



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

RELATIF A LA RESPONSABILITE PENALE ET A LA SECURITE INTERIEURE

NOR : JUSX2116059L/Bleue-1

16 juillet 2021

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
INTRODUCTION GENERALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	16
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	18
TABLEAU D'INDICATEURS	19
TITRE I – DISPOSITIF LIMITANT L'IRRESPONSABILITE PENALE EN CAS DE TROUBLE MENTAL RESULTANT D'UNE INTOXICATION VOLONTAIRE	21
Articles 1 à 3 : Limitation de l'irresponsabilité pénale en cas d'intoxication volontaire	21
TITRE II – DISPOSITIONS RENFORCANT LA REPRESSION DES VIOLENCES COMMISES CONTRE LES FORCES DE SECURITE INTERIEURE ET CREAT LA RESERVE OPERATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE	62
Article 4 : Dispositions créant des délits spécifiques de violences visant des membres des forces de sécurité intérieure	62
Article 5 : Dispositions renforçant le régime pénal et administratif applicable au délit de refus d'obtempérer	68
Article 6 : Dispositions relatives à la réserve opérationnelle de la police nationale	77
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES A LA CAPTATION D'IMAGES	83
Article 7 : Vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue	83
Article 8 : Caméras aéroportées	91
Article 9 : Caméras embarquées	99
TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DU CONTROLE DES ARMES ET DES EXPLOSIFS	104
Article 10 (1° à 3° du I) : Renforcement des interdictions d'acquisition et de détention d'armes et des pouvoirs du Préfet en matière de remise d'armes et de saisies	104
Article 10 (2° alinéa du 4° du I) : Interconnexion entre le casier judiciaire et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes	111
Article 10 (3° alinéa du 4° du I) : Limitation des effets des décisions de condamnation à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments	115
Article 10 (II) : Modification du régime des ordonnances de protection	117
Article 11 : Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs	121
TITRE V – DISPOSITIONS VISANT A AMELIORER LES PROCEDURES DE JUGEMENT DES MINEURS ET AUTRES DISPOSITIONS PENALES	124
Article 12 : Garder à la disposition de la justice des prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité	124
Article 13 : Permettre au procureur de faire appel des mesures prononcées avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement	131

Article 14 : Impossibilité pour le juge des enfants ayant été chargé de l'instruction de présider la juridiction de jugement _____ 133

TITRE VI – DISPOSITIONS DIVERSES _____ 135

Article 15 : Amende forfaitaire délictuelle _____ 135

Article 16 : Relevé de la signalétique contraint _____ 148

Article 17 : Extension des infractions que les gardes particuliers assermentés peuvent constater par PV _____ 163

Article 18 : Lutte contre les rodéos urbains _____ 166

Article 19 : Simplifier les procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL _____ 172

TITRE VII – DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE-MER _____ 181

INTRODUCTION GENERALE

Les forces de sécurité intérieure représentent l'Etat et agissent pour préserver son autorité. De par les missions de protection du citoyen qu'elles exercent, elles sont l'objet d'attaques les plus vives qui constituent une atteinte à l'autorité de l'Etat qu'il convient de restaurer.

Tel est l'objet des titres II, II, IV et VI de ce projet de loi.

Le titre I^{er} comprend les dispositions limitant l'irresponsabilité pénale en cas de trouble mental résultant d'une intoxication volontaire.

Le premier alinéa de l'article 122-1 du code pénal dispose : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes.* ».

Dans son principe, cette cause traditionnelle d'irresponsabilité pénale répond à une exigence juridique, constitutionnelle et conventionnelle, qui est essentielle dans tout Etat de droit respectueux des libertés individuelles et de la personne humaine, et qu'il n'est nullement question de remettre en cause, car il n'est pas envisageable de condamner une personne pour un acte commis alors qu'elle ne disposait pas de son libre arbitre.

Ces dispositions soulèvent cependant d'importantes difficultés lorsque l'abolition du discernement résulte d'une intoxication volontaire de la personne, notamment lorsque celle-ci se trouvait sous l'emprise de substances stupéfiantes.

En effet, si l'abolition du discernement de la personne ou l'abolition du contrôle de ses actes au moment des faits résulte de ce qu'elle s'est volontairement intoxiquée, il apparaît injustifié qu'elle puisse systématiquement échapper à toute sanction pénale, spécialement lorsqu'elle a commis des faits d'une particulière gravité.

Or, dans un arrêt en date du 14 avril 2021, la chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que « *les dispositions de l'article 122-1, alinéa 1er, du code pénal, ne distinguent pas selon l'origine du trouble psychique ayant conduit à l'abolition de ce discernement* » et elle a en conséquence validé une décision de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris ayant conclu à l'irresponsabilité pénale d'une personne ayant commis un meurtre en étant atteinte d'un trouble mental ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes au moment des faits, alors que ce trouble semblait résulter en partie d'une consommation préalable volontaire de stupéfiants.

Compte tenu de l'incompréhension que cette décision a provoquée dans une partie de l'opinion publique, une clarification de la loi apparaît nécessaire.

Tel est l'objet des dispositions du titre Ier du présent projet de loi, qui ont été élaborées à l'issue d'une vaste concertation menée auprès de praticiens issus du monde judiciaire et du monde médical, et qui retiennent des solutions dont les lignes directrices, pour partie inspirées des pistes proposées dans les conclusions de l'avocate générale dans l'affaire soumise à la Cour de cassation, se sont dégagées de ces concertations.

L'**article 1^{er}** insère ainsi dans le code pénal un article 122-1-1 prévoyant une exception très limitée 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 la personne a volontairement consommé des substances psychoactives dans le dessein

de commettre une infraction ou de faciliter sa commission, c'est-à-dire lorsqu'elle a consommé des produits toxiques pour faciliter le passage à l'acte après avoir forgé son projet criminel.

Hors cette hypothèse, dans laquelle l'auteur des faits a en réalité bien agi de façon intentionnelle et en étant doué de son libre arbitre, même si cette intention et ce libre arbitre se sont exprimés avant la commission matérielle des faits, il ne paraît pas possible de déroger aux dispositions de l'article 122-1 du code pénal.

Pour autant, il n'est pas envisageable qu'une intoxication volontaire permette d'échapper à toute responsabilité pénale.

C'est pourquoi l'**article 2** du présent projet de loi insère dans le code pénal deux nouvelles infractions, réprimant le fait pour une personne de consommer des produits psychoactifs, comme des stupéfiants ou de l'alcool, en ayant connaissance que cette consommation était susceptible de la conduire à commettre des atteintes à la vie ou à l'intégrité d'autrui, lorsque cette consommation a provoqué un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes et sous l'empire duquel elle a commis un homicide volontaire ou des violences sur autrui.

Il s'agit d'infractions intentionnelles (et non d'infractions d'imprudence), même si le dommage final en résultant n'était pas voulu par leur auteur, réprimant le fait d'avoir consommé volontairement, de façon illicite ou manifestation excessive, des substances psychoactives ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes, en ayant connaissance que cette consommation était susceptible de le conduire à commettre des atteintes à la vie ou à l'intégrité d'autrui.

Selon la gravité du dommage causé (mort, mutilation ou blessures de la victime), les peines seront de dix, sept, cinq ou deux ans d'emprisonnement, mais elles pourront aller jusqu'à quinze ans de réclusion lorsque la mort de la victime aura été causée par une personne ayant déjà été auparavant déclarée pénalement irresponsable après avoir commis un homicide volontaire alors que son discernement était aboli du fait d'une intoxication volontaire.

Ces infractions n'ont ni pour objet ni pour effet de pénaliser davantage les personnes atteintes de pathologies mentales et il appartiendra aux juridictions, en fonction des éléments de chaque espèce, d'apprécier si au moment de la consommation des produits psychoactifs, cette consommation doit s'apprécier comme un éventuel symptôme d'un trouble psychique ou neuropsychique justifiant le cas échéant l'application des dispositions de l'article 122-1 du code pénal.

Aussi marginales que ces hypothèses puissent paraître, il appartient au législateur de s'en saisir en y apportant une réponse aussi nécessaire qu'équilibrée et conforme aux principes fondamentaux.

L'**article 3** 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 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 nouvelles infractions. Dès lors, 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.

Les dispositions du titre premier permettent ainsi d'apporter, dans le respect de principes constitutionnels et conventionnels, une réponse équilibrée aux situations dans lesquelles des personnes commettent des infractions pouvant présenter une particulière gravité après s'être volontairement intoxiquées.

Le titre II comprend les dispositions renforçant la répression des atteintes commises contre les forces de sécurité intérieure et créant la réserve opérationnelle de la police nationale.

L'**article 4** renforce la répression des violences délictuelles commises contre les forces de sécurité intérieure, que constituent les militaires de la gendarmerie nationale, les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense (opération sentinelle), les fonctionnaires de la police nationale, les agents de la police municipale ainsi que les agents de l'administration pénitentiaire. Ces dernières sont en effet particulièrement exposées à ce type d'infractions alors que leurs missions sont essentielles à la protection des personnes et des biens et à la sauvegarde de l'Etat de droit. Il est ainsi institué dans le code pénal une incrimination spécifique, prévoyant pour ces violences des sanctions élevées d'un degré dans l'échelle des peines par rapport à ce qui est actuellement prévu pour les violences aggravées. Ainsi, dans les cas les plus graves, les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail seront punies de dix ans d'emprisonnement, alors qu'elles sont actuellement punies de sept ans d'emprisonnement. Ces peines seront également applicables en cas de violences commises contre les membres de la famille de ces personnes, ou commises contre les personnels administratifs qui travaillent à leur côté.

Les dispositions de l'**article 5** ont pour objet de renforcer les mesures administratives conservatoires et le régime des peines applicables au délit de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter, émanant d'un agent en bord de route. Elles visent particulièrement ce type de délit d'une part parce que sa dangerosité pour les forces de l'ordre est certaine, occasionnant chaque année de nombreuses blessures voire des morts parmi les forces de sécurité intérieure et, d'autre part, parce que la commission de ce délit est représentative du refus de reconnaître l'autorité de l'agent en charge de la tranquillité publique. Elles visent à prévenir la commission de cette infraction en prévoyant le même niveau de répression que celui prévu pour les délits routiers les plus graves, qui sont habituellement à l'origine de cet obstacle au contrôle et à mieux garantir la protection de l'intégrité physique des agents qui y procèdent.

L'article modifie en ce sens le code pénal et le code de la route.

Les dispositions du I complètent la liste de l'article L. 132-16-2 du code pénal, qui prévoit que certains délits du code de la route sont considérés, au titre de la récidive, comme une même infraction, par les délits de refus d'obtempérer, prévu à l'article L. 233-1 du code de la route et de refus d'obtempérer aggravé par la mise en danger d'autrui, prévu à l'article L. 233-1-1 du même code.

Le refus d'obtempérer est par conséquent assimilé aux principaux délits qu'il a généralement pour objectif de dissimuler, notamment la conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou la conduite après usage de stupéfiants.

Les dispositions du II insèrent un nouvel alinéa aux articles L. 224-1 et L. 224-2 du code de la route, afin de prévoir la rétention immédiate du permis de conduire pendant un délai de soixante-douze heures en cas de refus d'obtempérer et la possibilité pour le représentant de l'Etat dans le département de prendre dans ce délai un arrêté de suspension provisoire pour une durée ne pouvant excéder six mois.

Les articles L. 224-2 et L. 224-8 du code de la route sont également modifiés afin de prévoir la possibilité pour le représentant de l'Etat dans le département de suspendre le permis de conduire pour une durée n'excédant pas un an en cas de refus d'obtempérer aggravé.

Les dispositions du III modifient l'article L. 233-1 du code de la route qui prévoit et réprime le délit de refus d'obtempérer.

Au I de cet article, les peines principales encourues pour cette infraction sont portées à deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Le II est réécrit afin de prévoir que la peine prononcée en répression de cette infraction se cumule sans possibilité de confusion, avec les peines prononcées pour les délits commis à l'occasion de la conduite du véhicule. Au III, la possibilité de prononcer la peine complémentaire de suspension du permis de conduire avec sursis ou d'en limiter les effets aux périodes en dehors de l'activité professionnelle est supprimée et une peine complémentaire de confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, s'il en a la libre disposition, est ajoutée.

En outre, la protection des agents en bord de route est améliorée par l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article L. 233-1-1 du code de la route, qui prévoit une nouvelle cause d'aggravation des peines principales encourues pour le délit de refus d'obtempérer aggravé par la mise en danger d'autrui, portant ces peines à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende, lorsque le risque est causé aux agents qui procèdent au contrôle routier. Le 2° du II est modifié, rendant obligatoire la peine de confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction, sauf décision spécialement motivée. Au III, la peine complémentaire d'annulation du permis de conduire s'applique désormais de plein droit.

L'article L. 233-1-2 est modifié afin d'aligner le régime applicable en cas de récidive légale sur celui prévu pour les délits de conduite sous l'empire d'un état alcoolique et de conduite après usage de stupéfiants aux articles L. 234-12, L. 234-13 et L. 235-4 du code de la route. La peine complémentaire de confiscation du véhicule ayant servi à la commission de l'infraction, dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition est ainsi obligatoire, sauf décision spécialement motivée et l'annulation du permis de conduire s'applique de plein droit.

Les dispositions du IV insèrent un nouvel alinéa à l'article L. 325-1-2 du code de la route, qui ajoute le refus d'obtempérer prévu à l'article L. 233-1 du même code, au rang des infractions pour lesquelles les officiers ou agents de police judiciaire peuvent, avec l'autorisation préalable donnée par tout moyen du représentant de l'Etat dans le département où l'infraction a été commise, faire procéder à titre provisoire pour une durée de sept jours, à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule dont l'auteur s'est servi pour commettre l'infraction.

L'**article 6** vise à transformer la réserve civile de la police nationale en une réserve opérationnelle, à l'instar de celles de la gendarmerie nationale et des armées. Cette transformation conduira à recruter 70 % des effectifs de la réserve opérationnelle au sein de la société civile. Elle permettra de renforcer le lien entre la population et sa police, de favoriser le sentiment d'appartenance des réservistes citoyens à l'institution et d'accroître la capacité opérationnelle de la police nationale.

Depuis sa création en 2003, la réserve civile de la police nationale a vu, par une volonté politique accrue au fil des années, le nombre de ses réservistes considérablement augmenter et notamment de manière significative à la suite des événements dramatiques de 2015 et 2016.

La réserve civile jusqu'en 2011 était constituée uniquement de retraités issus des corps actifs de la police nationale. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) du 14 mars 2011 a permis aux citoyens âgés de 18 à 65 ans de s'engager dans la réserve civile. Par ailleurs, la loi du 21 juillet 2016 permet aux anciens adjoints de sécurité qui ont accompli 3 ans de services effectifs d'intégrer la réserve civile.

La réserve civile de la police nationale doit, comme celle de la gendarmerie nationale avant elle, monter en puissance. Son évolution doit permettre d'accroître la capacité opérationnelle de la police nationale, de favoriser le sentiment d'appartenance des réservistes citoyens à l'institution et de renforcer le lien entre la population et sa police.

Cette évolution se traduit d'abord par une nouvelle dénomination « réserve opérationnelle » qui marque l'évolution des missions qui pourront être confiées aux réservistes. L'objectif est de 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.

Les réservistes bénéficieront d'une formation initiale et une formation continue adaptées. Au cours de ces périodes, l'aptitude du futur réserviste, notamment au port de l'arme, sera évaluée.

Pour favoriser le sentiment d'appartenance et l'engagement dans la réserve opérationnelle de la police nationale, le projet propose d'intégrer, à l'instar de ce qui existe dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, un parcours de carrière du réserviste.

L'article propose également d'apporter des évolutions au cadre juridique actuel de la réserve pour reculer la limite d'âge de 65 à 67 ans (notamment pour permettre le maintien en exercice d'experts) et porter la durée d'engagement d'un à cinq ans.

Enfin, afin d'accroître la capacité opérationnelle de la police nationale et de répondre aux besoins de certaines grandes zones urbaines, il est proposé de permettre aux réservistes policiers retraités de conserver dans la réserve la qualification d'officier de police judiciaire qu'ils détenaient en activité.

Le titre III comprend les dispositions relatives à la captation d'images.

Les articles 7 à 9 concernent la captation d'images par les forces de sécurité intérieure et visent à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021). Dans cette décision, plusieurs dispositions portant sur la captation d'images ont été déclarées non conformes à la Constitution, dans la mesure où le législateur n'avait pas apporté de garanties suffisantes pour opérer 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. Compte tenu des motifs de cette censure, plusieurs garanties nouvelles ont été introduites s'agissant de chacune des dispositions concernées.

L'**article 7** 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 nationale et de la gendarmerie nationale. En effet, l'observation régulière des cellules de garde à vue permet de diminuer notablement les risques de suicide, d'automutilation, d'agression ou d'évasion.

Or, la captation d'images dans ces locaux entraîne la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes concernées. Un tel dispositif nécessite par conséquent un encadrement législatif adapté, précisant les finalités poursuivies ainsi que les modalités de mise en œuvre des traitements concernés. Par ailleurs, une cellule de garde à vue constitue un lieu dans lequel une personne est contrainte à résider provisoirement, l'apparentant à un domicile et bénéficiant donc d'une protection particulière. Seul le législateur peut ainsi autoriser de tels dispositifs de vidéosurveillance en fixant des garanties permettant d'assurer le caractère nécessaire et proportionné des traitements ainsi mis en œuvre.

Dans ce cadre, la disposition proposée permet d'apporter les garanties nécessaires et tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 20 mai 2021, s'agissant à la fois :

- des motifs justifiant la mesure de placement sous vidéosurveillance, tenant aux 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 ;
- de la durée initiale de cette mesure, qui ne peut excéder vingt-quatre heures sans être soumise à l'autorité judiciaire compétente ;
- du contrôle opéré par l'autorité judiciaire, qui est informée sans délai de la mesure, peut y mettre fin à tout moment et doit donner son accord pour tout renouvellement au-delà de la durée initiale de vingt-quatre heures ;
- des droits dont bénéficient les personnes concernées, notamment au titre de la protection de leurs données à caractère personnel ;
- de la traçabilité du visionnage des images par les agents individuellement et spécialement habilités ;
- de la durée de conservation réduite des images captées, résultant d'un effacement à l'issue d'un délai de vingt-quatre heures suivant la levée de la garde à vue. Les enregistrements sont conservés sous la responsabilité du chef du service et nul ne peut y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans le délai de vingt-quatre heures à l'autorité judiciaire, dans les conditions prévues à l'article 40 du code de procédure pénale ;
- de la possibilité pour la personne concernée de demander la conservation prolongée des enregistrements, pour une durée de sept jours à compter du lendemain de la levée de la garde à vue.

L'**article 8** procède à une modification des dispositions encadrant l'usage par les autorités publiques des caméras installées sur les aéronefs, qu'il s'agisse des aéronefs circulant sans personne à bord (« drones ») ou des autres aéronefs équipés d'une caméras (ballons captifs, avions, hélicoptères). Suite à la décision du Conseil constitutionnel du 20 mai 2021, le Gouvernement souhaite en effet améliorer l'encadrement juridique de ces usages, en réintroduisant la possibilité d'employer des dispositifs aéroportés de captation d'images à des fins administratives. Les dispositions proposées répondent aux motifs de censure du juge constitutionnel, afin d'apporter les garanties indispensables à la conciliation nécessaire entre les objectifs poursuivis et les atteintes portées au droit à la vie privée.

Les dispositions proposées conduisent ainsi à renforcer fortement le cadre d'usage des caméras aéroportées tout en améliorant le contrôle préalable à leur mise en œuvre par le biais d'une autorisation préfectorale. Surtout, l'usage de ces caméras ne pourra présenter qu'un caractère subsidiaire par rapport aux autres moyens à la disposition des services concernés, qui devront démontrer en quoi cet usage leur est absolument nécessaire.

L'autorisation préfectorale, qui comprend désormais une durée maximale de trois mois et porte sur un périmètre géographique réduit au strict nécessaire, ne pourra être obtenue qu'après présentation d'une demande motivée justifiant notamment la nécessité de recourir au dispositif ainsi que la finalité poursuivie. Par ailleurs, l'article introduit un mécanisme de contingentement des caméras utilisées simultanément par les services concernés.

Le dispositif proposé aménage un mécanisme d'urgence, permettant dans des conditions strictes (exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens) la mise en œuvre des traitements après information du préfet, qui peut y mettre fin à tout moment. Toutefois, ce dispositif d'urgence n'est valable que pour une durée de quatre heures, toute poursuite des traitements au-delà de ce délai nécessitant une autorisation expresse, laquelle ne peut excéder vingt-quatre heures.

Enfin, les évolutions proposées conduisent à réduire sensiblement la durée maximale de conservation des images (passée de trente à sept jours). Les enregistrements seront conservés sous la responsabilité du chef de service, sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement à l'autorité judiciaire. Les garanties tenant à la protection des domiciles ont été renforcées, en prévoyant que les dispositifs aéroportés devront être employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur de ces domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser de tels lieux, l'enregistrement doit être immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption d'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées devront être supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire.

L'article rétablit enfin la possibilité d'un déport en temps réel des images au poste de commandement du service utilisateur.

L'**article 9** porte sur la captation d'images au moyen de dispositifs de vidéo installés dans les différents moyens de transport utilisés par les services de l'Etat (« caméras embarquées »). Compte tenu des missions de ces services et au regard des risques d'atteintes au droit à la vie privée, il y a lieu de les doter d'un cadre juridique sécurisé, à l'instar des caméras individuelles déjà mises en œuvre au bénéfice notamment de la police et de la gendarmerie nationales.

Afin de tenir compte des besoins opérationnels, les services concernés (police et gendarmerie nationales, services de sécurité civile) pourront enregistrer leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées

Les dispositions proposées prennent en compte les critiques formulées par le Conseil constitutionnel et intègrent de nombreuses garanties supplémentaires, qu'il s'agisse de la restriction des finalités ou de l'information des personnes concernées, qui est ainsi assurée de manière adéquate, tandis que la conservation des images est strictement délimitée et réduite à une durée maximale de sept jours après le déploiement du dispositif.

Le titre IV comprend les dispositions relatives au renforcement du contrôle des armes et des explosifs

Le I de l'**article 10** modifie le chapitre II du titre Ier du livre III du code de la sécurité intérieure afin de renforcer le contrôle des détenteurs d'armes.

Le 1° actualise la liste des infractions mentionnées à l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure afin de s'assurer que la personne concernée n'a pas fait l'objet de condamnations incapacitantes en matière de police des armes figurant sur le bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Sont notamment ajoutées les infractions relatives aux atteintes aux mineurs et à la famille.

Il modifie également le 2° de l'article L. 312-3 de ce code afin de compléter la liste des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments en ajoutant les personnes faisant l'objet d'une telle interdiction d'acquisition et de détention d'armes dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ou de toute autre décision prononcée par l'autorité judiciaire.

Le 2° supprime la possibilité pour le représentant de l'État dans le département de limiter l'interdiction d'acquisition et de détention des armes des munitions et de leurs éléments à certaines catégories ou à certains types d'armes.

Le 3° supprime l'exigence d'une procédure contradictoire en matière de dessaisissement d'armes de munitions et de leurs éléments, lorsque le représentant de l'État dans le département se trouve en situation de compétence liée.

Le 4° prévoit de déroger à l'article 777-3 du code de procédure pénale afin de permettre l'interconnexion entre le casier judiciaire national automatisé et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes.

Le 5° limite la durée d'inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes lorsque celle-ci résulte d'une condamnation à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments.

Le II de l'article modifie l'article 515-11 du code civil afin de mieux distinguer l'interdiction de détenir ou porter une arme, d'une part, et l'obligation de remise des armes d'autre part.

L'article 11 abroge l'article L. 2351-1 du code de la défense devenu incompatible avec le règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) n° 98/2013 entré en vigueur le 1er février 2021.

Le titre V comprend les dispositions visant à améliorer les procédures de jugement des mineurs et autres dispositions pénales

L'article 12 prévoit de pouvoir garder à la disposition de la justice des prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité. Dans une telle hypothèse, lorsqu'une juridiction pénale constate son incompétence et renvoie l'affaire, elle pourra ordonner que la personne reste détenue jusqu'à sa comparution devant la juridiction compétente, qui devra intervenir au plus tard dans un délai de 24 heures. Un délai de 48 heures est prévu lorsqu'il s'agit de la comparution d'un majeur devant intervenir devant le pôle de l'instruction d'un tribunal judiciaire autre que celui initialement saisi.

L'article 13 rectifie une rédaction trop restrictive de l'article L. 423-13 du code de la justice pénale des mineurs qui ne permet pas l'appel par le procureur de la République de la décision de refus de placement en détention provisoire. En effet cet article de la sous-section 3 relative aux voies de recours contre les décisions des mesures prononcées avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement, ne prévoit que l'appel par le mineur d'une mesure éducative judiciaire provisoire et des mesures de sûreté ordonnées par le juge des enfants ou le juge des libertés et de la détention. La suppression des termes « par le mineur » à l'article L.423-13 du code de la justice pénale des mineurs permettra ainsi l'appel du parquet pour ces mesures, comme cela est prévu pour les mesures de sûreté prononcées à l'audience d'examen de la culpabilité ou pendant la période de mise à l'épreuve éducative (art. L. 531-4).

L'article 14 tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-893 QPC du 26 mars 2021 qui a déclaré contraires à la Constitution, puisque méconnaissant le principe d'impartialité, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire, dans sa rédaction issue de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui

prévoit que le juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction. Ainsi, la modification de l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire par l'ajout, en plus du juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants, de celui qui a été chargé de l'instruction comme ne pouvant présider cette juridiction, permet de mettre en conformité le code de l'organisation judiciaire avec la décision d'inconstitutionnalité.

Le titre VI comprend des dispositions diverses.

L'**article 15** étend le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle, déjà prévu pour plusieurs délits dont la conduite sans permis ou sans assurance ou l'usage de stupéfiants, 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 cette chose a été restituée à la victime ou que celle-ci a été indemnisée de son préjudice. Cela permettra de réprimer de façon plus efficace les 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, qui sera minorée à 250 euros en cas de paiement volontaire dans les quarante-cinq jours, et majorée à 600 euros si elle doit faire l'objet d'un recouvrement forcé.

L'**article 16** vise à améliorer l'identification des personnes suspectées d'avoir commis des infractions. Il permet de procéder, malgré le refus de l'intéressé, à un relevé de ses empreintes digitales ou palmaires ou à une prise de photographie, lorsqu'il est suspecté d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement. Ce relevé forcé doit être autorisé par le procureur de la République dans le respect du principe de proportionnalité. Lorsque la personne suspectée est mineure, le recours à la contrainte n'est possible que pour le mineur de plus de treize et en cas de suspicion d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement. Eu égard à la vulnérabilité du mineur, le recours à la contrainte est particulièrement encadré par les dispositions législatives proposées.

L'**article 17** vise à doter les gardes particuliers du pouvoir, circonscrit aux limites des terrains dont ils ont la garde, de constater par procès-verbal certaines contraventions en matière de police de la circulation et de la sécurité routières.

Les gardes particuliers sont des agents soumis au droit privé et chargés d'une mission de police judiciaire qui peuvent participer utilement au continuum de sécurité. L'article 29 du code de procédure pénale prévoit que les gardes particuliers constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde. Ils doivent pour ce faire être agréés par l'autorité préfectorale, après qu'ait été vérifiée leur aptitude technique à exercer les missions qui leur sont confiées. Ils prêtent serment devant l'autorité judiciaire. Le pouvoir réglementaire fixe les contours de leur formation mais également des contraventions qu'ils peuvent dresser.

Le présent article vise à étendre la liste des infractions au code de la route qu'ils peuvent constater. En effet, s'ils sont cités à ce titre par le code de la route, ils ne peuvent en principe constater des infractions à ce code que lorsqu'elles sont connexes à celles de la police de la conservation du domaine public routier (qui vise à sanctionner les atteintes à l'intégrité ou à l'usage de ce domaine).

Le présent article permet donc de confier aux gardes particuliers le pouvoir de constater par procès-verbal les infractions aux règles concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules, afin de compléter utilement l'action des forces de sécurité et de la police municipale, cette nouvelle compétence étant précisée par décret.

Afin de renforcer la lutte contre la pratique des rodéos motorisés, les dispositions de l'**article 18** visent à faciliter l'identification des auteurs de ces infractions et à empêcher la restitution de véhicules dangereux servant à réaliser ces rodéos de manière à prévenir la récidive de ces infractions.

Ainsi, l'article L. 321-1-1 du code de la route est complété pour prévoir qu'en cas de location d'un engin motorisé non homologué, le contrat de location intègre le numéro d'identification de l'engin loué, ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule permettant de le transporter.

Le premier alinéa de l'article L. 321-1-2 du code de la route est par ailleurs modifié afin de renforcer les obligations de déclaration auprès des autorités administratives des véhicules non soumis à réception dont la vitesse peut, par construction, dépasser 25 km/h. En ce qui concerne les véhicules neufs, cette obligation pèse sur les vendeurs pour le compte de leurs acquéreurs. Pour les autres véhicules, autrement dit les véhicules d'occasion, il appartient à l'acquéreur, directement, de procéder à cette déclaration.

Enfin, l'article L. 325-7 du code de la route est modifié pour réduire le délai permettant de constater l'abandon d'un tel véhicule laissé en fourrière et le livrer à la destruction dès le constat de cet abandon.

Est par ailleurs interdite la récupération en fourrière d'un véhicule ayant servi à la réalisation de rodéos par un propriétaire n'ayant 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. En effet, l'absence de telles démarches ne permet pas, d'une part, de s'assurer le cas échéant que le véhicule est conforme à sa réception, ce qui conduit à le considérer comme dangereux par défaut et conduit, d'autre part, à considérer que le propriétaire du véhicule est inconnu. Ce véhicule est dans ces conditions réputé abandonné dès sa mise en fourrière et peut être dès lors livré sans délai à la destruction.

Afin de simplifier les procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), **l'article 19** vise à simplifier les procédures et à moderniser les outils dont dispose la CNIL dans le traitement des plaintes, afin de l'adapter à la croissance de l'administration numérique.

L'entrée en vigueur du règlement n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données (RGPD) a opéré un changement de paradigme dans le droit de la protection des données personnelles en passant d'un système de formalités préalables à une logique de conformité, dans laquelle les acteurs – et notamment les collectivités territoriales - sont responsables, sous le contrôle et avec l'accompagnement du régulateur, la CNIL. L'instruction de plaintes est désormais au cœur du système issu de cette nouvelle réglementation. En ne permettant que d'adopter environ cinquante mises en demeure et une dizaine de sanctions par an, les procédures de traitement des plaintes apparaissent désormais inadéquates.

D'une part, Il est ainsi prévu d'aménager le pouvoir de police du président de la CNIL, en permettant le prononcé de « rappels aux obligations » aux fins de rappeler les organismes ne respectant par le cadre juridique à leurs obligations légales. De même, il est proposé de simplifier la procédure de mise en demeure, autre outil à disposition du président de la CNIL et alternatif aux sanctions.

D'autre part, il s'agit de doter le président de la formation restreinte de nouvelles attributions, qui ne nécessitent pas l'intervention de l'ensemble de la formation. Celui-ci disposera d'un pouvoir propre d'injonction et d'astreinte, ainsi que de la compétence pour constater un non-lieu. Enfin, le III de cet article crée une procédure simplifiée permettant à la CNIL de prononcer des sanctions d'un montant limité pour les affaires simples et de faible gravité. Un jugement par le seul président de la formation restreinte de la CNIL pourra ainsi prononcer des amendes ou des astreintes d'un montant maximal de 20 000 euros dans des délais plus resserrés qu'aujourd'hui. Cette mesure renforce la capacité de contrôle et de sanctions de la CNIL sur l'utilisation des données personnelles et constitue un pendant équilibré de la disposition visant à accroître le partage de données. En outre, en rendant les contrôles et sanctions de la CNIL plus opérants, elle offre plus de lisibilité aux acteurs publics, notamment les collectivités

territoriales, et privés qui traitent des données à caractère personnel et relèvent du périmètre de contrôle de la CNIL.

Le titre VII rassemble les dispositions relatives à l'outre-mer.

L'**article 20** prévoit l'application 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, 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.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Création d'un article 122-1-1 du code pénal pour prévoir que l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental n'est pas applicable si l'abolition du discernement de la personne 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 Ministre de la justice a lui-même auditionné plusieurs personnalités, en particulier la Première présidente de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite cour, ainsi que les docteurs Coutanceau et Zagury, psychiatres. Il a par ailleurs reçu le grand rabbin de France M. Haïm Korsia, M. Mohammed Moussaoui, le président du CFCM, et M. François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France.
2	Insertion des articles 221-5-6 et 222-18-1 du code pénal, qui répriment le fait de consommer volontairement, de façon illicite ou excessive, des substances psychoactives ayant provoqué un trouble psychique ou neuropsychique entraînant une abolition du discernement au cours de laquelle la personne aura causé la mort d'autrui ou des blessures graves.		La Direction des affaires criminelles et des grâces a procédé à 15 auditions, et exploité 4 contributions écrites, listées dans la partie de l'étude d'impact relative aux consultations facultatives.
3	Modification de l'article 351 du CPP pour prévoir une question subsidiaire devant la cour d'assises relative aux qualifications prévues par les articles 221-5-6 et 222-18-1 du code pénal.		
4	Dispositions créant des délits spécifiques de violences visant des membres des FSI		
5	Dispositions renforçant le régime pénal et administratif applicable au délit de refus d'obtempérer	Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR)	
6	Dispositions relatives à la réserve opérationnelle de la police nationale		
7	Vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	
8	Caméras aéroportées	CNIL	
9	Caméras embarquées	CNIL	
10	Dispositions relatives au Fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (Finiada)	CNIL	
11	Application du nouveau règlement européen sur les précurseurs d'explosifs		

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
12	Garder à la disposition de la justice des prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité		
13	Permettre au procureur de faire appel des mesures prononcées avant la comparution du mineur devant la juridiction du jugement		
14	Impossibilité pour le juge des enfants ayant été chargé de l'instruction de présider la juridiction de jugement		
15	Amende forfaitaire délictuelle		
16	Relevé signalétique contraint		CNIL
17	Extension des infractions que les gardes particuliers assermentés peuvent constater par procès-verbal	GIPSR	
18	Lutte contre les rodéos urbains	GIPSR	
19	Simplifier les procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) CNIL	
20	Application outre-mer du CP, CPP, CJPM et COJ		

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
6	Dispositions relatives à la réserve opérationnelle de la police nationale	Décret en Conseil d'État	Ministère de l'intérieur
7	Vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue	Décret en Conseil d'État après avis de la CNIL	Ministère de l'intérieur
8	Caméras aéroportées	Décret en Conseil d'État après avis de la CNIL	Ministère de l'intérieur
9	Caméras embarquées	Décret en Conseil d'État après avis de la CNIL	Ministère de l'intérieur
10 (2 ^{ème} alinéa du 4 ^o du I)	Interconnexion entre le casier judiciaire et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes	Service central des armes et explosifs	Ministère de l'intérieur
10 (3 ^{ème} alinéa du 4 ^o du I)	Limitation des effets des décisions de condamnation à la confiscation de matériel de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments	Service central des armes et explosifs	Ministère de l'intérieur
17	Extension des infractions que les gardes particuliers assermentés peuvent constater par procès-verbal	Décret en Conseil d'État	Ministère de l'intérieur
18	Lutte contre les rodéos urbains	Deux textes doivent être modifiés : un décret en Conseil d'État déjà prévu à l'article L. 321-1-2 du code de la route ; un arrêté déjà prévu à l'article L. 325-7 du code de la route.	Ministère de l'intérieur
19	Simplifier les procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL	Décret en Conseil d'État	Premier ministre Ministère de la Justice

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateurs	Critères d'appréciation	Horizon temporel et périodicité	Modalités de suivi
Nombre de poursuites engagées	Article 5	Annuel	Décompte par la direction générale de la Police nationale (DGPN) des saisines de l'autorité judiciaire pour les actes définis à l'article 5
Évolution du nombre de contrats de réservistes volontaires dans la réserve opérationnelle de la police nationale	Article 6	Annuel Objectif cible de 30 000 pour 2026	Transmission annuelle du nombre de contrats de réservistes par la DGPN et la direction des ressources et des compétences de la Police nationale (DRCPN)
Évolution de la composition de la réserve opérationnelle de la police nationale par type de recrutement chez les volontaires	Article 6	Annuel Objectif cible de 70% de volontaires issus de la société civile pour 2026	Transmission annuelle du nombre de réservistes par type de recrutement chez les volontaires (retraité des corps actifs/anciens policiers adjoints/ personnes volontaires issues de la société civile) par la DGPN/DRCPN
Nombre de gardés à vue placés sous vidéosurveillance Nombre de personnes placées sous surveillance ayant demandées la prolongation de la conservations des enregistrements	Article 7	Annuel	Transmission des statistiques par les services gestionnaires des locaux de garde à vue
Nombre d'autorisation délivrées par département	Article 8	Annuel	Transmission par les services des préfetures chargés d'instruire les demandes d'autorisations
Nombre de véhicules équipés d'une caméra embarquée	Article 9	Annuel	Remontée d'un tableau de bord mensuel
Nombre de déclenchement de la caméra embarquée par rapport au nombre d'intervention avec le véhicule	Article 9	Annuel	Remontée d'un tableau de bord mensuel

Évolution du nombre de personnes inscrites au Finiada en raison d'une condamnation incapacitante figurant sur le bulletin n° 2 de leur casier judiciaire	Article 10	Annuel (N/N-1)	Rapport annuel réalisé par le ministère de l'intérieur
Évolution du nombre de personnes inscrites au Finiada en raison d'une interdiction d'acquisition et de détention d'armes prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ou de toute autre décision prononcée par l'autorité judiciaire	Article 10	Annuel (N/N-1)	Rapport annuel réalisé par le ministère de l'intérieur
Délai moyen d'inscription au Finiada des personnes faisant l'objet d'une interdiction d'acquisition et de détention d'armes prononcée au titre d'une ordonnance de protection prononcée par l'autorité judiciaire (délai entre la date de prononcé de l'ordonnance par l'autorité judiciaire et la date de réception de l'ordonnance par la préfecture)	Article 10	Annuel (N/N-1)	Indicateur suivi dans le Finiada
Évolution du nombre d'amendes forfaitaires en matière de vol à l'étalage au regard du nombre de ces vols constatés par les forces de l'ordre	Article 15	Annuel	Rapport annuel réalisé par les ministères de l'intérieur et de la justice
Nombre de véhicules mis en fourrières par les dispositions de l'article 18	Article 18	Annuel	Décompte des véhicules par la délégation à la sécurité routière (DSR), responsable du système d'information fourrière ¹ , à partir des motifs d'entrée en fourrière tels que renseignés par les autorités prescriptrices

¹ <https://fourrieres.interieur.gouv.fr/>

TITRE I – DISPOSITIF LIMITANT L'IRRESPONSABILITE PENALE EN CAS DE TROUBLE MENTAL RESULTANT D'UNE INTOXICATION VOLONTAIRE

Articles 1 à 3 : Limitation de l'irresponsabilité pénale en cas d'intoxication volontaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 ETAT DU DROIT

1.1.1. L'état du droit positif sur la notion d'irresponsabilité pénale

La notion de responsabilité pénale est corrélée à la notion de libre arbitre. Par ce qu'il est des situations où le libre arbitre fait défaut ou des cas où la situation de fait justifie le passage à l'acte, le droit pénal français prévoit des cas dans lesquels l'auteur d'une infraction ne peut se la voir imputer, si bien que sa responsabilité pénale ne peut être engagée. Des causes subjectives d'irresponsabilité sont ainsi prévues par le code pénal, parmi lesquelles l'abolition du discernement liée à l'existence d'un trouble mental.

1.1.1.1 L'ancien code pénal

Sous l'empire de l'ancien code pénal, l'article 64 énonçait le principe selon lequel « *il n'y a ni crime ni délit lorsque le prévenu était en état de démence au temps de l'action, ou lorsqu'il a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister* ».

La notion de démence renvoyait, dans une acception large, à un état de « *dérangement grave de la raison* », concomitant au passage à l'acte. Le texte n'opérait aucune distinction quant à l'origine de cet état, qu'il soit passager ou pérenne, d'origine interne ou exogène.

La littérature juridique du XIXème siècle et du début du XXème siècle illustre ainsi au titre des états de démence justifiant une non imputabilité de l'infraction les états de somnambulisme hypnotique ou d'ivresse ayant conduit à une disparition du libre arbitre. La notion n'était ainsi pas limitée à la seule maladie psychiatrique aliénante.

Le traité de droit pénal de Merle et Vitu² présentait la notion de démence comme n'importe quelle forme d'aliénation mentale, ou état voisin d'une aliénation mentale, qui a pour effet de supprimer le discernement et la volonté de la personne qui en est atteinte.

² Traité de droit criminel, Droit pénal spécial, par Merle et Vitu, édition de 1983.

1.1.1.2 L'article 122-1 du code pénal

L'article 122-1 du code pénal, issu du nouveau code pénal de 1994, dispose que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes* ».

La notion de trouble psychique ou neuropsychique vise « *toutes les formes de troubles mentaux, quelles que soient leur origine ou leur nature. Il peut donc s'agir non seulement d'une maladie provenant d'un traumatisme psychique ou d'une lésion organique, congénitale ou accidentelle, mais également d'un trouble non pathologique* ». « *Ce trouble peut aussi provenir d'une intoxication due à l'alcool ou aux stupéfiants, même si cette intoxication est volontaire, puisque l'article 122-1 ne distingue pas selon l'origine du trouble, à condition toutefois que cette intoxication entraîne une disparition du libre arbitre* »³.

1.1.1.3 L'état du droit positif sur la question de la faute antérieure

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 violentes).

1.1.1.3.1 La pénalisation de l'ivresse et de la prise de substances stupéfiantes

L'ivresse

La loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière prévoit, en cas d'atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique de la personne commise par un conducteur de véhicule terrestre à moteur, une aggravation de la peine dès lors que l'auteur était en état d'ivresse manifeste ou sous l'empire d'un état alcoolique⁴.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007⁵ a étendu la circonstance aggravante d'état d'ivresse pour des infractions de violences volontaires⁶ ainsi que des infractions sexuelles telles que le viol⁷, des cas d'agressions sexuelles⁸ et d'atteintes sexuelles⁹.

Par ailleurs, certaines incriminations, créées en 2008, portant sur des hypothèses d'atteintes à la vie ou à l'intégrité physique de la personne dues à l'attaque d'un chien sont assorties de la circonstance aggravante d'état d'ivresse du propriétaire ou du gardien¹⁰.

³ *Droit pénal général*, Frédéric Desportes et Francis Le Guehec.

⁴ Articles 221-6-1, 222-19-1 et 222-20-1 du code pénal

⁵ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (NOR : INTX0600091L)

⁶ Articles 222-12 et 222-13 du code pénal

⁷ Article 222-24 du code pénal

⁸ Articles 222-28 et 222-30 du code pénal

⁹ Article 227-26 du code pénal

¹⁰ Articles 221-6-2, 222-19-2 et 222-20-2 du code pénal

Le législateur a également incriminé de manière autonome l'état d'ivresse. Tel est le cas de l'ivresse publique constituant une contravention de seconde classe¹¹ ou encore de la conduite sous l'empire alcoolique en ce qu'elle constitue une contravention de quatrième classe¹².

Il existe également des délits spéciaux tenant à l'état d'ivresse, applicables dans le contexte de la navigation intérieure¹³.

L'usage de stupéfiants

L'usage de stupéfiants est réprimé par l'article L3421-1 du code de la santé publique et par les articles 222-37 et suivants du code pénal relatifs aux infractions en matière de stupéfiants.

L'article L 235-1 du code de la route incrimine par ailleurs la conduite « *alors qu'il résulte d'une analyse sanguine ou salivaire que [la personne] a fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants* ».

La consommation de stupéfiants constitue également une circonstance aggravante des infractions d'atteinte à l'intégrité physique d'une personne lorsque le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur a fait usage de stupéfiants¹⁴.

En dehors de ces infractions liées à la conduite d'un véhicule, la consommation de stupéfiants constitue également une circonstance aggravante du crime de viol, des délits d'agression sexuelle ainsi que des délits de violences volontaires.

1.1.1.3.2 Appréciation souveraine des juges du fond

La jurisprudence relative à l'article 122-1 du code pénal consacre le principe de l'appréciation souveraine des juges du fond dans chaque cas d'espèce et ne permet pas d'affirmer que la faute volontaire exclut l'irresponsabilité pénale.

Il ressort de la jurisprudence que la théorie dite de l'innocuité de la faute antérieure (indifférence de celle-ci en terme de responsabilité) doit en effet être privilégiée par rapport à celle de l'effet exclusif de la faute antérieure (conséquence de celle-ci en termes de responsabilité). Le trouble entraînant une abolition du discernement pourrait donc en l'état actuel, aussi provenir d'une intoxication due à l'alcool ou aux stupéfiants, même si cette intoxication est volontaire, puisque l'article 122-1 ne distingue pas selon l'origine du trouble dès lors que cette intoxication entraîne disparition du libre arbitre.

¹¹ Article R. 3353-1 du code de santé publique

¹² Article R. 234-1 du code de la route

¹³ Articles L. 5531-13 et L. 4274-14 du code des transports

¹⁴ Article 222-20-1 3° du code pénal ; article 222- 19-1 3° du code pénal ; article 221-6-1 3° du code pénal

Il n'existe ainsi aucun arrêt de la Cour de cassation, même ancien, qui aurait fait application de la théorie de la faute antérieure pour exclure l'irresponsabilité pénale d'un auteur d'infraction intentionnelle dont le discernement aurait été aboli¹⁵. En effet, si de façon générale, la chambre criminelle¹⁶ estime que l'auteur d'un délit ne peut arguer l'existence d'un cas de force majeure pour tenter de s'exonérer de sa responsabilité pénale dès lors qu'antérieurement il avait commis une faute en réalité elle-même génératrice de cette force majeure, on ne peut en réalité identifier qu'une seule décision susceptible d'illustrer utilement la thèse de l'effet exclusif de la faute antérieure (TC Nevers du 30 janvier 1976¹⁷).

S'agissant des décisions de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'incidence de la faute antérieure sur l'abolition du discernement et donc l'irresponsabilité pénale, la jurisprudence doit être analysée selon qu'elle est ancienne ou plus récente.

La jurisprudence ancienne

Dans la jurisprudence ancienne, aucun élément n'indique que dans les affaires en cause, les juges du fond avaient souverainement constaté une ivresse complète, de nature à abolir le discernement. Il paraît ainsi difficile d'en déduire que la chambre criminelle s'était alors prononcée en faveur de la théorie de l'exclusion de principe de la non imputabilité pénale en cas d'état de démence provoquée par l'ivresse.

Ainsi, la chambre criminelle¹⁸ considère d'abord que l'état d'ivresse des mis en cause ne doit ni les excuser ni les empêcher d'être punis selon la loi. Elle valide par la suite¹⁹ le fait que la question de l'état d'ivresse ne soit même pas posée au jury d'assises dans la mesure où l'état d'ivresse d'un accusé ne peut être considéré comme une excuse légale.

Plus tard, en revanche, la chambre criminelle²⁰ ne reprend pas ce principe exprimé sous une forme générale, mais renvoie au pouvoir souverain des juges du fond en énonçant qu'il n'est pas contradictoire de déclarer le prévenu coupable de violences volontaires après avoir constaté que celui-ci était un alcoolique et avait été vu en état d'ivresse, le jour où il s'est livré à ces violences.

Dans une autre jurisprudence²¹, la Cour de cassation, saisie d'un pourvoi relevant que l'ivresse, qui diminue l'intelligence et la responsabilité de l'agent, devait être considérée comme une circonstance atténuante et non comme une circonstance aggravante, renvoie encore à l'appréciation des juges du fond mais avec la double limite que cet arrêt porte sur une infraction involontaire et surtout qu'il est expressément cantonné à la question de la possibilité de retenir l'ivresse incomplète comme circonstance atténuante.

¹⁵ Les arrêts de la Cour de cassation retenant la théorie de la faute antérieure concernent des cas de contrainte (Crim. 29 janvier 1921 ou plus récemment Crim., 3 déc. 2019, n° 19-82.492), légitime défense ou d'état de nécessité (arrêt Lesage Crim. 28 juin 1958).

¹⁶ Crim., 30 juin 1981, pourvoi n° 80-91.173, Bull crim n°223, qui ne concerne pas l'abolition du discernement.

¹⁷ Dans cette affaire, le tribunal correctionnel a condamné un individu malgré des conclusions expertales d'abolition du discernement en lien avec la consommation d'alcool en relevant que le juge n'est pas lié par les conclusions d'expertise et en indiquant que « *La jurisprudence dominante se refuse à voir dans l'ivresse une cause légale d'exemption de peine, solution satisfaisante sur le plan logique. Il y aurait en effet une contradiction évidente alors que l'ivresse est de plus en plus souvent réprimée en tant que telle par la législation récente, de la retenir comme une cause d'atténuation ou d'exemption de responsabilité dans les hypothèses non visées par le législateur.* »

¹⁸ Crim. 23 avril 1824

¹⁹ Crim. 27 août 1868 et Crim. 1^{er} mai 1919

²⁰ Crim. 14 novembre 1924

²¹ Crim. 5 février 1957

La jurisprudence contemporaine

Aucune décision récente n'est venue consacrer la théorie de l'effet exclusif et affirmer le principe selon lequel l'irresponsabilité pénale en cas d'intoxication volontaire ayant entraîné une abolition du discernement devait être écartée.

➤ **En matière d'ivresse**

La jurisprudence de la chambre criminelle permet de considérer que l'état d'ébriété n'est pas une cause d'exonération de responsabilité, sans toutefois aller jusqu'à affirmer que l'alcoolisation soit de nature à rendre volontaire des violences involontairement commises.

La chambre criminelle a en effet considéré dans un arrêt du 22 juin 2016 (n°15-81725) que l'état d'ivresse volontaire d'une personne ne pouvait conférer à ses agissements un caractère intentionnel dès lors que la personne n'a eu à aucun moment l'intention de causer des violences.

L'auteur n'en est pas moins responsable d'homicide involontaire, étant précisé qu'aucune expertise psychiatrique n'avait été diligentée sur son absence de discernement.

La chambre criminelle²² a confirmé l'arrêt d'une cour d'appel, dans une affaire de violences aggravées et d'outrage et en présence d'une expertise unique concluant à la simple altération du discernement, qui rappelait que l'ivresse manifeste ne constitue pas une cause d'irresponsabilité pénale ou d'atténuation de responsabilité pénale mais au contraire une circonstance aggravante (Crim 2 septembre 2014, n°13-84787).

Dans d'autres arrêts, la chambre criminelle a confirmé les arrêts de cours d'appel condamnant des prévenus pour vol, outrages ou rébellion, alors qu'ils se trouvaient en état d'ébriété avancée, dès lors que l'intention de commettre les faits ne laissait pas de doute et sans avoir à rechercher si le discernement avait été aboli (Crim 20 mai 2000, n°99-85090, Crim 30 mai 2000, n°99-85091).

Cette position est clairement rappelée dans une hypothèse où le gardé-à-vue était dans un état d'ivresse tel que la notification avait été différée faute pour lui d'être en mesure d'en comprendre le sens, mais que pour autant, l'exhibition sexuelle réalisée en cellule de dégrisement pouvait lui être reprochée. En effet la chambre criminelle rappelle que « *l'état d'ivresse du prévenu (...), ne constitue pas en soi une cause d'irresponsabilité pénale* » (Crim 21 juin 2017, n°16-841598).

➤ **En matière de stupéfiants, consécration du principe d'une appréciation souveraine des juges du fond**

Au travers de plusieurs arrêts, la jurisprudence se stabilise sur un principe d'appréciation souveraine par les juges du fond de l'état de la personne au moment du passage à l'acte.

Dans le premier arrêt²³ qui conclut à la responsabilité, la chambre criminelle renvoie à l'appréciation des juges du fond et reprend textuellement l'arrêt attaqué en concluant, dans une affaire où l'intéressé avait

²² Crim. 2 septembre 2014

²³ Crim. 13 février 2018 n°17-86.952

présenté des troubles d'origine exotoxique dus à une importante consommation de cannabis, et où deux expertises avaient conclu à l'abolition du discernement et la troisième à l'altération, que la consommation importante de stupéfiants ne doit pas s'analyser comme une cause d'abolition du discernement mais au contraire comme une circonstance aggravante.

La chambre criminelle a exposé le raisonnement *in concreto* de la chambre de l'instruction qui a conclu à la simple altération : « *que la chambre de l'instruction examine tour à tour à ce sujet les souvenirs précis du mis en examen, le mécanisme de son état au domicile de sa victime, le choix d'armes en contradiction avec un état de démence ou de fureur maniaque décrit par certains experts, le doute très sérieux sur la réalité d'une amnésie qui a pu apparaître comme particulièrement fluctuante, les traces chez le mis en examen d'une personnalité pouvant être séductrice, hystérisforme, égocentrée, pouvant être manipulatrice, l'absence d'un quelconque suivi psychiatrique de M. C. avant les faits ; que les juges évoquent ensuite la consommation importante de stupéfiants, qui ne doit pas s'analyser comme une cause d'abolition du discernement mais au contraire comme une circonstance aggravante ; (...) que les juges en déduisent qu'il convient de s'appuyer tout particulièrement sur les éléments objectifs et matériels du dossier, sur les déclarations de la partie civile qui mieux que quiconque connaît la personnalité de M. C. et du mis en examen lequel argue principalement de son amnésie, sur les conclusions du rapport des experts MM. Coutanceau et Forissier, pour écarter chez M. C. l'abolition de son discernement au moment des faits et retenir une altération* ».

Le débat portait donc ici sur l'état dans lequel se trouvait l'intéressé au temps de l'action, ce qui constituait une question de fait, laissée à l'appréciation des juges du fond et non sur une question de principe relative à l'effet de la faute antérieure sur la responsabilité. On ne peut donc considérer que dans cet arrêt, non publié au bulletin, la chambre criminelle aurait validé un principe de portée générale selon lequel une consommation volontaire de stupéfiant, même en cas d'abolition du discernement, constitue une cause d'irresponsabilité pénale.

Ce renvoi à l'appréciation *in concreto* des juges du fond avait déjà été conforté par la chambre criminelle dans un arrêt du 12 mai 2004 (n°03-84592) : une cour d'appel, en présence de deux rapports contradictoires avait tranché en faveur de l'un d'eux. La chambre criminelle avait alors relevé que les juges du fond avaient « *souverainement apprécié les conclusions des deux rapports successifs d'expertise psychiatrique* ».

Dans une autre affaire ayant donné lieu à un arrêt de la Cour de cassation du 12 avril 2016²⁴, la chambre de l'instruction avait par ailleurs considéré que l'absence de versement au dossier d'une analyse sanguine du mis en cause n'était pas de nature à influencer sur l'évaluation de la responsabilité pénale du mis en examen dès lors que la pathologie de l'intéressé n'était pas liée à une éventuelle consommation d'alcool ou de toxiques concomitante aux faits. La Cour de cassation a considéré que ces « *énonciations, exemptes d'insuffisance comme de contradiction, qui procèdent d'une analyse des expertises psychiatriques ainsi que des déclarations des experts et répondent aux articulations essentielles des mémoires des parties, la chambre de l'instruction a justifié sa décision* ».

La chambre criminelle a ainsi validé l'appréciation souveraine de la chambre de l'instruction ayant abouti à une déclaration d'irresponsabilité d'un étudiant (schizophrène et paranoïaque, ayant consommé de

²⁴ [Crim. 12 avril 2016](#) n° 15-80.207

l'alcool ou des drogues et arrêté son traitement) poursuivi pour assassinat, dans une affaire où l'ensemble des experts avait conclu à l'abolition du discernement au moment des faits.

Dans une autre affaire, un arrêt d'appel²⁵ pouvant également être utilement cité, des juges du fond avaient de la même façon déclaré un prévenu pénalement irresponsable des faits qui lui étaient reprochés en se fondant sur l'expertise qui avait conclu à l'abolition de son discernement en raison d'un délire hallucinatoire aigu très vraisemblablement provoqué par les usages de produits stupéfiants.

Enfin, il faut évoquer l'affaire dite « *SELAM* »²⁶, portant sur l'assassinat d'un individu de confession juive par un ami d'enfance présentant une schizophrénie paranoïde²⁷, ayant abouti à une déclaration d'irresponsabilité, après que trois collègues d'experts avaient conclu à une abolition du discernement. Dans cette affaire, l'intéressé était sous emprise de cannabis, mais les experts avaient relevé qu'elle avait été effectuée sans conscience des conséquences possibles : « *que la maladie mentale sévère du sujet le privait de la lucidité minimum sur son état soulignant "qu'il n'a pas la capacité efficace d'agir volontairement quand il omet de prendre ses médicaments ou quand il fait usage de toxiques et d'alcool" ; qu'en conséquence la consommation de cannabis, seule mise en évidence par les analyses le jour des faits, ayant été effectuée sans conscience des conséquences possibles de cet usage de stupéfiant ne peut davantage fonder la responsabilité pénale du mis en examen* ». La chambre criminelle, saisie d'un pourvoi qui reprochait notamment à l'arrêt de ne pas répondre à la question selon laquelle l'auteur des faits ne pouvait être considéré comme inconscient des conséquences de la drogue sur son état mental alors qu'il avait été déclaré responsable pénalement de détention de stupéfiants quelques jours avant le meurtre, validait l'appréciation de la chambre de l'instruction.

La chambre de l'instruction a ainsi exclu l'existence d'une faute antérieure à la charge de l'intéressé, dès lors que sa maladie mentale sévère le privait de la lucidité minimum sur son état et qu'en conséquence la consommation de cannabis, effectuée sans conscience des conséquences possibles de cet usage ne pouvait fonder sa responsabilité pénale.

C'est toutefois le principe de l'appréciation souveraine casuistique des juges du fond qui est consacré par la chambre criminelle dans son arrêt, non pas la thèse fondée, sur un raisonnement *a contrario*, selon laquelle si la consommation de toxiques à l'origine de l'épisode délirant n'a pas été déterminée par la maladie mentale préexistante, elle n'aurait pas pu justifier l'irresponsabilité pénale.

Toujours dans le même esprit, il est enfin intéressant de relever, ceci consacrant le principe de l'appréciation souveraine des juges du fond en la matière en l'état de la jurisprudence, que la chambre criminelle n'a jamais jugé que le renvoi en cour d'assises était nécessaire lorsqu'il existait une discordance entre les différentes expertises dans un dossier. La cour de cassation considère en effet « *que l'appréciation, par une chambre de l'instruction saisie sur le fondement de l'article 706-120 du code de procédure pénale, de l'abolition, pour cause de trouble psychique ou neurologique, du discernement d'une personne mise en examen, est souveraine* »²⁸.

²⁵ CA. Douai 20 janvier 2010 concernant une personne mise en examen pour avoir, sous l'emprise de l'alcool, tenté de voler un scooter sous la menace d'une arme de sixième catégorie.

²⁶ Crim. 12 mai 2010 n°10-80.279

²⁷ Maladie préexistante au passage à l'acte contrairement à l'affaire TRAORE

²⁸ Crim., 21 mars 2012, pourvoi n° 12-80.178, Bull. crim. 2012, n° 77

1.1.2. La procédure de déclaration d'irresponsabilité pénale

L'article 122-1 du code pénal fait de l'abolition du discernement au moment de la commission d'une infraction une cause de non-imputabilité de l'infraction.

Avant 2008, l'irresponsabilité pénale était le plus souvent constatée par le juge d'instruction qui rendait une ordonnance de non-lieu s'il estimait les conditions de l'article 122-1 remplies. Il pouvait également renvoyer l'affaire devant les juridictions de jugement qui pouvaient rendre quant à elles des arrêts d'acquiescement ou des jugements de relaxe.

1.1.2.1. La loi du 25 février 2008 relative à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental

Les dispositions de la loi n°2008-174 du 25 février 2008 relatives à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, sont applicables depuis le 27 février 2008. En l'absence de disposition particulière, elles sont également applicables aux mineurs.

L'article 3 de la loi a introduit un nouveau titre XXVIII dans le code de procédure pénale (CPP) : De la procédure et des décisions d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Ce titre comporte trois chapitres : le premier est consacré aux dispositions applicables devant le juge d'instruction et la chambre de l'instruction, le deuxième concerne les dispositions applicables devant la juridiction de jugement et le troisième détermine les mesures de sûreté susceptibles d'être ordonnées en cas de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

Dès lors, les juges doivent prononcer, si les charges sont établies, une déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, à l'issue d'une audience pouvant être publique si les victimes le demandent. Si l'auteur n'est pas en mesure de comparaître, il est représenté par un avocat.

Les décisions d'irresponsabilité pénale peuvent être prononcées pour les auteurs d'infraction atteints de troubles mentaux par :

- le juge d'instruction (ordonnance de déclaration d'irresponsabilité pénale, article 706-119 du CPP) ;
- la chambre de l'instruction (arrêt de déclaration d'irresponsabilité pénale, article 706-122 du CPP) ;
- le tribunal de police (jugement d'irresponsabilité pénale, sans possibilité de prononcer des mesures de sûreté) ;
- le tribunal correctionnel (jugement d'irresponsabilité pénale, article 706-133 du CPP) ;
- la chambre des appels correctionnels (arrêt d'irresponsabilité pénale, article 706-134 du CPP) ;
- la cour d'assises (arrêt d'irresponsabilité pénale, article 706-129 du CPP).

Aux termes des articles 706-135 et suivants du CPP, la déclaration de l'irresponsabilité pénale peut être prononcée seule, mais les juges peuvent également prononcer des mesures de sûreté à l'encontre de la

personne reconnue irresponsable.

Il peut s'agir de l'hospitalisation complète (lorsqu'il est établi par une expertise psychiatrique figurant au dossier de procédure que les troubles mentaux de l'intéressé nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte de façon grave à l'ordre public) ou d'autres mesures susceptibles d'être prescrites dans le cadre d'un sursis probatoire ou d'un suivi socio-judiciaire :

- interdiction de rencontrer les victimes ou certaines personnes ou catégories de personnes ;
- interdiction de paraître en certains lieux ;
- interdiction de détenir une arme ;
- interdiction d'exercer une activité professionnelle ;
- suspension / annulation du permis de conduire.

Ces mesures ne peuvent excéder dix ans en matière correctionnelle et vingt ans si les faits commis constituent un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement.

En cas d'hospitalisation, les interdictions prononcées sont applicables pendant la durée de celle-ci et se poursuivent après la levée de cette hospitalisation, pendant la durée fixée par la décision. L'article 706-138 du CPP dispose en outre que lorsque l'interdiction de rencontrer les victimes a été prononcée, la partie civile peut demander au procureur de l'informer de la levée d'hospitalisation.

La décision de déclaration d'irresponsabilité pénale assortie d'une mesure de sûreté est inscrite au casier judiciaire.

La chambre de l'instruction ou la juridiction de jugement statue également, s'il y a lieu, sur les demandes de dommages et intérêts formées par la partie civile.

1.1.2.2. Focus sur l'arrêt de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental rendu par la chambre de l'instruction

La loi du 25 février 2008 précitée a instauré une nouvelle procédure concernant les personnes irresponsables pénalement pour cause de trouble mental.

La saisine de la chambre de l'instruction

Lorsqu'au moment du règlement de son information, le juge d'instruction estime qu'il y a des raisons plausibles de considérer que la personne à l'encontre de laquelle il existe des charges suffisantes d'avoir commis les faits reprochés était atteinte, lors de leur commission, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement, il ordonne, sur demande d'une partie, du procureur de la République ou d'office, la transmission de la procédure au procureur général aux fins de saisine de la chambre de l'instruction (article 706-120 du CPP).

L'ordonnance de transmission rendue en application de l'article 706-120 du CPP ne met pas fin à la

détention provisoire ou au contrôle judiciaire, qui se poursuit jusqu'à l'audience de la chambre de l'instruction (article 706-121 du CPP). S'il n'a pas été mis fin à la détention provisoire, la chambre de l'instruction doit statuer dans un délai de six mois en matière criminelle ou quatre mois en matière correctionnelle à compter de la date de l'ordonnance de transmission de pièces, à défaut de quoi la personne mise en examen est remise en liberté si elle n'est pas détenue pour une autre cause.

La procédure de débat devant la chambre de l'instruction

Le président de la chambre de l'instruction ordonne, soit d'office, soit à la demande de la partie civile, du ministère public ou de la personne mise en cause, la comparution personnelle de cette dernière si son état le permet (article 706-122 du CPP). « *Lorsque la chambre de l'instruction est saisie en application de l'article 706-120 alors que la personne mise en examen a fait l'objet d'une mesure d'hospitalisation d'office, le président de cette juridiction sollicite du directeur de l'établissement d'accueil la transmission d'un certificat médical circonstancié, établi par un ou plusieurs psychiatres de l'établissement, indiquant si l'état de la personne permet ou non sa comparution personnelle pendant l'intégralité ou une partie de l'audience* » (article D.47-28 du CPP).

Si elle n'est pas assistée d'un avocat, le bâtonnier en désigne un d'office à la demande du président de la juridiction. Cet avocat représente la personne même si elle ne peut comparaître.

Les débats se déroulent en audience publique et l'arrêt est également rendu en audience publique, hors les cas de huis clos prévus par la loi²⁹ (article 706-122 du CPP). Au cours des débats, le président procède à l'interrogatoire de la personne mise en examen et peut décider d'entendre les témoins cités par les parties ou le ministère public si leur audition est nécessaire pour établir s'il existe des charges suffisantes contre la personne d'avoir commis les faits qui lui sont reprochés et déterminer si le discernement de la personne était aboli lors des faits. La chambre de l'instruction entend les experts ayant examiné le mis en cause. Le procureur général, l'avocat de la personne mise en examen et l'avocat de la partie civile peuvent poser des questions à la personne mise en examen, à la partie civile, aux témoins et aux experts. Le mis en cause et la partie civile peuvent également poser des questions par l'intermédiaire du président.

Une fois l'instruction à l'audience terminée, l'avocat de la partie civile est entendu, le ministère public prend ses réquisitions et la personne mise en examen et son avocat présentent leurs observations.

L'arrêt de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental

Lorsque la chambre de l'instruction estime qu'il existe des charges suffisantes et que cette dernière était atteinte d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement au moment des faits, un arrêt de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental est rendu (article 706-125 du CPP). Par cet arrêt, la chambre de l'instruction :

²⁹ Article 306 du CPP : « Les débats sont publics, à moins que la publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs. (...) Lorsque les poursuites sont exercées du chef de viol ou de tortures et actes de barbarie accompagnés d'agressions sexuelles, de traite des êtres humains ou de proxénétisme aggravé, le huis clos est de droit si la victime partie civile ou l'une des victimes parties civiles le demande ; dans les autres cas, le huis clos ne peut être ordonné que si la victime partie civile ou l'une des victimes parties civiles ne s'y oppose pas. (...) »

- déclare qu’il existe des charges suffisantes contre la personne d’avoir commis les faits qui lui sont reprochés ;
- déclare la personne irresponsable pénalement en raison d’un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes au moment des faits ;
- se prononce, si la partie civile le demande, sur la responsabilité civile de la personne et statue sur les demandes de dommages-intérêts ;
- prononce, s’il y a lieu, une ou plusieurs des mesures de sûreté prévues par la loi.

Appréciation souveraine des juges du fond

Comme indiqué supra, l'appréciation de la chambre de l'instruction saisie est souveraine pour déterminer si le discernement du mis en examen était aboli ou altéré au moment des faits. Par ailleurs, les conclusions du rapport d'expertise, quelles qu'elles soient, ne lient pas le juge.

1.1.2.3. Eléments statistiques

L’irresponsabilité pénale pour trouble mental constatée par les juridictions pénales

- Décisions d’irresponsabilité avec ou sans mesures de sûreté³⁰

En 2019, 238 décisions d'irresponsabilité pénale pour trouble mental ont été prononcées par les tribunaux correctionnels (232, soit + 42 % par rapport à 2018) et juridictions pour enfants (6). Parmi ces décisions, 97 ont été prononcées sur comparution immédiate, 86 sur convocation par officier de police judiciaire (COPJ) et 29 sur convocation par procès-verbal. 3 décisions ont été prises suite à renvoi du juge d'instruction. En 2019, les mesures de sûreté précisées par les articles 706-135 et 136 du CPP sont prononcées dans 53 % des cas, soit un accroissement de 11 points par rapport à 2018.

En 2020, année marquée par une longue période de confinement et une activité judiciaire en forte diminution, 184 décisions d'irresponsabilité pénale pour trouble mental ont été prononcées par les tribunaux correctionnels (182) et juridictions pour enfants (2). Parmi ces décisions, 87 ont été prononcées sur comparution immédiate, 47 sur COPJ et 23 sur convocation par procès-verbal. 3 décisions ont été prises suite à renvoi du juge d'instruction. En 2020, les mesures de sûreté précisées par les articles 706-135 et 136 du CPP sont prononcées dans 48 % des cas.

- Décisions d’irresponsabilité assorties d’une mesure de sûreté

Seules les décisions ayant prononcé, en plus de l'irresponsabilité pénale, une hospitalisation d'office (706-135 du CPP) ou (706-136 du CPP) une interdiction d'entrer en relation avec la victime de l'infraction ou certaines personnes ou catégories de personnes (...) spécialement désignées ; une interdiction de paraître dans tout lieu spécialement désigné; une interdiction de détenir ou de porter une arme; une interdiction

³⁰ Données observées à partir de Cassiopée, qui ne comprend donc pas les cours d’appel et les cours d’assises.

d'exercer une activité (...) spécialement désignée (...); une suspension du permis de conduire ou une annulation du permis de conduire **sont inscrites au casier judiciaire** (art.768 10° CPP).

Tableau 1 : décisions d'irresponsabilité pénale pour trouble mental et principales mesures accompagnant ces décisions inscrites au casier judiciaire national (CJN).

Année de prononcé	Décisions	dont hospitalisation d'office	% HO	dont arme	% arme	dont interdiction-victime ou certaines personnes	% victime	dont interdiction-lieux	% Lieux	Nombre total de mesures inscrites
2012	82	50	61%	30	37%	43	52%	24	29%	151
2013	116	68	59%	63	54%	71	61%	39	34%	248
2014	102	65	64%	60	59%	54	53%	31	30%	215
2015	122	68	56%	67	55%	60	49%	42	34%	245
2016	154	99	64%	95	62%	82	53%	59	38%	350
2017	186	127	68%	86	46%	84	45%	60	32%	368
2018	199	144	72%	109	55%	89	45%	52	26%	407
2019	198	142	72%	112	57%	86	43%	55	28%	410
Ensemble	1159	763	66%	622	54%	569	49%	362	31%	2394

Sources : tables statistiques du casier judiciaire national (CJN) traitement PEPP
NB : les données relatives à l'année 2018 et 2019 ne sont pas consolidées (tables de données en cours de construction)

En moyenne depuis 2012, ce sont 145 décisions d'irresponsabilité pénale pour trouble mental assorties d'une mesure de sûreté prononcées par an. 66 % de ces décisions prononcent (au moins) une hospitalisation d'office.

- *Origine des décisions d'irresponsabilité assortie d'une mesure de sûreté*

Toutes les juridictions sont susceptibles de constater l'irresponsabilité pénale. Sur la période 2012-2019, 44 % de ces décisions ont été prises par une chambre de l'instruction, 50 % par un tribunal correctionnel, 5 % par une cour d'appel et 0,6 % par une cour d'assises. Au total, 20 personnes mineures au moment des faits ont fait l'objet d'une telle décision sur la période.

- *Typologie des infractions concernées*

De 2012 à 2019, 1 159 décisions d'irresponsabilité pénale ont été rendues et inscrites au CJN, dont 361 (31 %) concernaient une infraction principale criminelle d'homicide volontaire ou de coups mortels (Tableau 2). 319 décisions visaient des violences délictuelles (27,5 %), 82 (7 %) des infractions sexuelles.

Parmi les 361 cas d'homicide volontaire et coups mortels, 178 (49 %) étaient des tentatives. On estime, sur la période 2012 à 2019 que 6,5 % des décisions enregistrées au casier judiciaire national visant des homicides volontaires ou coups mortels sont des décisions d'irresponsabilité pénale (361 décisions d'irresponsabilité pour 5 200 condamnations).

Tableau 2 : infractions et irresponsabilité pénale dans les décisions de 2012 à 2019.

Infractions	Décisions	Pourcentage
homicides volontaires et coups mortels	361	31,1%
violences correctionnelles	319	27,5%
infractions sexuelles - dont exhibition et harcèlement	82	7,1%
homicides et blessures involontaires	14	1,2%
menaces chantage	84	7,2%
autres atteintes à la personne	27	2,3%
atteintes aux biens	190	16,4%
atteintes à l'autorité de l'Etat	47	4,1%
autres	35	3,0%
Ensemble	1 159	100%

Sources : tables statistiques du casier judiciaire national (CJN) traitement PEPP

NB : les données relatives à l'année 2018 et 2019 ne sont pas consolidées (tables de données en cours de construction)

Les décisions de classement sans suite

➤ **Classement pour trouble psychique³¹**

Au cours de l'année 2019, 5 100 affaires ont été classées sans suite pour trouble psychiatrique. Près de 7 % concernaient un auteur mineur.

Deux classements sur trois concernent des atteintes à la personne (violences sans ITT ; menaces, chantage ou appels anonymes ; outrage, rébellion et violences envers l'autorité ; viols, agressions et exhibition sexuelles) et 23 % des classements concernent des atteintes aux biens (destructions et dégradations, vol).

➤ **Classement pour état mental déficient³²**

³¹ Ce motif de classement vise les cas dans lesquels un expert psychiatre a examiné la personne mise en cause et a conclu à l'abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes en raison d'un trouble psychique ou neuropsychique (article 122-1 du code pénal).

³² Ce motif de classement vise les cas où la poursuite n'est pas opportune compte tenu de la personnalité de l'auteur, dont il s'avère qu'il ne jouit pas de toutes ses facultés mentales, sans pour autant qu'il y ait eu expertise mais souvent un simple « examen » psychiatrique.

En 2019, 3 771 personnes ont fait l'objet d'un classement sans suite pour ce motif, contre 3 973 en 2018 et 4 219 en 2017. Environ 6 % des personnes concernées sont mineures.

En 2019, 58 % des classements portaient sur des infractions d'atteinte à la personne et 24% concernaient des atteintes aux biens.

Synthèse

On estime à moins de 10 000 le nombre annuel de personnes pour lesquelles des troubles psychologiques ont justifié l'abandon de poursuites, soit environ 0,5 % des quelque 2 millions de personnes orientées par an.

Dans environ 9 000 cas, l'irresponsabilité pénale a été constatée par le parquet suite à une expertise ou à un simple examen médical ou psychiatrique. Dans plus de 230 cas, l'irresponsabilité pénale a été constatée par les tribunaux correctionnels et les juges et tribunaux pour enfants. Dans un cas sur deux, cette décision est accompagnée d'une ou plusieurs mesures de sûreté.

Dans moins d'une centaine de cas, elle est prononcée par les chambres de l'instruction ou les cours d'assises. Ces cas ne sont connus que lorsqu'une mesure de sûreté a été prononcée, mais on peut penser, s'agissant des cas les plus graves (le plus souvent criminels), qu'une telle mesure est systématique.

1.1.3. La procédure postérieure à la déclaration d'irresponsabilité

1.1.3.1. Hospitalisation d'office et mesures de sûreté

Lorsque la chambre de l'instruction ou la juridiction de jugement déclare irresponsable une personne, qui nécessite des soins et compromet la sûreté des personnes ou porte atteinte de façon grave à l'ordre public aux termes d'une expertise psychiatrique figurant au dossier, la juridiction peut, en application de l'article 706-135 du CPP, ordonner par décision motivée (D.47-29 du CPP) l'admission de la personne en soins psychiatriques, sous la forme d'une hospitalisation complète dans un établissement mentionné à l'article L.3222-1 du code de santé publique (CSP).

Si la juridiction ne prononce pas l'admission de la personne en soins psychiatriques, le préfet immédiatement avisé de la déclaration d'irresponsabilité peut l'ordonner en vertu de l'article D.47-29-2 du CPP.

Si la juridiction ordonne l'hospitalisation prévue par l'article 706-35 du CPP, alors que la personne déclarée pénalement irresponsable fait déjà l'objet d'une décision d'hospitalisation d'office du préfet, la décision judiciaire se substitue à la décision administrative par application de l'article D.47-29-4 du code de la santé publique.

Elle peut également en vertu de l'article 706-136 du même code interdire à la personne déclarée irresponsable d'entrer en relation avec la victime de l'infraction ou certaines personnes ou catégories de personnes et notamment les mineurs spécialement désignés, de paraître en tout lieu spécialement désigné,

de détenir une arme, d'exercer une activité professionnelle ou bénévole spécialement désignée, ordonner la suspension ou l'annulation de son permis de conduire.

1.1.3.2. Régime de l'hospitalisation complète à la suite d'une déclaration d'irresponsabilité pénale

Conformément à l'article D.47-29-3 du CPP, le régime de l'hospitalisation ordonnée en application de l'article 706-135 du même code est, s'agissant des conditions d'admissions régi par l'article L.3213-1 du code de la santé publique et s'agissant des conditions de levée et de prolongation de cette mesure, identique à celui de l'hospitalisation ordonnée par le représentant de l'état en application des articles L.3213-1 et L.3213-7 du code de la santé publique à l'égard d'une personne déclarée pénalement irresponsable en raison d'un trouble mental.

Il ne peut être mis fin à cette hospitalisation que selon les modalités prévues par l'article L.3213-8 du code de la santé publique (cf. infra), ce qui exclut une fin d'hospitalisation fondée sur l'article L. 3213-4 (qui fixe les délais de renouvellement de l'hospitalisation, soit dans les 3 jours suivants le dernier jour du mois suivant la décision d'admission, puis tous les 3 mois, ou sur décision du préfet pouvant être prise à tout moment sur décision du représentant de l'Etat).

L'information immédiate par l'autorité judiciaire de l'autorité préfectorale et de la commission

En vertu de l'article L.3213-7 du code de la santé publique, lorsque la chambre de l'instruction ou la juridiction de jugement a ordonné l'admission de la personne déclarée irresponsable dans un établissement sous la forme d'une hospitalisation complète, elle en avise immédiatement la commission mentionnée à l'article L.3222-5 du même code, ainsi que le représentant de l'Etat dans le département qui ordonne sans délai la production d'un certificat médical circonstancié portant sur l'état actuel du malade.

Au vu de ce certificat émanant d'un psychiatre extérieur à l'établissement d'accueil, le préfet de département peut prononcer une mesure d'admission en soins psychiatriques dans les conditions définies à l'article L.3213-1 du même code.

Toutefois, si la personne concernée fait déjà l'objet d'une mesure de soins psychiatriques en application du même article L. 3213-1, la production du certificat médical susvisé n'est pas requise pour modifier le fondement de la mesure en cours.

L'admission en soins psychiatriques en période d'observation et de soins initiale sous la forme d'une hospitalisation complète

En application de l'article L3211-2-2 du code de la santé publique et quel que soit le mode d'admission, lorsque la personne est admise en soins psychiatriques sans consentement, elle fait l'objet d'une période d'observation et de soins initiale sous la forme d'une hospitalisation complète.

Dans les 24 heures suivant l'admission, elle fait l'objet d'un examen somatique et psychiatrique par un médecin de l'établissement d'accueil. Dans les 72 heures suivantes, un nouveau certificat est établi dans les mêmes conditions. Si les deux certificats médicaux concluent à la nécessité de maintenir les soins.

Lorsque ces deux certificats concluent à la nécessité de maintenir les soins, le second propose de la forme de la prise en charge à mettre en œuvre pour le malade. Durant cette période initiale d'observation, seules des sorties courtes accompagnées par le personnel de l'établissement sont possibles.

La décision sur la forme de la prise en charge

L'article L 3213-1 code de la santé publique prévoit qu'à l'issue de la période initiale d'observation, le préfet ou le directeur d'établissement prend une décision sur la forme des soins sur la base de la proposition faite par le psychiatre dans le certificat à 72 h.

Il peut décider d'une prise en charge sous la forme d'une « hospitalisation complète ». Si la proposition de soins du psychiatre recommande une prise en charge sous une autre forme que l'hospitalisation complète, le préfet ne peut modifier la forme de la prise en charge qu'après avis conforme du collègue précité.

Les autorisations de sortie

En application de l'article L.3211-11-1 du code de la santé publique, les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques notamment en application de l'article 706-135 du CPP sous la forme d'une hospitalisation complète peuvent bénéficier d'autorisations de sortie de courte durée :

- sous la forme de sorties accompagnées n'excédant pas 12 heures ;
- sous la forme de sorties non accompagnées d'une durée maximale de 48 heures.

Ces sorties sont accordées sur autorisation du directeur de l'établissement de soin, après avis favorable du psychiatre de l'établissement et sauf opposition écrite et motivée du représentant de l'Etat à qui cette décision est transmise.

La modification de la prise en charge

En vertu de l'article L.3211-11 du code de la santé publique, le psychiatre qui participe à la prise en charge de la personne déclarée pénalement irresponsable et faisant l'objet d'une hospitalisation complète peut proposer à tout moment la modification de la forme de la prise en charge. Il établit un certificat médical circonstancié en ce sens.

Le psychiatre qui participe à la prise en charge du patient transmet immédiatement au directeur de l'établissement d'accueil un certificat médical circonstancié proposant une hospitalisation complète lorsqu'il constate que la prise en charge de la personne décidée sous une autre forme ne permet plus,

notamment du fait du comportement de la personne, de dispenser les soins nécessaires à son état. Lorsqu'il ne peut être procédé à l'examen du patient, il transmet un avis établi sur la base du dossier médical de la personne.

La fin de l'hospitalisation complète

En application de l'article L3213-8 du code de la santé publique, si le collège émet un avis aux termes duquel la mesure de soins psychiatriques sous forme d'une hospitalisation complète n'est plus nécessaire et que la mesure de soins sans consentement peut être levée, le représentant de l'Etat dans le département ordonne une expertise psychiatrique de la personne par deux psychiatres qui se prononcent dans un délai maximal de 72 heures à compter de leur désignation sur la nécessité du maintien de la mesure de soins psychiatriques.

Lorsque les deux avis des psychiatres confirment l'absence de nécessité de l'hospitalisation complète, le représentant de l'Etat ordonne la levée de la mesure de soins psychiatriques.

En cas de divergence d'avis ou de préconisation de maintien de soins suivie du maintien de cette mesure par le préfet, celui-ci avise le directeur de l'établissement de santé, qui saisit le juge des libertés et de la détention afin qu'il statue sur le maintien de la mesure dans les conditions prévues par l'article L.3211-12 du code de la santé publique.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer explicitement ni sur la constitutionnalité des dispositions de l'article 122-1 du code pénal, ni sur les dispositions antérieures qui déclinaient le principe de l'irresponsabilité pénale pour trouble mental. De la même manière, il n'a jamais posé clairement en principe constitutionnel le discernement de l'agent comme composante de la responsabilité pénale.

Toutefois, le Conseil Constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle au principe selon lequel, en matière pénale, la définition des crimes et des délits doit comporter un élément moral en sus de l'élément matériel³³. Cela signifie que s'agissant des crimes et délits, la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés³⁴.

Il est possible d'en déduire que le maintien de la responsabilité pénale d'une personne malgré l'abolition totale de son discernement, du seul fait que cela résulte d'un agissement de celle-ci, et ce dans toutes les circonstances (y compris par erreur), paraîtrait excessif et susceptible de poser des difficultés constitutionnelles au regard des principes précités.

Il pourrait toutefois être soutenu que le principe d'irresponsabilité pénale en cas d'abolition du discernement au moment des faits est de valeur constitutionnelle, sans présenter pour autant un caractère

³³ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999.

³⁴ Décision n° 2011-164 QPC du 16 septembre 2011.

absolu. A ce titre, dans sa décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 (loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs) le Conseil Constitutionnel a validé le dispositif des peines planchers en formulant la réserve suivante :

« 18. *Considérant enfin qu'en instaurant des peines minimales, le législateur n'a pas dérogé aux dispositions spéciales du deuxième alinéa de l'article 122-1 du code pénal qui prévoient que lorsque l'auteur de l'infraction était, au moment des faits, atteint d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ; que dès lors, même lorsque les faits ont été commis une nouvelle fois en état de récidive légale, ces dispositions permettent à la juridiction de prononcer, si elle l'estime nécessaire, une peine autre que l'emprisonnement ou une peine inférieure à la peine minimale ; »*

Il est possible de déduire de cette décision que la possibilité pour la juridiction de décider d'une diminution de responsabilité en cas d'altération (et non d'abolition) du discernement ou du contrôle de ses actes constitue une exigence constitutionnelle³⁵ (alors même qu'à l'époque de la décision précitée, l'alinéa 2 de 122-1 du code pénal ne prévoyait pas de façon expresse une diminution de la peine encourue, comme il le fait depuis loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales).

A fortiori, on peut considérer que cela implique certainement que l'irresponsabilité pénale en cas d'abolition du discernement ou du contrôle de ses actes constitue également, dans son principe, une exigence constitutionnelle, dont le fondement résiderait dans le principe du caractère personnel de la responsabilité pénale, et dans celui de nécessité et de proportionnalité des peines, même si ce principe ne paraît pas être absolu et semble pouvoir faire l'objet d'exceptions encadrées et limitées, dès lors que ces exceptions ne porteraient atteinte ni au principe de responsabilité personnelle ni à ceux de nécessité et de proportionnalité des peines.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aucun arrêt de la Cour de Strasbourg ne traite de la question des critères de la responsabilité pénale en cas de trouble mental.

Comme l'indique l'avocate générale près la Cour de cassation dans son avis relatif à l'arrêt de la chambre criminelle précité, la jurisprudence de la Cour européenne s'est principalement attachée, au visa des dispositions de l'article 6 § 1 et 3 a et c de la Convention à garantir la capacité de la personne atteinte de troubles mentaux à être jugée, qui « *présuppose que l'accusé comprenne globalement la nature et l'enjeu pour lui du procès, notamment la portée de toute peine pouvant lui être infligée* », qu'il soit « *à même*

³⁵ Les Cahiers commentent cette décision en indiquant : « Une difficulté se posait en revanche en cas de nouvelle récidive. La juridiction n'a désormais la possibilité de descendre sous le seuil de peine que si l'auteur présente des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion ». Cette condition peut sembler difficilement accessible aux personnes atteintes de troubles psychiques ou neuropsychiques de nature à altérer leur discernement ou à entraver le contrôle de leurs actes. Il est pourtant *éminemment nécessaire* que ces éléments soient pris en compte par la juridiction, notamment lorsqu'ils correspondent à une atténuation de la responsabilité de l'auteur ».

d'exposer à ses avocats sa version des faits, de leur signaler toute déposition avec laquelle il ne serait pas d'accord et de les informer de tout fait méritant d'être mis en avant pour sa défense »³⁶, jurisprudence dont a fait application à plusieurs reprises la chambre criminelle.

La Cour européenne, compte tenu de la grande diversité des systèmes mis en œuvre par les Etats en cas d'infractions pénales commises par des personnes atteintes de troubles mentaux laisse toute latitude aux Etats pour opter pour la réponse pénale ou pour des mesures de sûreté, judiciaires ou administratives, ou encore pour un système mixte, dès lors que le traitement est conforme à la dignité de la personne et adapté à la nécessité des soins et qu'il existe un recours.

1.4. ELEMENTS DE DROIT COMPARE

La mission de l'irresponsabilité pénale confiée à MM. Raimbourg et Houillon a procédé à une analyse de droit comparé, qui sera reproduite ci-dessous³⁷.

Un examen - non exhaustif - du droit existant permet de dresser un tableau rapide de certaines législations étrangères, en opérant une distinction entre les pays anglo-saxons (1.4.1) et les pays de droit romano-germanique (1.4.2).

1.4.1. Les pays anglo-saxons

Royaume-Uni³⁸

Pour comprendre le droit britannique sur ce sujet, on doit principalement se focaliser sur les axes de défense légalement opposables par le mis en cause lorsqu'il est poursuivi par le Crown Prosecutor, équivalent du ministère public (ce qui suppose préalablement que ce dernier établisse la recevabilité de l'affaire, qu'il justifie de l'intérêt d'engager des poursuites au regard du contexte, des éléments de preuves ou de l'ordre public³⁹ et que le mis en cause ait été considéré comme apte à un procès et à plaider sa cause⁴⁰).

Au Royaume-Uni, la question centrale pour décider de l'éventuelle exonération de la responsabilité pénale de l'auteur pour troubles psychiques est de savoir s'il aurait pu éviter de commettre ou non l'infraction présumée.

³⁶ Stanford c. Royaume-Uni, 23 février 1994 ou AFFAIRE G. c. FRANCE (Requête no 27244/09) 23 février 2012

³⁷ Rapport de la mission sur l'irresponsabilité pénale, Février 202, n° 017-21

³⁸ Sur la base de recherches menées par le Bureau du droit comparé

³⁹ Voir sur ce point les règles établies par le Code for Crown Prosecutors : « *Mental Health Conditions and Disorders: Draft Prosecution Guidance* », 12 mars 2019 : <https://www.cps.gov.uk/publication/mental-health-conditions-and-disorders-draft-prosecution-guidance>

⁴⁰ Le juge devra notamment déterminer si l'individu est en mesure d'assister à l'audience et pour en décider du contraire, il s'appuiera sur un document écrit d'au moins deux médecins agréés, dont l'un est agréé par le ministère de l'Intérieur, certifiant que l'accusé est incapable de : Comprendre les accusations, Décider de plaider coupable ou non, Exercer son droit de récuser les jurés, Donner des instructions à ses avocats, Suivre le déroulement de la procédure, Témoigner.

Deux états de conscience, l'aliénation mentale (insanity) et l'automatisme (automatism) et au final trois types de défense permettent d'aboutir à une irresponsabilité pénale au Royaume-Uni :

- l'« *insane automatism* » (l'automatisme avec insanité d'esprit) ;
- le « *non insane automatism* » (l'automatisme sans insanité d'esprit) ;
- l'intoxication.

En premier lieu, la défense dite « insane automatism » : ces éléments constitutifs et cumulatifs établis très tôt en jurisprudence par la Chambre des Lords dans l'arrêt M'Naghten de 1843 sont les suivants⁴¹ :

- le mis en cause doit être dépourvu de capacité de raisonner : une distraction temporaire ne sera pas suffisante ;
- le trouble mental doit être la conséquence d'une maladie mentale : la maladie mentale s'entend d'une maladie affectant les capacités mentales de raison, de mémoire et de compréhension, et ne peut résulter d'une cause extérieure, comme l'usage d'une drogue ;
- le mis en cause ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte de la nature et de la qualification de son acte ou, s'il s'en était rendu compte, il doit être établi qu'il ne savait pas que ce qu'il faisait était «mal» au sens de la Common Law.

En pratique, lorsque les conditions énoncées par les «*M'Naghten rules*» sont remplies, les suites de la procédure sont les suivantes⁴² :

- si la procédure contre le défendeur a lieu devant la Crown Court (juridiction pénale supérieure, compétente pour les infractions les plus graves), un « *verdict spécial* » («*special verdict*») sera rendu en cas de succès de cette défense, verdict selon lequel l'accusé est déclaré non coupable pour cause d'aliénation mentale (“*not guilty by reason of insanity*”). La juridiction⁴³ dispose alors d'un large éventail d'options pour ordonner un traitement - y compris l'internement obligatoire dans un hôpital psychiatrique sécurisé – en application notamment du Mental Health Act de 1983⁴⁴ ;
- si la procédure se déroule devant une Magistrates' Court (juridiction pénale inférieure traitant des infractions les moins graves), et si la défense basée sur les « M'Naghten Rules » est

⁴¹ Rv M'Naghten (1843) 8 E.R. 718; (1843) 10 Cl. & F. 200 : the defence succeeds only if the defendant shows that at the time of the crime he or she was “labouring under such a defect of reason, from disease of the mind, as not to know the nature and quality of the act he was doing, or if he did know it, that he did not know he was doing what was wrong”. M'Naghten était un paranoïaque qui se croyait persécuté par le premier ministre anglais Peel et qui voulut le tuer mais par erreur tua son secrétaire.

⁴² Nous remercions ici le Professeur J.R. Spencer, CBE, QC (hon), LLD, Professor Emeritus, University of Cambridge, pour ses explications.

⁴³ En cas de verdict spécial, en fonction de la nature de l'infraction, des antécédents de l'auteur, et du risque de récurrence, la cour peut ainsi décider d'une remise en liberté inconditionnelle, d'un « contrôle judiciaire » ou d'une ordonnance d'hospitalisation, éventuellement sous restriction de ne pouvoir être libéré qu'après accord du ministre de l'Intérieur. La libération dépendra de l'état de santé de la personne et du risque pour le public. Pour ordonner une hospitalisation, l'auteur doit être âgé de plus de 21 ans, deux médecins doivent avoir évalué que l'auteur souffre de troubles mentaux et qu'une hospitalisation ainsi qu'un traitement adapté sont nécessaires. La Cour peut également prendre une ordonnance d'injonction de soin.

⁴⁴ Mental Health Act 1983 (legislation.gov.uk).

reconnue, le verdict sera une décision d'irresponsabilité dite « simple acquittal » tout en laissant une grande marge d'appréciation à la juridiction quant aux mesures – notamment de soins et de sûreté - à prononcer en conséquence de la reconnaissance de cette « aliénation » au moment des faits.

En second lieu, la défense dite « *non insane automatism* » : celle-ci a été consacrée par l'arrêt *Bratty v. Attorney for Northern Ireland*⁴⁵. Elle s'applique dans le cas d'une conduite involontaire et inconsciente causée par un facteur externe au mis en cause et sans allégation d'aliénation mentale.

Pour que cette défense soit admise :

- le corps du mis en cause doit avoir agi en dehors de la volonté de celui-ci (par exemple : le somnambulisme, une commotion cérébrale, une transe hypnotique, un spasme ou une action réflexe, et les actes effectués par un diabétique qui souffre d'un épisode hypoglycémique) ;
- le mis en cause ne doit pas avoir eu conscience de son action ou omission.

Ces critères sont appréciés strictement, un contrôle quelconque de ses faits et gestes privant le mis en cause du bénéfice de cette défense⁴⁶.

L'effet de cette défense dépend alors de l'infraction poursuivie :

- si l'infraction est une infraction nécessitant d'établir un degré d'intention particulièrement exigeant « *specific intent* », il sera souvent acquitté ;
- si l'infraction est une infraction intentionnelle « *simple* », « *basic intent* », c'est-à-dire avec une exigence moindre quant à l'établissement de l'élément intentionnel, le mis en cause devra simplement prouver qu'il n'a pas été imprudent quant à la survenance des circonstances ayant amené son propre corps à se mouvoir de manière « *automatique* ».

A contrario, si l'automatisme a été engendré par le propre fait du mis en cause, cette défense ne pourra pas être développée. Tel serait le cas si le mis en cause avait consommé une substance ou une drogue connue pour avoir certains effets. Il serait alors considéré comme ayant été imprudent et ne bénéficierait pas des avantages de cette défense.

En dernier lieu, la défense dite « *d'intoxication* » : celle-ci se réfère uniquement à une intoxication due à la consommation d'alcool ou de drogues dangereuses connues pour générer des comportements imprévisibles et agressifs.

Deux situations doivent alors être distinguées : l'intoxication involontaire et l'intoxication volontaire.

- *Concernant l'intoxication involontaire*, cette défense concerne les mis en cause qui n'étaient pas conscients d'avoir été intoxiqués. Ainsi, à titre d'exemple, le mis en cause qui a consommé une drogue supposée l'endormir (ex.: du valium) mais qui a eu un effet d'excitation radicalement inverse, peut bénéficier de cette défense⁴⁷. Cependant, si l'intoxication a eu pour seul effet de lever

⁴⁵ *Bratty v Attorney General for Northern Ireland*, HL, 3 October 1961.

⁴⁶ *Broome v Perkins* (1987) 85 Cr App R 321.

⁴⁷ *R v Hardie* [1985] 1 WLR 64.

certaines inhibitions, les juges peuvent considérer que l'élément intentionnel nécessaire à la constitution de l'infraction, est caractérisé.

- *Concernant l'intoxication volontaire*, l'intoxication volontaire n'est jamais une défense recevable contre l'imputation d'une infraction exigeant une intention de type « *basic intent* ». Cependant, elle peut l'être pour une infraction nécessitant un dol spécifique, « *specific intent* ».

Or, les distinctions entre les infractions d'intention « simple » et les infractions d'intention « renforcée » sont évolutives et demeurent extrêmement débattues dans la jurisprudence.

A titre d'illustration, on pourra mentionner que le meurtre est une infraction d'intention spécifique⁴⁸ ; deux nuances jurisprudentielles écartent la possibilité de bénéficier de la défense d'intoxication volontaire dans ces cas :

- « *A drunk intent is still an intent* » : une intention même en état d'ivresse est toujours une intention⁴⁹ et empêchera le mis en cause de bénéficier de cette défense ;
- « *The Dutch Courage Rule* » : l'intoxication en vue de commettre l'infraction ne permet pas de bénéficier de cette défense^{50 51} ;

En résumé, le droit pénal anglais reconnaît une « *excuse pénale* » (defense) basée sur la folie (insanity defense) mais elle est étroitement définie et enserrée dans le carcan des « *M'Naghten rules* ».

En pratique, la défense basée sur la folie est cependant rarement invoquée. La plupart des accusés qui ont des problèmes mentaux plaident coupable ou se défendent contre l'accusation sur d'autres fondements juridiques. En cas de condamnation, le fait que l'accusé souffre de problèmes mentaux est plutôt soulevé au stade de la détermination de la peine, stade où la juridiction dispose alors d'un large éventail de mesures et de peines envisageables, plus souples que le Mental Health Act de 1983.

Si l'accusé est reconnu coupable de meurtre, la juridiction est cependant contrainte par la loi de prononcer une peine d'emprisonnement à perpétuité et n'est pas alors en mesure d'utiliser le large éventail de pouvoirs normalement disponibles pour traiter les accusés souffrant de troubles mentaux. C'est la raison pour laquelle afin de contourner cette difficulté, dans les affaires de meurtre, l'article 2

⁴⁸ R c Caldwell [1982] AC 341 HL.

⁴⁹ R v Sheehan et Moore (1975) 60 Cr App R 308 : il s'agissait dans les faits d'un individu ayant ingéré de l'alcool et de la drogue pendant plusieurs jours. Il s'est battu et a également agressé les agents de police l'ayant arrêté. Tous les chefs d'inculpation ont été retenus.

⁵⁰ La Chambre des Lords a appliqué à cette sorte d'intoxication la règle dite « *du courage hollandais* », ce dans l'affaire AG for Northern Ireland v Gallagher [1963] AC 349 : lorsque l'auteur consomme de l'alcool pour se donner le courage d'agir plus sûrement, alors sa responsabilité est certaine et l'acte doit être réprimé. Ainsi, pour le juge anglais, la responsabilité est entière dans un tel cas et l'individu poursuivi pour le meurtre de sa femme ne peut pas bénéficier de la disqualification de *murder en manslaughter (homicide involontaire)*.

⁵¹ En pratique, et selon les explications du Professeur Ronnie Mackay, Professor of Criminal Policy and Mental Health à la Leicester De Montfort Law School, si l'accusé a volontairement consommé de la drogue au point d'être intoxiqué au moment du passage à l'acte, le seul moyen de défense disponible pour celui-ci est celui de l'intoxication volontaire qui peut lui permettre d'espérer voir requalifier la prévention pour meurtre en homicide involontaire (manslaughter), mais seulement si en raison de l'intoxication, l'accusé n'avait pas au moment des faits une intention équivalente à l'élément moral (mens rea) exigé pour l'infraction de meurtre (murder). Un verdict de non-culpabilité pour cause de folie lié à cette intoxication serait très improbable. Cependant, si l'accusé souffrait d'une maladie mentale distincte et opérante au moment du meurtre, il pourrait peut-être plaider une responsabilité réduite visant à nouveau à disqualifier le meurtre en homicide involontaire. Mais l'intoxication seule ne sera pas un choix possible pour une telle défense.

de la loi de 1957 sur l'homicide prévoit un moyen de défense partiel spécial appelé « responsabilité réduite » (*diminished responsibility*), dont les exigences sont moins rigoureuses que pour la « défense de folie » (Insanity defense).

Si cette défense de responsabilité réduite réussit, le verdict prononcé est celui de « *manslaughter* » (homicide involontaire) au lieu de meurtre (*murder*), et le tribunal peut faire usage de ses pouvoirs étendus de détermination de la peine.

Il semble⁵² que la loi anglaise sur la folie comme moyen de défense soit régulièrement critiquée car considérée obsolète ou inutilement sévère. Dans la pratique, les verdicts les plus durs qui semblent en découler sont néanmoins largement atténués par les larges pouvoirs discrétionnaires du juge en matière de détermination de la peine, raison pour laquelle les gouvernements successifs ont peut-être souvent ignoré les demandes insistantes de réforme de l'irresponsabilité pénale⁵³.

S'agissant de la question de l'intoxication - dont les règles sont tout aussi compliquées et critiquées, il semble également peu probable qu'une réforme puisse voir prochainement le jour⁵⁴.

Aux Etats-Unis

Le régime américain de l'irresponsabilité pénale est largement inspiré du régime britannique. Néanmoins, la complexité d'un système où se mélangent droit fédéral et droit des Etats permet difficilement de résumer ici toutes ses particularités.

A titre liminaire, il convient de préciser que les Etats fédérés ont une grande marge de manœuvre quant aux critères permettant d'établir une absence de responsabilité pénale pour insanité d'esprit. Malgré l'existence d'un Insanity defense reform Act⁵⁵, loi fédérale, les Etats sont assez libres quant à la détermination des critères permettant de considérer un mis en cause comme irresponsable⁵⁶.

Un régime spécial d'« insanity defense » existe ainsi dans presque tous les Etats (sauf en Idaho, au Kansas, au Montana et en Utah où il faudra démontrer en général l'absence d'élément intentionnel pour être considéré irresponsable).

Il convient donc de différencier entre les applications faites devant les juridictions fédérales et les juridictions étatiques.

⁵² D'après le Professeur J. R. Spencer, professeur émérite à l'université de Cambridge.

⁵³ Pour plus de détails sur les axes de réforme de l'insanity defense, on peut consulter les travaux préparatoires de la Law Commission et notamment son rapport « Criminal Liability : insanity and automatism, a discussion paper » en date du 23 juillet 2013 : <https://www.lawcom.gov.uk/project/insanity-and-automatism/>

⁵⁴ La Law Commission a publié le 15 janvier 2009 un rapport sur l'intoxication et la responsabilité, mais le gouvernement n'a pas accepté ses recommandations qui répondaient pourtant à un souci de plus grande accessibilité et lisibilité du droit pénal quant à l'intoxication volontaire et involontaire : <https://www.lawcom.gov.uk/project/intoxication-and-criminal-liability-2009/>.

⁵⁵ Insanity Defense Reform Act of 1984 | JM | Department of Justice.

⁵⁶ 18-6135 Kahler v. Kansas (03/23/2020).

Devant les juridictions fédérales

Une différence primordiale est faite entre l'insanité, « *insanity* », et la diminution des capacités mentales, « *diminished capacity* ».

Tandis que l'insanité permet de ne pas être jugé responsable, la diminution des capacités permet seulement d'espérer une moindre peine, ce qui se rapproche finalement de la distinction de l'article 122-1 du code pénal français.

De plus, seule la défense pour insanité permet l'examen de la « *competency* », pouvant être définie comme la capacité à subir un procès.

La Cour suprême des Etats-Unis juge ainsi que si le mis en cause n'est pas capable de communiquer avec son avocat ou de comprendre rationnellement la nature des poursuites contre lui, il ne peut pas alors subir de procès⁵⁷.

Si une personne est considérée comme incapable de subir un procès, les poursuites pénales seront suspendues ou interrompues, le mis en cause pouvant être interné dans une institution spécialisée (du type hôpital psychiatrique) jusqu'à ce que sa capacité soit restaurée.

Le Congrès américain souhaitant encadrer cette défense, a adopté en 1984, l'Insanity Defense Reform Act⁵⁸ dont le régime, particulièrement strict, dispose que pour bénéficier de la défense d'*insanity*, le mis en cause doit avoir été sous l'empire d'une maladie mentale grave et qu'il soit démontré qu'il n'était pas capable d'apprécier soit la nature et la qualité de son acte, soit son illicéité.

Devant les juridictions des Etats fédérés

Les Etats dans lesquels la défense pour insanité est possible se fondent notamment sur :

- Le *M'Naghten test* : issu de la jurisprudence anglaise^{59 60} ;
- Le *Durham test* : issu de la jurisprudence américaine⁶¹, ce test permet d'acquitter un individu si le crime est le produit de sa maladie mentale ;
- Le Model Penal Code : ce code, élaboré par l'American Institute of Law prend en compte les deux précédents tests pour instaurer un régime hybride. Si l'infraction découle d'une maladie, de l'incapacité de se rendre compte de l'illicéité ou de l'incapacité de se conformer à la loi, alors le mis en cause pourra être exonéré de responsabilité.

⁵⁷ Dusky v. United States, 362 U.S. 402 (1960).

⁵⁸ Insanity Defense Reform Act of 1984 | JM | Department of Justice.

⁵⁹ R v M'Naghten (1843) 8 E.R. 718; (1843) 10 Cl. & F. 200.

⁶⁰ Il existe également un test dit « d'impulsion irrésistible », utilisée pour la première fois par la Cour suprême de l'Etat d'Alabama en 1887 (affaire PARSONS v. State). Ce test consiste à déclarer une personne irresponsable pénalement malgré le fait qu'elle puisse distinguer le bien et le mal (contrairement au M'Naghten Test), à partir du moment où elle souffre d'une maladie mentale qui engendre une perte du contrôle de ses actes.

⁶¹ Durham v. United States, 214 F.2d 862 (D.C. Cir. 1954) : Justia.

1.4.2. Les pays de droit romano-germanique

On limitera ici l'analyse des pays de tradition romano-germanique aux législations allemande, italienne et espagnole.

L'Allemagne⁶²

Le code pénal allemand exclut en principe la culpabilité des personnes atteintes de troubles mentaux. Celles-ci ne peuvent donc pas faire l'objet d'une sanction pénale, mais seulement d'une mesure de sûreté décidée par le juge⁶³.

L'article 20 du code pénal, relatif à la non-imputabilité des infractions pour troubles mentaux, considère ainsi que, l'aptitude minimale au discernement, nécessaire pour qu'il y ait culpabilité, fait défaut lorsque l'auteur d'une infraction « *au moment de la réalisation de l'acte [...] n'est pas capable d'en percevoir le caractère illicite ou d'agir conformément à la perception qu'il en a* », et ce pour l'une des trois raisons suivantes :

- troubles psychotiques ;
- troubles profonds de la conscience ;
- débilité ou autre anomalie mentale grave.

L'article 21 du même code est relatif à l'imputabilité atténuée. Il vise les cas où la capacité de discernement est considérablement amoindrie pour l'une des raisons énumérées à l'article 20. Les personnes visées par l'article 21 ne bénéficient pas d'une exclusion de responsabilité, mais seulement d'une réduction facultative de peine. C'est donc le juge qui décide, sur la base du rapport d'un expert, qu'un auteur est ou non pénalement responsable.

Si les auteurs jugés irresponsables ne peuvent pas faire l'objet d'une sanction pénale, le tribunal peut prononcer à leur encontre une mesure de « *rééducation et de sûreté* », considérée comme exclusivement préventive et de nature éducative, protectrice ou curative.

Le tribunal peut notamment prononcer le placement dans un hôpital psychiatrique lorsque l'auteur de l'infraction représente un danger pour la collectivité, qu'il est vraisemblable qu'il commette à nouveau des infractions graves et que sa dangerosité est liée à son état mental. Un tel placement dont la durée n'est pas déterminée à l'avance conduira en cas de levée de la mesure l'intéressé à être placé sous un régime de mise à l'épreuve sous le contrôle d'un travailleur social.

Malgré plusieurs projets de réforme, le droit pénal allemand en matière de trouble mental fait néanmoins

⁶² An International Perspective on Criminal Responsibility and Mental Illness, Laura M. Grossi and Debbie Green, Online First Publication, January 23, 2017, GrossiGreen2017CRandMentalIllness.pdf.

⁶³ Voir sur ce point « L'irresponsabilité pénale des malades mentaux », documents de travail du Sénat, société de législation comparée, février 2004 ;

l'objet de très nombreuses critiques⁶⁴, notamment celle relative à l'internement de sûreté, « *Sicherungsverwahrung* ». Il a été introduit en Allemagne par la loi sur les criminels d'habitude du 23 novembre 1933 et correspondait à une volonté de lutter contre la dangerosité présumée de l'individu en adoptant un système dualiste de sanctions pénales, comprenant peines et mesures de sûreté.

Le but affiché était de protéger la collectivité et de réadapter des personnes dites « dangereuses » en ajoutant, à leur(s) peine(s), différentes mesures préventives dont l'internement de sûreté.

Pourtant, ce *Sicherungsverwahrung*, imposait de fait à un individu une privation de liberté pour une durée indéterminée voire illimitée, en raison de sa dangerosité supposée. L'internement de sûreté allemand a suscité de nombreux arrêts rendus par la cour de Strasbourg et le législateur allemand a depuis refondu entièrement ce dispositif - déclaré inconstitutionnel par une décision par la Cour constitutionnelle fédérale du 4 mai 2011 - par la loi du 5 décembre 2012 « relative à la transposition du principe de la distance obligatoire dans le droit de l'internement de sûreté au niveau fédéral⁶⁵ ».

Les idées fortes de cette loi sont de mieux distinguer les modalités de l'internement de sûreté de celles de la peine privative de liberté, de favoriser la coopération de l'intéressé à sa propre resocialisation, de permettre à la mesure de prendre fin plus facilement et d'éviter de manière générale de recourir à l'internement.

Néanmoins, de nombreux auteurs doutent toujours que la réforme intervenue permette d'assurer la conventionalité de la « nouvelle » mesure d'internement de sûreté.

Le droit allemand connaît par ailleurs une infraction autonome d'ivresse qu'il convient ici de mentionner.

L'article 323a, al. 1er, du code pénal définit l'infraction d'intoxication (*Vollrausch*) de la manière suivante : « *Toute personne qui, intentionnellement ou par négligence, s'est intoxiquée avec des boissons alcoolisées ou d'autres substances enivrantes, est passible d'une peine privative de liberté n'excédant pas cinq ans ou d'une amende si elle commet dans cet état une infraction pour laquelle elle est déclarée pénalement irresponsable en raison de l'intoxication ou pour laquelle il ne peut être exclu qu'elle soit déclarée pénalement irresponsable* ». Le même article précise que la peine prononcée ne peut cependant être d'un quantum supérieur à celle encourue du chef de l'infraction commise en état d'intoxication.

L'Italie^{66 67}

Selon l'article 85 du code pénal italien, « *Personne ne peut être puni pour un acte considéré par la loi*

⁶⁴ Pour une analyse approfondie et critique, voir sur ce point : Louise Descamps et Jenny Frinhaboy, « *L'internement de sûreté allemand : chronique d'une dérive, Articles 5 et 7 de la Convention EDH* », La Revue des droits de l'homme, Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, Actualités Droits-Libertés 2018.

⁶⁵ (Gesetz zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebotes im Recht der Sicherungsverwahrung).

⁶⁶ Pour aller plus loin, voir "The treatment of the criminally insane in Italy, September 2000, International Journal of Law and Psychiatry 23(5-6) :493-508 (PDF) The treatment of the criminally insane in Italy. An overview (researchgate.net).

⁶⁷ Nous reproduisons ici largement l'exposé qu'a bien voulu nous adresser Monsieur Marco VENTUROLI, docteur en droit pénal et professeur à l'université de Ferrare, sous le titre « *l'imputabilité et la consommation de stupéfiants dans le système pénal italien* ».

comme une infraction pénale, si au moment où il l'a commis, il n'était pas imputable ». « *Est imputable celui qui est capable de comprendre et de vouloir* », c'est-à-dire de comprendre l'impact social et les conséquences de son comportement, ainsi que de s'autodéterminer librement.

En raison de ce principe, le code pénal italien prévoit des hypothèses spécifiques qui excluent ou diminuent l'imputabilité, en d'autres termes la responsabilité, de l'auteur de l'infraction :

- Le trouble mental, qui exclut l'imputabilité, alors qu'en présence d'une altération mentale partielle, l'auteur est responsable de l'infraction mais la peine est alors réduite (articles 88 et 89 du code pénal) ;
- Le sourd-mutisme, qui exclut l'imputabilité si le juge constate qu'une telle infirmité a privé l'auteur de la capacité de comprendre et de prendre des décisions ; si, en revanche, si cette capacité n'est que très diminuée, l'auteur est responsable de l'infraction pénale, mais sa peine est réduite (article 96 du code pénal) ;
- La minorité de 14 ans, qui exclut l'imputabilité ;
- L'ivresse ou l'action de stupéfiants, due à un cas fortuit ou à une force majeure, qui exclut l'imputabilité de l'auteur (articles 91 et 93 du code pénal) ;
- L'intoxication chronique par l'alcool ou les drogues, ce qui exclut l'imputabilité de l'auteur (article 95 du code pénal).

Cependant, cette liste n'est pas exhaustive et il peut exister d'autres situations qui permettent d'exclure l'imputabilité en raison de l'application de l'article 85 du code pénal.

Le code pénal considère ensuite, par dérogation au principe général énoncé à l'article 85, qu'il y a imputabilité en présence des situations suivantes, même si elles limitent la capacité de compréhension et de décision du délinquant :

- *les états émotifs ou passionnels*, qui ne peuvent jamais exclure ou diminuer la capacité de comprendre et de vouloir (article 90 du code pénal) ;
- *l'état d'incapacité « pré ordonné » à la commission de l'infraction pénale*, qui n'exclut ni ne diminue la capacité de comprendre et de vouloir (art. 87 du code pénal). Dans cette hypothèse, le législateur recule le moment où la capacité de comprendre et de vouloir doit être présente ;
- *l'ivresse ou l'usage de stupéfiants pour préparer la commission de l'infraction*, ce qui n'exclut ni ne diminue la capacité de décision ; dans ce cas, il y a même une aggravation de la peine pour le délinquant qui a agi dans de telles circonstances (art. 92, alinéa 2, du code pénal) ;
- *l'ivresse ou l'intoxication habituelle par des substances stupéfiantes*, qui n'exclut ni ne diminue la capacité de comprendre ; le code prévoit une aggravation de la peine pour le délinquant qui a agi dans de telles circonstances (art. 94 du code pénal) ;
- *l'ivresse ou la consommation volontaire ou non volontaire (fautive) des stupéfiants*, qui n'exclut pas ou ne diminue pas la capacité de comprendre et de vouloir (articles 92, paragraphe 1, et 93 du code pénal). Ici, le législateur estime que la capacité à comprendre et à vouloir, existe au moment de la commission des faits.

Par ailleurs, le code pénal italien régit spécifiquement le rapport entre la consommation de drogue

et l'imputabilité, mais à travers une logique identique à celle prévue pour l'ivresse, conformément aux dispositions des articles 93 et 94 du code pénal⁶⁸.

Pour les faits commis par une personne en état d'intoxication chronique par la drogue ou par l'alcool, l'imputabilité est considérée comme totalement absente ou diminuée selon que cet état a exclu ou fortement diminué la capacité du délinquant à comprendre et à décider. En fait, l'article 95 du code pénal renvoie pour cette situation aux règles qui gouvernent la relation entre le trouble mental et l'imputabilité.

À cet égard, il est utile de préciser la différence conceptuelle existant entre la consommation habituelle de substances narcotiques et l'intoxication chronique par celles-ci :

- dans le premier cas, les phénomènes toxiques et l'incapacité de comprendre et de vouloir qui en résulte sont considérés comme de nature temporaire ;
- dans le second, il y a une altération mentale réelle de nature pathologique et irréversible.

La logique suivie par le code pénal italien en ce qui concerne l'impact de la consommation de stupéfiants sur l'imputabilité est inspirée par un rigorisme punitif maximal : seule la consommation fortuite de stupéfiants et l'intoxication chronique par ceux-ci peuvent conduire à une exclusion ou à une atténuation de la capacité du mis en cause à comprendre et à vouloir, et donc à son irresponsabilité⁶⁹.

Il s'agit donc d'une logique qui, notamment en raison de l'ancienneté et de l'esprit du code pénal italien, ne paraît plus adaptée pour nombre d'auteurs à la dimension actuelle du phénomène de la toxicomanie.

Très critique à l'égard de cette réglementation, la doctrine soutient la nécessité que la relation entre les stupéfiants et l'imputabilité soit régie par une nouvelle logique, indépendante de celle qui s'applique aux substances alcoolisées : tant en raison de la « *considération sociale différente* » attachée à la consommation de drogues par rapport à celle des boissons alcoolisées, qu'en vertu du caractère complexe et en constante évolution des stupéfiants et des molécules toxiques.

Récemment, certains projets⁷⁰ de réforme du code pénal ont tenté de dépasser le régime actuel d'imputabilité, notamment par l'exclusion de toute forme de présomption d'imputabilité et l'invitation à fixer des limites spécifiques dans lesquelles la personne incapable de compréhension et de volonté en raison de l'ivresse ou des stupéfiants serait responsable du fait commis pour s'être placé de façon coupable dans les conditions susmentionnées.

⁶⁸ L'article 93 du code pénal dispose "les dispositions des deux articles précédents" (c'est-à-dire les dispositions relatives à l'ivresse accidentelle, volontaire, fautive (involontaire) et arrangée au préalable) "s'appliquent également lorsque le fait est commis sous l'influence de substances stupéfiantes". En outre, l'aggravation de la peine prévue pour le fait commis par l'ivrogne d'habitude (c'est-à-dire, selon l'article 94 du code pénal, celui qui "se consacre à l'usage de boissons alcoolisées et se trouve dans un état d'ivresse fréquent ") est également prévue pour l'utilisateur habituel de stupéfiants (article 94, paragraphe 3, du code pénal).

⁶⁹ Selon la Cour de cassation italienne, "la situation de toxicomanie qui touche la capacité de comprendre et de vouloir n'est que celle qui, par son caractère inéliminable et par l'impossibilité de la récupération, provoque des altérations pathologiques permanentes" (Cour de cassation, 1 octobre 2007, n° 35872).

⁷⁰ (Projets Grosso et Pisapia).

L'Espagne⁷¹

Le régime instauré par le code pénal espagnol, tel que réformé par la Ley Orgánica 10/1995 du 23 Novembre 1995⁷², s'agissant de l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental s'articule principalement autour de l'article 20, lequel dispose :

Sont exonérés de responsabilité pénale :

- ceux qui, au moment de commettre l'infraction, en raison d'une anomalie (déficience) ou d'une altération psychique, ne peuvent comprendre l'illégalité de l'acte ou agir conformément à cette compréhension (i.e. en dépit de la compréhension de son illégalité). Les troubles mentaux transitoires n'exonèrent pas de responsabilité pénale lorsqu'ils ont été provoqués par le sujet dans le but de commettre le crime ou lorsqu'il avait prévu ou aurait dû prévoir sa commission ;
- celui qui, au moment de commettre l'infraction, se trouvait dans un état d'intoxication totale due à la consommation de boissons alcooliques, de drogues toxiques, de stupéfiants, de substances psychotropes ou de substances ayant des effets similaires, à condition que cet état n'ait pas été recherché en vue de commettre l'infraction, qu'il n'ait pas prévu ou n'aurait pas dû prévoir sa commission, ou qui se trouvait sous l'influence d'un syndrome de sevrage, en raison de sa dépendance à l'égard de ces substances, l'ayant empêché de comprendre l'illégalité de l'acte ou d'agir conformément à cette compréhension ;
- celui qui, du fait de troubles de la perception depuis la naissance ou l'enfance, subit une altération grave de sa conscience de la réalité.

Ces définitions entraînant l'abolition du discernement sont très larges, et probablement très complexes à appréhender tant par le juge que par l'expert psychiatre.

Néanmoins, le code pénal espagnol a le mérite d'aborder explicitement la question de l'intoxication dont les effets seraient concomitants à la commission de l'infraction et de la traiter comme une cause d'irresponsabilité dès lors que cette intoxication est « totale », non recherchée ni prévisible.

Le droit espagnol organise ensuite, une fois cette irresponsabilité retenue, un éventail de mesures de sûreté à charge pour le juge de les prononcer si nécessaire, savoir⁷³ :

- soit privatives de liberté, notamment des mesures d'internement pour traitement médical ou d'éducation spéciale dans un établissement adapté au type d'anomalie ou d'altération psychique constaté, d'internement dans un centre de désintoxication public ou privé dûment accrédité ou agréé, ou d'internement dans un centre éducatif spécialisé, mesures qui ne pourront excéder la durée de la peine privative de liberté qui aurait été encourue ;
- soit non privatives de libertés, notamment une interdiction professionnelle, une mesure de probation, le placement sous la surveillance d'un membre de la famille, la privation du droit de

⁷¹ Addictions et infractions pénales en Espagne, Miren Ortubay Fuentes, Éditions A. Pédone | « Archives de politique criminelle ».

⁷² Disponible sur le site de l'Agencia Estatal, Boletín oficial del Estado : <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>

⁷³ Articles 101 à 104 du Code pénal espagnol.

conduire un véhicule ou de posséder des armes.

Si d'aventure le sujet n'est que partiellement exonéré de sa responsabilité, de telles mesures de sûreté privatives de libertés peuvent être prononcées en complément de peines privatives de liberté.

Israël

Présentation

L'irresponsabilité pour abolition du discernement et les conséquences de la prise de toxiques sur la responsabilité pénale sont prévues par les articles 34H et 34I du code pénal israélien. Il s'agit de deux des moyens de défense mentionnés dans le chapitre qui y est consacré. Ils permettent de restreindre voire d'écarter la responsabilité pénale en raison de l'âge, la perte de contrôle physique, l'état de nécessité ou la légitime défense.

Concernant l'état d'intoxication, au regard de l'article 34I (b), la responsabilité pénale ne peut être écartée dans ce cas.

*Les dispositions*⁷⁴ :

34H. Nul ne peut être tenu pénalement responsable d'un acte qu'il a commis, si - au moment où l'acte a été commis, en raison d'une maladie affectant négativement son esprit ou d'une déficience mentale - il n'avait pas la capacité réelle :

- de comprendre ce qu'il faisait ou le caractère illicite de son acte ;
- ou de s'abstenir de commettre l'acte.

34I. (a) Nul ne peut être tenu pénalement responsable d'un acte commis en état d'intoxication, dont il n'est pas à l'origine de manière consciente ou intentionnelle.

b) Si une personne a commis un acte alors qu'elle était sous l'influence de toxiques, et qu'elle est à l'origine de cet état de manière consciente et intentionnelle, elle est réputée avoir commis l'acte avec une intention criminelle, s'il s'agit d'un délit de comportement, ou avec indifférence, si l'infraction est également conditionnée par son résultat.

(c) Si une personne a provoqué l'état d'intoxication afin de commettre l'infraction sous son influence, elle est réputée l'avoir commise avec une intention criminelle, si l'infraction est liée au comportement, ou avec intention, si l'infraction est également liée à son résultat.

d) Dans le présent article, on entend par "état d'intoxication" l'état dans lequel se trouve une personne sous l'influence d'une substance alcoolique, d'une drogue dangereuse ou d'une autre substance toxique, en conséquence duquel - au moment où l'acte a été commis - elle n'avait pas la capacité réelle de comprendre ce qu'elle faisait ou le caractère illicite de son acte, ou de s'abstenir de le commettre.

e) Les alinéas a), b) et c) s'appliquent également à une personne qui n'était pas frappée d'incapacité, comme il est dit à l'alinéa d), mais qui, au moment où elle a commis l'acte, n'était pas consciente - en

⁷⁴ Traduction de courtoisie depuis l'anglais avec comparaison hébreux par le bureau du droit comparé de la Délégation aux affaires européennes et internationales du Ministère de la justice

raison d'une intoxication partielle - de toutes les composantes de l'infraction.

La jurisprudence :

Dans un certain nombre d'affaires pénales, les défendeurs ont fait valoir leur irresponsabilité pénale en soutenant avoir vécu un épisode psychotique au moment de la commission de l'infraction du fait de l'influence de drogues dangereuses ou d'alcool.

Les décisions de la Cour suprême israélienne ont rejeté ces arguments de défense (par exemple C.A 6382/11 et C.A 5340/12 Kaderia et Tzvishev c. État d'Israël). Dans sa décision, la Cour suprême a jugé que l'utilisation de drogues dangereuses ou la consommation d'alcool ne pouvait pas être interprétée comme une « *maladie qui affecte négativement son esprit* » conformément à l'article 34H de la loi pénale. La Cour a déclaré que l'incapacité mentale alléguée n'était pas le résultat d'une quelconque maladie mentale, qui est involontaire par nature - au contraire, la consommation d'alcool/de drogues par le défendeur était un choix volontaire. La Cour suprême a conclu sa décision en évoquant le résultat inacceptable que cet argument de défense pourrait avoir, à savoir la création d'un « *refuge* » pour tout auteur ayant commis un délit sous l'influence de drogues ou d'alcool qu'il a volontairement consommés.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le premier alinéa de l'article 122-1 du code pénal dispose que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes* ».

Les dispositions de l'article 122-1 du code pénal posant le principe de l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental soulèvent d'importantes difficultés lorsque l'abolition du discernement résulte d'une intoxication volontaire de la personne, notamment lorsque celle-ci se trouvait sous l'emprise de substance stupéfiantes. En effet, le droit positif ne précise pas si l'irresponsabilité pénale peut être retenue à l'encontre de la personne, auteur d'un crime ou d'un délit intentionnel, alors même qu'elle a, antérieurement à la commission de ce crime ou délit, commis une faute, en consommant librement les substances à l'origine de l'abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes au moment des faits.

La jurisprudence récente a été confrontée à cette question. Dans un arrêt en date du 14 avril 2021, la chambre criminelle a considéré que « *les dispositions de l'article 122-1, alinéa 1er, du code pénal, ne distinguent pas selon l'origine du trouble psychique ayant conduit à l'abolition de ce discernement* ». Par conséquent validé une décision de la chambre de l'instruction de Paris ayant conclu à l'irresponsabilité pénale d'une personne ayant commis un assassinat en étant atteinte d'un trouble mental ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes au moment des faits. Ce trouble résultait d'une consommation volontaire de stupéfiants.

Si cette décision est pour partie conforme aux conclusions de l'avocate générale, celle-ci indique toutefois que, s'il n'appartenait pas selon elle à la Cour de cassation d'énoncer un principe d'exclusion de

l'irresponsabilité pénale à portée générale en cas d'intoxication volontaire, l'état du droit positif « *ne permet pas d'apporter à cette situation factuelle une réponse pénale adaptée* », indiquant que « *des évolutions paraissent possibles* ».

L'intérêt d'une évolution législative a été soulignée par la grande majorité des personnes auditionnées par le Garde des Sceaux, ministre de la justice, et par la direction des affaires criminelles et des grâces dans le temps préparatoire à l'élaboration du projet de loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il revient au législateur de traiter spécifiquement et uniquement de l'hypothèse de l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental en cas d'intoxication volontaire de l'agent, c'est-à-dire des situations dans lesquels l'intoxication volontaire a provoqué non pas une simple altération (même très importante) du libre arbitre, mais une abolition totale de celui-ci.

La réforme a ainsi pour objectif d'apporter une réponse équilibrée, similaire à celle qui existe du reste dans certaines législations étrangères, aux situations dans lesquelles des personnes commettent des infractions pouvant présenter une particulière gravité après s'être volontairement intoxiquées.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une première option de réforme aurait consisté à modifier la rédaction de l'article 122-1 du code pénal. Il est très rapidement apparu au cours des consultations que l'article 122-1 du code pénal est quasi unanimement reconnu comme un article « *totémique* » pour reprendre l'expression de l'un des interlocuteurs. Sa rédaction n'est pas discutée, et, à une exception près, il est préconisé de ne pas la modifier et donc de laisser cet article en dehors de toute réforme. Cette option est ainsi écartée.

Une seconde option de réforme consiste à élaborer un article 122-1-1 du code pénal afin de prévoir les hypothèses dans lesquelles la loi prévoit qu'il soit dérogé à l'application de l'article 122-1 du code pénal.

Celle-ci peut s'inspirer des pistes proposées dans l'avis écrit de l'avocate générale près la Cour de cassation qui suggérait d'interpréter les dispositions actuelles de l'article 122-1 du code pénal comme n'excluant pas la responsabilité pénale d'une personne, d'une part, lorsque celle-ci a consommé des produits toxiques ou psychoactifs après avoir forgé son projet criminel « *pour se donner du courage* », c'est-à-dire pour se mettre dans un état psychique qui favorise son passage à l'acte, et cela même si son discernement s'en est trouvé ensuite aboli, et, d'autre part, lorsqu'elle a consommé de tels produits alors qu'elle avait conscience que cette consommation était susceptible de la placer dans un état d'abolition de conscience pouvant la conduire à un passage à l'acte criminel.

Il aurait ainsi pu être envisagé de compléter le code pénal dans un article 122-1-1 afin de prévoir que les dispositions du premier alinéa de l'article 122-1 n'étaient pas applicables si 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 avait résulté de ce que la personne s'est volontairement intoxiquée :

- Soit dans le dessein de faciliter la commission de ces faits ou de faits de même nature : c'est l'hypothèse où la personne a arrêté son projet criminel et consomme des produits psychoactifs pour favoriser le passage à l'acte (« *se donner du courage* ») ;
- Soit en ayant conscience que cette intoxication était susceptible de provoquer l'abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes (en précisant également le cas échéant que la personne devait aussi avoir conscience que cette intoxication était susceptible de la conduire à commettre ces faits ou des faits de même nature) : c'est l'hypothèse où la personne consomme des substances psychoactives sans dessein criminel formé, mais en ayant conscience toutefois des conséquences possibles de cette intoxication.

Si la première branche de cette option est retenue par le projet de loi, il ressort des différentes auditions et contributions écrites que tel ne doit pas être le cas de la seconde. Elle paraît en effet soulever d'importantes questions sur le plan des principes, se heurter à des difficultés probatoires, et enfin porter le risque d'aboutir à une pénalisation excessive de la pathologie mentale.

En premier lieu, sur un plan juridique, dans l'hypothèse d'une dérogation à l'application des dispositions de l'article 122-1 du code pénal - lorsque l'auteur de l'infraction s'est volontairement intoxiqué en ayant conscience que cette intoxication était susceptible de provoquer l'abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes - si la personne commet une infraction alors que son discernement était aboli, un consensus très large s'opère pour considérer qu'au moment des faits, il existe un déficit d'intention criminelle. Même à considérer que l'infraction pourrait être imputable à l'intéressé par l'effet d'une telle dérogation, son intention coupable ne pourrait être caractérisée. Juridiquement, il apparaîtrait contraire au principe posé par l'article 121-3 du code pénal de ce que « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* » de condamner une personne pour une infraction dont l'élément moral ferait défaut, dès lors qu'il n'existe dans cette hypothèse (à la différence de la précédente) aucun dessein criminel initial.

Ce choix de réforme pourrait même soulever des interrogations de nature constitutionnelle. Il est en effet clair que déroger au principe de l'irresponsabilité pénale dans une telle hypothèse conduirait à juger une personne pour la commission d'une infraction sans pouvoir aucunement démontrer l'intention de la commettre. Or, s'il est considéré que l'abolition du discernement de la personne implique une absence d'intentionnalité, alors une disposition qui consisterait à retenir la responsabilité pénale - en excluant le bénéfice de l'irresponsabilité pénale - d'une personne dont le discernement aurait pourtant été aboli, pourrait contrevenir à la jurisprudence constitutionnelle qui retient l'intention comme composante de la responsabilité pénale.

Sur le plan de la preuve en deuxième lieu, tant les magistrats que les psychiatres entendus ont mis en lumière la grande difficulté pour le juge comme pour l'expert d'établir l'état de conscience de la personne, et en particulier de déterminer si elle avait la conscience que l'intoxication était susceptible de provoquer l'abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes. Les magistrats présidant ou ayant présidé des cours d'assises auditionnés par la direction des affaires criminelles et des grâces ont en particulier attiré l'attention sur le fait que cette complexité probatoire serait d'autant plus prégnante que,

dans de nombreuses hypothèses, des citoyens seraient amenés à participer à la réflexion en tant que jurés, ayant une appréhension plus difficile de ces concepts médico-légaux et juridiques ardues que les magistrats professionnels.

En troisième lieu, une limite a été rapportée par les médecins auditionnés ainsi que par les magistrats : une telle réforme pourrait avoir pour effet la sur pénalisation et la sur responsabilisation des personnes atteintes de maladies mentales, déjà fragilisées, sans considération pour la réalité des pathologies qui, pour certaines, comportent une dimension de toxicomanie.

L'écueil serait selon eux d'élaborer une réforme qui méconnaîtrait le rapport entre maladie mentale et consommation de produits stupéfiants. A cet égard, l'un des psychiatres auditionné par la Direction des affaires criminelles et des grâces a indiqué que l'intoxication peut s'inscrire dans le cadre d'une pathologie préexistante, témoigner d'une première manifestation de l'entrée dans la pathologie, ou au contraire ne pas avoir de lien avec une telle pathologie. Ainsi, la cause externe (substances psychoactives) peut être soit un facteur favorisant de la cause interne (psychiatrique) soit être extérieure à la cause interne. A ce titre, un autre psychiatre entendu dans ce cadre a ajouté que pour certaines pathologies, la consommation de stupéfiants peut presque s'analyser comme un symptôme.

Les magistrats entendus ont également pu souligner cette complexité. L'union syndicale des magistrats expose comme suit sa préoccupation dans sa contribution écrite, rendue publique : *« une telle disposition, du fait d'une rédaction imprécise, trop générale, risque de conduire à écarter systématiquement l'irresponsabilité pénale de toute personne atteinte d'un trouble mental au moment des faits et qui aurait agi en ayant consommé des produits toxiques sans rechercher si cette consommation a eu un lien avec le trouble psychique constaté et le passage à l'acte ».*

Le syndicat de la magistrature considère quant à lui que cette piste de réforme serait *« préjudiciable en droit et dans les faits, outre que la pénalisation de la maladie mentale et des addictions s'avère être un échec tant d'un point de vue sanitaire que judiciaire. »*. Il ajoute que *« légiférer en ce sens ce serait oublier que ces comportements ne sont pas nécessairement fautifs mais qu'ils peuvent être, non pas la cause de l'abolition du discernement, mais la conséquence de cette abolition ».*

Cette position est partagée par la mission sur l'irresponsabilité pénale conduite par MM. Raimbourg et Houillon, qui indique dans son rapport : *« Au terme des auditions, la mission considère qu'au regard de la très forte imbrication entre les troubles psychiques avérés et les recours à des substances psychoactives, l'exclusion du bénéfice de l'article 122-1 pour les actes commis suite à consommation de toxiques serait une disposition dont la radicalité aggraverait le risque de pénaliser la maladie mentale et constituerait une atteinte substantielle aux principes fondamentaux de notre droit pénal relatifs à l'élément intentionnel ».*

Ainsi, à l'issue des consultations, cette option a été écartée.

3.2. OPTIONS RETENUES

L'**article 1^{er}** retient l'option consistant à déroger à l'article 122-1 du code pénal, dans un article distinct, pour le cas où la consommation par l'auteur de produits psychoactifs a été réalisée dans le dessein

de commettre l'infraction ou une infraction de même nature, ou d'en faciliter la commission (c'est l'hypothèse où l'auteur consomme des stupéfiants ou produits psychoactifs pour « *se donner du courage* »).

Il ressort des auditions menées par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) que cette piste fait quasiment l'unanimité, même si une partie des professionnels consultés indiquent que cette hypothèse semble relever du cas d'école.

Il en résulte également que la question de savoir si tel n'est pas déjà le cas se pose. En effet, certains praticiens du droit auditionnés s'interrogent sur le point de savoir si une telle évolution législative s'analyserait d'un point de vue criminologique comme une véritable dérogation dans la mesure où la volonté criminelle est établie à partir du moment de la consommation de toxiques et n'est pas anéantie du fait du trouble psychique ou neuropsychique qui pourrait en résulter. En d'autres termes, l'intention criminelle, et en particulier l'*animus necandi*, est caractérisée dès la prise de substances psychoactives, le crime étant alors entré dans sa phase d'exécution.

Cette position est partagée par l'avocate générale près la cour de cassation, qui indique dans son avis écrit à propos de cette option : « *dans ce cas, exclure l'irresponsabilité pénale ne bafoue pas le principe selon lequel il ne peut y avoir crime ou délit sans intention de le commettre, puisque l'appréciation de l'existence de l'élément moral est seulement décalée par rapport au temps de l'action et anticipée. On peut soutenir que l'agent qui a forgé son projet criminel et s'est intoxiqué pour en faciliter la commission est, à ce moment-là, entré en phase d'exécution* ».

L'insertion d'un article 122-1-1 dans le code pénal, prévoyant une exception très limitée 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 la personne s'est volontairement intoxiquée dans le dessein de faciliter la commission de ces faits ou de faits de même nature, a par conséquent été retenue.

La réforme proposée ci-dessus est restreinte et ne répond toutefois pas à l'hypothèse de l'intoxication volontaire initiale conduisant à la commission d'une infraction qui n'était pas recherchée au moment de l'intoxication.

Pour y répondre, il ressort de la très grande majorité des auditions et consultations menées que la piste de création d'infractions autonomes devait être privilégiée.

Plusieurs questions se sont posées sur le caractère des infractions ainsi envisagées : infractions d'imprudence donc involontaires, mise en danger de la vie d'autrui par exemple, infractions intentionnelles. A cet égard, certains ont pu proposer des incriminations de droit pénal spécial, en particulier dans le code de la santé publique. D'autres ont pu proposer des incriminations de droit pénal général dans le livre II du code pénal.

La piste du recours à l'infraction d'homicide involontaire dans l'hypothèse où la mort d'autrui a été causée par un auteur dont le discernement aurait été aboli a été écartée notamment pour des raisons symboliques, une telle infraction étant sans rapport avec l'extrême gravité des faits pouvant être commis sous l'empire du trouble psychique ou neuropsychique.

Le choix d'infractions d'imprudence a été exclu pour des raisons similaires. Il est également apparu que l'idée de faire entrer dans le champ de nouvelles incriminations, visant à traiter la question de l'intoxication préalable et causale du trouble psychique ou neuropsychique, la seule faute d'imprudence aurait pu avoir pour conséquence de pénaliser de manière excessive certains comportements symptomatiques de la pathologie mentale (hypothèse du malade qui omet de prendre ses médicaments).

L'**article 2** du projet de loi prévoit donc la création d'infractions intentionnelles même si le dommage final en résultant n'était pas voulu par leur auteur, réprimant le fait de consommer volontairement, de façon illicite ou manifestement excessive, des substances psychoactives ayant provoqué un trouble psychique ou neuropsychique entraînant une abolition du libre arbitre au cours de laquelle la personne aura causé la mort d'autrui ou causé à autrui des blessures graves.

Il a été choisi de créer des sections 1 bis intitulées « *De l'atteinte à la vie (ou à l'intégrité) de la personne résultant d'une intoxication volontaire* » au sein des chapitres I consacrés aux atteintes à la vie de la personne, et II consacré aux atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne, contenant ces nouvelles incriminations. Ces sections figureront logiquement entre les sections 1 et 2 actuelles qui répriment d'une part « *les atteintes volontaires à la vie (ou à l'intégrité) de la personne* » et d'autre part *les atteintes involontaires à la vie (ou à l'intégrité) de la personne* ».

Les consultations ont en effet conduit à retenir le choix 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.

Juridiquement, les incriminations créées par l'article 2 sont intermédiaires entre les infractions comportant un « *dol éventuel* », dans lesquelles l'auteur a voulu l'acte causal du dommage puis connu et admis la probabilité que le résultat dommageable se produise (soit le « *risque* ») mais sans vouloir aucunement qu'il se produise et les infractions comportant un *dol praeter* intentionnel, qui se définissent par le fait que l'auteur a l'intention de commettre l'acte, mais que le résultat de cet acte dépasse le but recherché.

La consommation de façon illicite ou manifestement excessive de substances psychoactives⁷⁵, 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, mais le texte d'incrimination n'exige pas dans son élément intentionnel que la personne ait souhaité les conséquences de son acte .

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 être

⁷⁵ L'organisation mondiale de la santé (OMS) définit une substance psychoactive comme une substance qui, lorsqu'elle est ingérée ou administrée, altère les processus mentaux, comme les fonctions cognitives ou l'affect.

appréciées souverainement par les juges du fond à l'aune des éléments de faits du dossier et des circonstances de leur commission. Les dispositions de l'article 2 du projet de loi ne font pas exception à la règle générale posée par l'article 122-1 du code pénal, dont il résulte que la juridiction de jugement pourra également considérer que le discernement de la personne était aboli au moment de la consommation des produits psychoactifs, et par conséquent, la déclarer pénalement irresponsable de l'infraction dont elle aurait pu être poursuivie sur le fondement de l'article 2 du projet de loi.

Il s'en suit que ces dispositions sont équilibrées, puisqu'elles ne conduisent pas à écarter purement et simplement le bénéfice de l'article 122-1 du code pénal dans certaines conditions, mais à exiger des juges du fond qu'ils examinent si une autre qualification, celle créée par l'article 2 du projet de loi, peut être caractérisée dans l'hypothèse où la personne, irresponsable pénalement pour cause de trouble mental, aura volontairement consommé des substances psychoactives avant le passage à l'acte.

A ce titre, l'**article 3** du projet de loi complète l'article 351 du code de procédure pénale, qui prévoit le mécanisme de question subsidiaire devant la cour d'assises lorsqu'il résulte des débats que le fait comporte une qualification légale autre que celle donnée par la décision de mise en accusation. Il dispose ainsi que lorsqu'est posée la question de l'application de la cause d'irresponsabilité pénale prévue par l'article 122-1 (premier alinéa) du code pénal à l'égard d'un accusé mis en accusation pour meurtre, assassinat, torture ou acte de barbarie ou violences, le président pose la question subsidiaire portant sur les qualifications prévues par les articles 221-5-6 ou 222-18-1 du même code si l'abolition du discernement de la personne ou du contrôle de ses actes était susceptible de résulter d'une intoxication volontaire.

Les peines prévues par les nouveaux articles 221-65-1 et 222-18-1 sont les suivantes.

Si pendant l'abolition de son discernement la personne commet un homicide volontaire, ce fait sera puni par le nouvel article 221-5-6 de dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende, soit la plus forte des peines correctionnelles.

On peut observer que la peine de 10 ans d'emprisonnement est identique à celle prévue par l'article 221-6-1 du code pénal réprimant, dans les cas les plus graves, la personne qui conduit volontairement un véhicule de façon dangereuse – par exemple sous l'empire de l'alcool et en étant sans permis – et qui provoque un accident provoquant la mort d'une personne, alors même qu'il n'avait donc aucune intention homicide.

Toutefois, si ce fait 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 sera portée à quinze ans de réclusion criminelle.

Cette peine criminelle est en effet totalement justifiée dès lors que la personne aura déjà provoqué la mort d'une victime et aura été « judiciairement avertie » que la prise volontaire de toxiques pouvait la conduire à commettre un meurtre dont elle ne serait pas pénalement responsable du fait d'une abolition temporaire de son discernement. Dans une telle hypothèse, même si on ne peut évidemment pas parler de « récidive » d'un point de vue juridique, prévoir une peine criminelle de 15 ans de réclusion si la

personne commet un nouveau meurtre après avoir perdu la raison du fait d'une intoxication volontaire ne paraît donc nullement excessif.

L'article 222-18-1 du code pénal prévoit quant à lui une peine 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.

Si ce fait 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, les peines seront également aggravées. Elles seront respectivement portées à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende, à sept ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende et à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Un décret en Conseil d'État viendra prévoir les contraventions de 4e et de 5e classe afin de réprimer ces comportements lorsqu'ils auront entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours.

Bien évidemment, comme cela a été relevé par les personnalités auditionnées et consultées, ces nouvelles dispositions ne doivent en rien conduire à juger un individu qui ne serait pas en mesure de comprendre le procès dont il est l'acteur.

Conformément aux principes constitutionnels et conventionnels rappelés, et en cohérence avec l'article 10 du CPP qui prévoit que « *lorsque l'état mental ou physique d'une personne citée ou renvoyée devant une juridiction de jugement rend durablement impossible sa comparution personnelle dans des conditions lui permettant d'exercer sa défense* », la prescription de l'action publique se trouve « *suspendue* » et « *le président de cette juridiction peut, d'office, ou à la demande du ministère public ou des parties, décider, après avoir ordonné une expertise permettant de constater cette impossibilité, qu'il sera tenu une audience publique pour statuer uniquement sur l'action civile. La personne doit alors être représentée à cette audience par un avocat.* », les nouvelles dispositions ne permettront de traduire une personne devant une juridiction de jugement pour répondre de ces infractions que si son état mental le permet.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

S'agissant de dispositions de droit pénal de fond pour les articles 1 et 2, les impacts sont difficiles à mesurer. On peut toutefois indiquer que compte-tenu de la part des décisions d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental rendues annuellement dans le nombre de décisions rendues par les juridictions pénales (0,5 % comme indiqué dans la partie relative aux statistiques), l'impact sera vraisemblablement limité.

Tant les praticiens du droit que les psychiatres auditionnés ou consultés ont exprimé qu'ils estimaient que la réforme ne concernerait qu'un nombre réduit de personnes.

Parmi les procédures ayant donné lieu à un classement sans suite pour trouble psychique, celles ayant abouti à un non-lieu ordonné par le juge d'instruction et les décisions d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental rendues par les chambres de l'instruction et les juridictions de fond, il est impossible de discriminer statistiquement le nombre de ces affaires dans lesquelles l'auteur avait préalablement consommé des substances psychoactives ayant provoqué un trouble psychique ou neuropsychique entraînant une abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes.

Ainsi, seule une estimation des personnes poursuivies pour des infractions de violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours, une infirmité permanente ou une mutilation, ou ayant entraîné la mort et qui ont fait l'objet d'un classement sans suite pour trouble psychiatrique, d'un non-lieu pour ce motif ou d'une décision d'irresponsabilité pénale permet d'aboutir à un ordre de grandeur, à la hausse compte-tenu des éléments exposés.

Sur le nombre annuel total de personnes faisant l'objet d'une orientation (classements sans suite, alternatives aux poursuites, et poursuites), soit 2 millions de personnes par an, entre 100 et 200 personnes poursuivie pour des violences suivies d'incapacité supérieure à 8 jours ont fait l'objet d'un classement sans suite pour trouble psychique, et moins de 400 personnes ont fait l'objet d'une décision d'irresponsabilité pénale prononcée par une juridiction pénale, dont moins de 100 pour des infractions ayant causé la mort, une infirmité permanente, ou une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours.

Par conséquent, une estimation approximative conduit à considérer que ces nouvelles infractions pourraient trouver à s'appliquer à environ 300 personnes par an, dans une hypothèse très maximaliste dans laquelle l'ensemble de ces mis en cause avaient consommé des substances psychoactives antérieurement au passage à l'acte, et pourraient ainsi répondre pénalement de ces nouvelles incriminations.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

5.1.1. Consultations obligatoires

Aucune consultation n'est obligatoire pour ce texte.

5.1.2. Consultations facultatives

Le Ministre de la justice a lui-même auditionné plusieurs personnalités, en particulier la Première présidente de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite cour, ainsi que les docteurs Coutanceau et Zagury, psychiatres.

Il a par ailleurs reçu le grand rabbin de France M. Haïm Korsia, M. Mohammed Moussaoui, le président du Conseil français du culte musulman (CFCM), et M. François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France.

La Direction des affaires criminelles et des grâces pour sa part a procédé aux 14 auditions suivantes :

- Six magistrats : M. O. Leurent, président du tribunal judiciaire de Marseille, ancien directeur de l'Ecole nationale de la magistrature et ancien président d'assises, M. T. Azema, président de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Grenoble, M. J-Y Rouxel, président de Cour d'assises au sein de la Cour d'appel de Chambéry, M. R. de Jorna, premier président de chambre à la cour d'appel de Paris, coordinateur du service des Assises, M. J-C Muller, avocat général près la cour d'appel de Paris, adjoint au service des assises et M. A. Blanc, magistrat honoraire, ancien président d'assises ;
- Six psychiatres : les professeurs Lejoyeux et Seunon et les docteurs Haoui, psychiatre au CH Gérard Marchant de Toulouse, Crocq, psychiatre à l'hôpital psychiatrique de Rouffach, Wargny, chef de l'unité pour malades difficiles (UMD) de Champagne-Ardenne, le Docteur Layet, président de la CNEPCA (Compagnie Nationale des Experts Psychiatres près les Cours d'Appel);
- Deux professeurs d'université : M. Y. Mayaud, professeur émérite de l'Université Paris 2 – Panthéon-Assas et M. J-B Perrier, professeur des universités à Aix-Marseille Université - directeur de l'Institut de sciences pénales et de criminologie.

Elle a également exploité les contributions écrites de la conférence nationale des Procureurs Généraux, de l'Association française des magistrats instructeurs (AFMI), de l'Union syndicale des magistrats (USM), et du syndicat de la magistrature, qui a par ailleurs été entendu à sa demande (Mme S. Massoud, secrétaire nationale).

Les relevés de conclusions de ces auditions et consultations écrites sont intégrés à la partie de l'étude d'impact relative aux options écartées et aux options retenues.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions plus sévères de l'article 2 créant de nouvelles infractions aux articles 221-5-6 et 222-18-1 du code pénal ne pourront s'appliquer qu'à des faits commis après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Il se déduit que la modification procédurale de l'article 351 du code de procédure pénale prévue à l'article 3 ne sera en pratique applicable qu'aux procédures engagées pour les faits commis après l'entrée en vigueur de la loi.

La Cour de cassation ayant considéré dans son arrêt du 14 avril 2021 que le droit actuel ne permettait pas d'exclure l'irresponsabilité pénale résultant d'une intoxication volontaire de la personne, les dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi prévoyant une exception à l'application de l'article 122-1 du code pénal dans le nouvel article 122-1-1 de ce code ne pourra s'appliquer qu'à des faits commis après son entrée en vigueur. Toutefois, la Cour de cassation n'ayant jamais expressément statué sur la question précise de l'intoxication volontaire réalisée dans le dessein de commettre une infraction, elle pourrait considérer

qu'il s'agit là d'une disposition interprétative, qui serait donc applicable quelle que soit la date de commission des faits.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire français. L'article 20 du projet de loi met en effet à jour les articles « *compteur LIFO* » du code pénal et du CPP code de procédure pénale, ce qui en prévoit l'applicabilité expresse dans les collectivités d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire à l'application des dispositions des articles 1, 2 et 3 du projet de loi, mais, comme indiqué plus haut, les nouvelles infractions délictuelles ou criminelle prévue devront être complétée par des contraventions, prévues par décret en Conseil d'État, lorsque les violences commises pendant l'abolition du libre arbitre auraient provoqué une incapacité totale de travail inférieure ou égale à 8 jours, ou n'en auraient pas causé.

TITRE II – DISPOSITIONS RENFORCANT LA REPRESSIION DES VIOLENCES COMMISES CONTRE LES FORCES DE SECURITE INTERIEURE ET CREANT LA RESERVE OPERATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE

Article 4 : Dispositions créant des délits spécifiques de violences visant des membres des forces de sécurité intérieure

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi pénale incrimine les violences commises sur la personne d'autrui, qu'elle punit plus sévèrement lorsque la victime est une personne dépositaire de l'autorité publique, en érigeant cette qualité en circonstance aggravante des infractions de violences volontaires.

Le droit pénal réprime les violences commises contre les personnes dépositaires de l'autorité publiques aux articles 222-12, 222-13 et 222-14-1 du code pénal, qui trouvent leur place au sein des violences de droit commun dans la section 1 du chapitre II du code pénal relative aux atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, aggravées par la circonstance qu'elles ont été commises contre une personne dépositaire de l'autorité publique.

Lorsqu'elles ont entraîné une incapacité totale de travail (ITT) supérieure à 8 jours, les violences volontaires aggravées par la circonstance qu'elles sont commises à l'encontre une personne dépositaire de l'autorité publique sont punies de 5 ans d'emprisonnement. Ces mêmes violences aggravées par une autre circonstance, comme l'arme ou l'ivresse manifeste, sont punies de 7 ans d'emprisonnement. La peine est portée à 10 ans d'emprisonnement lorsque les violences ont entraîné une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours sur la victime, et qu'elles ont commises contre des personnes dépositaires de l'autorité publique et aggravées par deux autres circonstances ;

Lorsqu'elles ont entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à 8 jours, les violences volontaires aggravées par la circonstance qu'elles sont commises contre une personne dépositaire de l'autorité publique sont punies de 3 ans d'emprisonnement. Ces mêmes violences aggravées par une autre circonstance, comme l'arme ou l'ivresse manifeste, sont punies de 5 ans d'emprisonnement. La peine est portée à 7 ans d'emprisonnement lorsque les violences ont entraîné une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours sur la victime, et qu'elles ont commises contre personnes dépositaires de l'autorité publique et aggravées par deux autres circonstances.

Enfin, l'article 222-14-1 du code pénal issu de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a spécifiquement aggravé la répression des violences commises en bande organisée ou avec guet-apens, s'il y usage ou menace d'une arme, sur une personne dépositaire de l'autorité publique dans l'exercice ou en raison de ses fonctions. Ces dispositions punissent de 10 ans d'emprisonnement les violences commises dans ces circonstances lorsqu'elles n'ont pas entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, de 15 ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, de vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une

mutilation ou une infirmité permanente et de trente ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime.

Les articles 222-12 et 222-13 du code pénal visent expressément au titre de la circonstance aggravante de personne dépositaire de l'autorité publique (PDAP) les militaires de la gendarmerie nationale, les fonctionnaires de la police nationale, des douanes, et de l'administration pénitentiaire. Cette aggravation concerne également, outre ces fonctions identifiées, *toute autre personne dépositaire de l'autorité publique*.

Il n'existe pas de définition consacrée de la notion de personne dépositaire de l'autorité publique. Elle a pu être explicitée par M. Jeandidier⁷⁶, reprenant M. Vitu⁷⁷, comme « *celle qui est titulaire d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les individus ou sur les choses, pouvoir qu'elle manifeste dans l'exercice de ses fonctions permanentes ou temporaires, dont elle est investie par délégation de la puissance publique* ».

On peut également citer la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, s'agissant de la définition des dépositaires de l'autorité publique qui font l'objet de diffamation au titre des articles 30, 31 et 46 de la loi du 29 juillet 1881, qui a estimé qu'au sens de ces textes « *la qualité de dépositaire ou agent de l'autorité publique ou de citoyen chargé d'un service public, est reconnue à celui qui accomplit une mission d'intérêt général en exerçant des prérogatives de puissance publique* »⁷⁸.

Sont ainsi notamment considérés par la jurisprudence⁷⁹ comme personnes dépositaires de l'autorité publique, outre les personnes exerçant les fonctions expressément visées aux articles 222-12 et 222-13 du code pénal, les représentants de l'Etat comme le Président de la République, les ministres et les préfets, certains élus comme les maires et les présidents des conseils régionaux et généraux, les officiers ministériels, les représentants de la force publique et les agents publics exerçant une fonction de police.

Enfin, sont également aggravées et punies des mêmes peines les violences commises à l'encontre du le conjoint, des ascendants ou des descendants en ligne directe ou sur toute autre personne vivant habituellement au domicile d'une personne dépositaires de l'autorité publiques, en raison des fonctions exercées par cette dernière.

⁷⁶ Crimes et délits - Du délit de corruption et des défauts qui l'affectent : La Semaine juridique, 1 Ed. G. n°6 39, 25 septembre 2002, doct. 166, p. 1669 ; §8

⁷⁷ Corruption passive commise par une personne exerçant une fonction publique, J.-Cl. Pénal, 2 Art. 432-11, n° 55.

⁷⁸ 11 décembre 2003, pourvoi n° 00-20.693, Bull. 2003, II, n° 3825

⁷⁹ Selon une jurisprudence relativement ancienne, entrent dans la catégorie des dépositaires de l'autorité publique aussi bien le président de la République (Crim. 15 janv. 1904, Bull. crim. no 209) que les ministres (Aix-en-Provence, 6 nov. 1903, DP 1904. 2. 162), les préfets et sous-préfets (Crim. 15 févr. 1902, Bull. crim. no 75), les maires et leurs adjoints (Crim. 17 nov. 1944, Bull. crim. no 182. – Crim. 22 nov. 1966, Bull. crim. no 263), les représentants ou agents de la force < publique > comme les policiers (Crim. 18 juin 1969, Bull. crim. no 203), les gendarmes (Crim. 14 nov. 1989, no 88-83.999, Bull. crim. no 417 ; RSC 1990. 561, obs. Delmas Saint-Hilaire) ou les douaniers (Crim. 7 mars 1984, no 83-91.574, Bull. crim. no 96).

Eléments statistiques

Tableau 1 : Condamnations visant au moins une infraction de violence sur personne dépositaire de l'autorité publique, selon le quantum encouru par l'infraction la plus grave.

Champ : juridictions correctionnelles de première instance (y compris mineurs)

Emprisonnement encouru (années)	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020
3 ans	4093	4522	4452	4529	5519	4148
5 ans	521	521	559	543	536	526
6 ans					1	
7 ans	157	197	175	186	181	172
10 ans	28	33	30	49	42	60
Somme :	4799	5273	5216	5307	6279	4906

Source : SID-Cassiopée, traitement PEPP

Chaque année, environ 5000 personnes sont condamnées pour des violences correctionnelles commises sur PDAP.

Tableau 2 : peines prononcées en 2019 en matière de violences contre des PDAP

Champ : juridictions correctionnelles de première instance (y compris mineurs)

Peine encourue	3 ans	5 ans	7 ans	10 ans
Condamnations	5 519	536	181	42
Condamnations hors récidive	4 557	372	126	36
Taux de prononcé de l'emprisonnement ferme (EF)	35 %	62 %	75 %	74 %
Taux de prononcé de l'EF hors récidive	25 %	50 %	65 %	69 %
Quantum moyen de l'emprisonnement ferme (mois)	5,8 mois	9 mois	14,5 mois	19,4 mois
Quantum moyen ferme de l'emprisonnement ferme hors récidive (mois)	5 mois	7,5 mois	11 mois	15,4 mois
Quantum ferme maximal prononcé (années)	4 ans	6 ans	7 ans	6 ans
Quantum ferme maximal prononcé hors récidive (années)	3 ans	2,5 ans	4,5 ans	5 ans
Nombre de peines maximales-hors récidive	7			

Source : SID-Cassiopée, traitement PEPP

2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aucune exigence constitutionnelle ou résultant de la convention européenne des droits de l'homme n'interdit d'aggraver les violences commises volontairement contre les forces de sécurité intérieure.

Le principe d'une telle répression répond en effet à une évidente nécessité, et il convient simplement de ne pas prévoir des peines qui seraient manifestement disproportionnée, ce qui est évidemment le cas dès lors que les nouvelles dispositions ne prévoient que des peines de nature délictuelle, à savoir des peines d'emprisonnement de 5, 7 ou 10 ans (au lieu de 3, 5, 7 ou 10 ans comme actuellement).

3. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Après la mort d'un brigadier de police à Avignon, le Premier ministre a annoncé le 10 mai 2021 à l'issue d'une réunion organisée à Matignon, en présence des ministres de la Justice et de l'Intérieur, Eric Dupond-Moretti et Gérard Darmanin, et des représentants syndicaux, des mesures visant à renforcer les peines encourues par les agresseurs de forces de l'ordre notamment par la création de délit spécifique.

Les dispositions actuelles du code pénal n'apparaissent pas adaptées à la réalité des violences commises contre les forces de l'ordre, et précisément contre les militaires de la gendarmerie nationale, les militaires déployés sur le territoire nationale dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense (opération sentinelle), les fonctionnaires de la police nationale, les agents de la police municipale et les agents de l'administration pénitentiaire particulièrement exposés à des risques de violences compte-tenu de la particularité d'exercice de leurs missions, en ce qu'elles ne sont pas suffisamment dissuasives.

Les dispositions du droit positif sont également insuffisantes en ce qu'elles ne permettent pas de punir avec suffisamment de fermeté les atteintes, qui peuvent être d'une particulière gravité, contre les personnels administratifs qui travaillent au soutien des forces de sécurité intérieure, et qui sont prises pour cible en raison de leurs fonctions.

Le projet de loi insère de nouvelles dispositions dans le code pénal, réprimant de façon spécifique, avec progressivité et fermeté, les violences volontaires commises contre les policiers nationaux et municipaux et les militaires de la gendarmerie nationale et es agents de l'administration pénitentiaire. Il crée à cette fin l'article 222-14-5 au sein de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal, consacrée aux atteintes volontaires à l'intégrité de la personne.

4. DISPOSITIF RETENU

Suivant les annonces du Premier Ministre, il a été fait le choix de créer un délit spécifique visant certaines professions détentrices de l'autorité publique, au regard de l'exposition particulière liée à l'exercice de leurs missions.

Les dispositions du projet de loi procèdent ainsi à une aggravation sensible des dispositions de droit pénal applicables aux violences commises contre ces personnes.

Elles répriment celles-ci, lorsqu'elles ont entraîné une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours de 7 ans d'emprisonnement, et de 5 ans d'emprisonnement lorsque l'incapacité totale de travail est inférieure ou égale à 8 jours.

Ces mêmes violences aggravées par l'une circonstance prévue aux 8° à 15° de l'article 222-12 du code pénal sont punies de 10 ans d'emprisonnement lorsque l'incapacité totale de travail est supérieure à 8 jours, et de 7 ans d'emprisonnement lorsqu'elles n'ont pas entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail. Les peines de cette dernière infraction sont portées à 10 ans d'emprisonnement lorsqu'elle a été commises avec deux des circonstances aggravantes prévues aux 8° à 15° de l'article 222-12 du code pénal.

La peine est portée à 10 ans d'emprisonnement lorsque les violences ont entraîné une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours sur la victime, et qu'elles ont commises contre des personnes dépositaires de l'autorité publique et aggravées par deux autres circonstances.

Les mêmes peines sont applicables lorsque les violences ont été commises sur le conjoint, les ascendants ou les descendants en ligne directe ou sur toute autre personne vivant habituellement au domicile d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un fonctionnaire de la police nationale, d'un agent de la police municipale ou d'un agent de l'administration pénitentiaire en raison des fonctions exercées par ceux-ci.

Le texte prévoit enfin que pour l'application des dispositions de l'article 222-14-5 du code pénal, les agents administratifs qui exercent leur mission en soutien des personnes mentionnées au premier alinéa sont assimilés à ces personnes.

Tableau comparatif des peines encourues droit actuel / droit résultant de la nouvelle incrimination

Infraction	Peine encourue droit actuel	Peine encourue PJJ
Violences ITT < 8 jours sur DPAP	Art. 222-13 3 ans	Nouvel art. 222-14-5 5 ans
Violences ITT < 8 jours sur DPAP avec d'autres circonstances aggravantes (comme en réunion, ou avec arme, ou avec préméditation ou guet-apens ...)	Art. 222-13 5 ans si une circonstance aggravante en plus de celle de PDAP.	Nouvel art. 222-14-5 7 ans

	<p>7 ans si deux circonstances aggravantes en plus de PDAP</p> <p>Art. 222-14-1</p> <p><i>10 ans si :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - PDAP - et BO <u>ou</u> <i>guet-apens</i> - et <i>arme</i>. 	<p>10 ans</p> <p><i>Art. inchangé</i></p>
<p>Violences ITT > 8 jours sur DPAP</p>	<p>Art. 222-12</p> <p>5 ans</p>	<p>Nouvel art. 222-14-5</p> <p>7 ans</p>
<p>Violences ITT > 8 jours sur DPAP avec d'autres circonstances aggravantes (comme en réunion, ou avec arme, ou avec préméditation ou guet-apens ...)</p>	<p>Art. 222-12</p> <p>7 ans si une circonstance aggravante en plus de PDAP.</p> <p>10 ans deux circonstances aggravantes en plus de PDAP</p> <p>Art. 222-14-1</p> <p><i>15 ans si :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - PDAP - et BO <u>ou</u> <i>guet-apens</i> - et <i>arme</i> 	<p>Nouvel art. 222-14-5</p> <p>10 ans</p> <p>10 ans</p> <p><i>Art. inchangé</i></p>

5. MODALITES D'APPLICATION

5.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

Les nouvelles dispositions aggravant la répression, elles ne pourront s'appliquer qu'à des faits commis après leur entrée en vigueur.

5.2 Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire français. L'article 19 du projet de loi met en effet à jour les articles « *compteur LIFO* » du code pénal et du code de procédure pénale, ce qui en prévoit l'applicabilité expresse dans les collectivités d'outre-mer.

Article 5 : Dispositions renforçant le régime pénal et administratif applicable au délit de refus d’obtempérer

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

L’article L. 223-1 du code de la route, prévoit et punit d’un an d’emprisonnement et de 7 500 euros d’amende à titre principal : « *Le fait pour tout conducteur d’omettre d’obtempérer à une sommation de s’arrêter émanant d’un fonctionnaire ou agent chargé de constater les infractions et muni des insignes extérieurs et apparents de sa qualité* ».

Il est également prévu que la personne coupable de ce délit encourt plusieurs peines à titre de peine complémentaire :

- suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus, qui peut être assortie du sursis ou être limitée à la conduite en dehors de l’activité professionnelle ;
- annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d’un nouveau permis pendant trois ans au plus (l’article L. 233-1-2 du même code porte cette durée à cinq ans en cas de récidive) ;
- confiscation d’un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné ;
- stage de sensibilisation à la sécurité routière ;
- travail d’intérêt général (pour une durée de vingt à quatre cents heures) ;
- jours-amende.

L’article L. 233-1-1 du même code porte ces peines à cinq ans d’emprisonnement et 75 000 euros d’amende, lorsque les faits ont été commis « *dans des circonstances exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente* ».

A titre de peine complémentaire, la personne coupable de ce délit encourt également (outre les peines de travail d’intérêt général, de jours-amende, de confiscation d’un ou plusieurs véhicules et de stage de sensibilisation à la sécurité routière) les peines suivantes :

- suspension du permis de conduire pour une durée de cinq ans au plus, qui ne peut être assortie du sursis ni être limitée à la conduite en dehors de l’activité professionnelle ;
- annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d’un nouveau permis pendant cinq ans au plus ;
- interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ;
- confiscation d’une ou plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition.

Dans tous les cas, ce délit donne lieu de plein droit à la réduction de la moitié du nombre de points initial du permis de conduire.

La peine complémentaire de confiscation du véhicule étant encourue, la constatation de ce délit peut donner lieu à l'immobilisation et la mise en fourrière du véhicule, sur autorisation préalable du procureur de la République (article L. 325-1-1 du code de la route).

La peine complémentaire de suspension du permis de conduire étant encourue, le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'il est saisi d'un procès-verbal constatant ce délit, peut prendre un arrêté de suspension provisoire du permis de conduire, pour une durée ne pouvant excéder six mois (articles L. 224-7 et L. 224-8 du code de la route).

Enfin, la procédure de comparution immédiate n'est applicable au refus d'obtempérer commis dans les conditions prévues à l'article L. 233-1 du code de la route qu'en cas de délit flagrant (article 395 du CPP).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La constatation de délits de refus d'obtempérer a connu une nette augmentation au cours de l'année 2020 (+ 5,7 %), notamment en zone Gendarmerie (+ 7,36 %)⁸⁰.

D'après les chiffres transmis par l'unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR)⁸¹, il se commet un refus d'obtempérer toutes les dix-sept minutes en moyenne sur le territoire national.

Dans la très grande majorité des 17 000 condamnations prononcées en moyenne chaque année pour ce délit, il est connexe à un autre délit (85 % des cas en 2019), généralement un délit routier (76 % des cas en 2019), qu'il a pour objectif de dissimuler car plus sévèrement réprimé, à l'instar des délits de conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou après usage de stupéfiants (deux ans d'emprisonnement encourus prévus à l'article L. 234-1 et L. 235-1 du code de la route)⁸².

Hormis les hypothèses de mise en danger d'autrui, un refus d'obtempérer n'est pas l'infraction principale et ne fait donc pas l'objet d'une répression spécifique, la peine prononcée étant principalement liée aux faits les plus graves, car plus sévèrement réprimés par la loi.

En pratique, en l'absence d'interpellation rapide de l'auteur, y compris dans le temps de la flagrance, du fait, notamment, du risque pour autrui que pourrait provoquer une poursuite du véhicule par les forces de l'ordre, les vérifications de l'état alcoolique ou relatives à la consommation de stupéfiants n'ont plus d'objet, le délai séparant le moment de l'infraction et les épreuves de vérification devant « être le plus court possible » (articles R. 234-4 et R. 235-1 du code de la route).

⁸⁰ Source : Unité de coordination de la lutte contre la sécurité routière

⁸¹ Le ministère de l'intérieur intègre, outre les directions générales de la gendarmerie et de la police nationales, de la sécurité civile et de la gestion de crise, la délégation à la sécurité routière (DSR). Cette délégation, placée sous l'autorité du DISR prépare et met en œuvre la politique de sécurité routière. L'UCLIR (Unité de coordination de lutte contre l'insécurité routière) est chargée de coordonner l'action des forces de l'ordre dans leurs missions de sécurité routière

⁸² Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Par ailleurs, en l'état de la rédaction des articles L. 233-1 et L. 233-1-1 du code de la route, la possibilité d'une mise en fourrière immédiate du véhicule est soumise à l'autorisation préalable du parquet dans le cadre de la flagrance et le prononcé de la peine de confiscation, qui reste facultative y compris en cas d'aggravation ou de récidive, n'est possible que si le condamné en est le propriétaire, ce qui se traduit par un taux de confiscation assez faible (cf. données justice infra).

Le risque pénal et l'arsenal des mesures administratives applicables apparaissent insuffisants pour endiguer l'inflation des faits constatés par les forces de l'ordre et garantir leur sécurité dans l'exercice de leur mission en bord de route.

Afin de pouvoir lutter plus efficacement contre ces obstacles aux contrôles et, partant, à l'exercice des missions de police judiciaire qui contribuent à la sécurité routière, il est nécessaire que le délit de refus d'obtempérer fasse l'objet d'un traitement similaire à celui applicable aux principales infractions qu'il a le plus souvent pour objectif de dissimuler.

L'infraction n'étant constituée que si la sommation de s'arrêter émane d'un « *fonctionnaire ou agent chargé de constater les infractions et muni des insignes extérieurs et apparents de sa qualité* », les personnes mentionnées étant les plus fortement exposées aux risques pour leur intégrité physique induits par un refus d'obtempérer, il apparaît nécessaire d'inscrire dans la loi, leur protection particulière.

2.1 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modifications législatives envisagées ont pour objectif une mise en cohérence des mesures administratives et du régime des peines applicables au délit de refus d'obtempérer, avec celui prévu pour les délits les plus graves prévus et réprimés par le code de la route d'une part, assurer d'autre part un traitement pénal spécifique à ce délit, compte tenu de sa connexité « *naturelle* » avec d'autres délits, garantir enfin, une protection juridique particulière aux agents effectuant des contrôles en bord de route.

3. DISPOSITIF RETENU

3 LA MISE EN COHERENCE DU REGIME ADMINISTRATIF ET PENAL APPLICABLE AU REFUS D'OBTEMPERER AVEC CELUI APPLICABLE AUX PRINCIPALES INFRACTIONS QUI EN SONT A L'ORIGINE

3.1 RENFORCEMENT DES MESURES ADMINISTRATIVES CONSERVATOIRES

Les mesures administratives conservatoires applicables sont renforcées.

Dans toutes les hypothèses (refus simple ou aggravé) il est procédé à la rétention immédiate du permis de conduire du conducteur qui a commis les faits. Le représentant de l'Etat dans le département, à la suite d'une mesure de rétention immédiate ou à la transmission du procès-verbal, peut prendre un arrêté de suspension provisoire du permis de conduire pour une durée maximum d'un an en cas de refus aggravé. Il peut également autoriser l'immobilisation et la mise en fourrière immédiate du véhicule pour une durée de sept jours.

3.2 AGGRAVATION DU REGIME PENAL APPLICABLE

Le dispositif pénal est aggravé et coordonné avec le régime applicable aux principaux délits avec lesquels il est susceptible d'avoir un lien de connexité.

Les peines principales encourues pour le délit de refus d'obtempérer sont portées à deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende et la peine prononcée pour ce délit se cumule, sans possibilité de confusion, avec celles prononcées pour les délits commis à l'occasion de la conduite du véhicule.

La peine complémentaire de suspension du permis de conduire ne peut plus être assortie du sursis ni être limitée aux périodes de conduite en dehors de l'activité professionnelle.

Il est ajouté la possibilité pour le tribunal, d'ordonner la confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction, si le condamné en est propriétaire ou s'il en a la libre disposition.

En cas de récidive, la confiscation du véhicule est obligatoire, sauf décision spécialement motivée du tribunal, et l'annulation du permis de conduire s'applique de plein droit.

Les peines principales encourues pour le délit de refus d'obtempérer aggravé par la mise en danger d'autrui, sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque le risque a été causé aux personnes procédant au contrôle.

L'aggravation du refus d'obtempérer emporte confiscation obligatoire du véhicule, sauf décision spécialement motivée du tribunal et annulation de plein droit du permis de conduire.

En cas de récidive de refus d'obtempérer aggravé, la durée de l'interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis faisant suite à l'annulation du précédent, est portée à dix ans au plus.

Les délits de refus d'obtempérer et de refus d'obtempérer aggravé sont ajoutés à la liste des délits du code de la route qui sont considérés, au regard de la récidive, comme une même infraction.

3.3 Respect du droit à un recours juridictionnel effectif

L'article 225-25 du code pénal, prévoit que les personnes physiques ou morales déclarées coupables d'une des infractions relatives à la traite des êtres humains ou au proxénétisme, « *encourent également la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant **ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.*** »

Dans sa décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021⁸³, le Conseil constitutionnel a, sur le fondement du droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la DDHC, déclaré contraires à la Constitution, « *Les mots « **ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition** » figurant à l'article 225-25 du code pénal, au motif que « *ni ces dispositions ni aucune autre disposition ne prévoient que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité** »

⁸³ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021899QPC.htm>

au cours de la procédure soit mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi. »

La disposition en question, crée un régime de confiscation générale du patrimoine du condamné, étendue aux biens dont elle a la libre disposition, dont elle n'est pas le propriétaire légitime.

A la lecture du commentaire de la décision précitée⁸⁴, il ressort que la seule mention « *sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi* », est insuffisante à garantir l'exercice de ces droits et que « *Les dispositions contestées se distinguaient à cet égard, sans justification particulière, des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale qui ont mis en place des mécanismes permettant de protéger les droits des propriétaires autres que les personnes condamnées qui peuvent être menacés par la confiscation de leurs biens dans des situations proches de celle dénoncée en l'espèce.* »

Il est en effet relevé que si certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, permettent aux tiers de faire valoir leur droit de propriété sur les biens placés sous main de justice pendant la phase présententielle, et malgré la jurisprudence de la Cour de cassation étendant l'application de ces textes aux biens confisqués par une juridiction, « *aucune disposition ne prévoit l'information des tiers ou la faculté pour eux d'exercer un recours contre la confiscation des biens leur appartenant lorsque ceux-ci n'ont pas été préalablement saisis et n'ont donc pu, pour ce motif, faire l'objet d'une requête en restitution* ».

Il peut en être conclu sur ce point, qu'il est reproché aux dispositions de l'article 225-25 du code pénal, de n'avoir pas prévu, à l'instar du cinquième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, qui régit le principe général de la peine complémentaire de confiscation, que cette confiscation ne peut intervenir, que lorsque le tiers a été « *mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée* ».

Il apparaît par conséquent que la préservation du droit des tiers de bonne foi doit être expressément garantie, dans toutes les hypothèses où la loi prévoit la confiscation d'un bien dont le condamné n'est pas le propriétaire.

Si dans sa décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010⁸⁵, le Conseil constitutionnel valide, sur le fondement du principe de nécessité des peines, la constitutionnalité des dispositions de l'article 131-21 du code pénal, en considérant que cet article « *qui préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi, n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* », sa jurisprudence ultérieure fondée sur le droit à un recours juridictionnel effectif amène à cette conclusion.

Il est par conséquent apparu opportun de tirer les conséquences de cette décision dans le présent projet de loi, en prévoyant aux articles L. 233-1, L. 233-1-1 et L. 233-1-2 du code de la route, que la confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction et dont il a la libre disposition, est possible, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, lorsque le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure a été mis en mesure de présenter ses observations

⁸⁴ https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2021899qpc/2021899qpc_ccc.pdf

⁸⁵ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201066QPC.htm>

sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi⁸⁶.

3.4 L'AMELIORATION DES MOYENS OPERATIONNELS

Afin de remédier aux difficultés rencontrées par les agents pour identifier le conducteur, parfois le véhicule (hors interpellation en flagrant délit souvent dangereuse), et de consolider la valeur probante des procès-verbaux, il est notamment envisagé d'améliorer les conditions d'intervention des agents en bord de route, de renforcer leur visibilité et par conséquent leur sécurité.

En matière d'administration de la preuve pour le jugement des délits, l'article 430 du CPP n'accorde aux procès-verbaux que la valeur de « *simples renseignements* ». Les conditions de commission d'un refus d'obtempérer, surtout lorsque l'intégrité physique des agents procédant au contrôle est mise en danger, peuvent rendre complexes l'identification de l'auteur, voire du véhicule, en l'absence d'interception. L'absence d'éléments suffisamment probants en procédure, induisent un risque de classement sans suite en l'absence de caractérisation suffisante de l'infraction ou de relâche face aux éventuelles dénégations du prévenu, le doute devant lui profiter.

Cas d'espèce sur les difficultés rencontrées pour identifier le conducteur

La difficulté d'incriminer le conducteur lorsqu'il n'est pas le propriétaire du véhicule, et qu'il n'est pas interpellé en flagrant délit.

Seul le conducteur du véhicule ayant fait l'objet d'un refus d'obtempérer peut-être poursuivi.

Lorsque l'auteur du refus d'obtempérer n'est pas interpellé en flagrant délit, le seul élément l'incriminant est le numéro d'immatriculation du véhicule et le témoignage des policiers dans la description du conducteur, auteur du refus, le procès-verbal de saisine récapitulant tous ces éléments. Le propriétaire du véhicule, convoqué en audition, dénonce peu le conducteur ayant fait un refus, et aucune poursuite ne peut être engagée à son égard.

Il est bien souvent difficile de poursuivre le conducteur car le simple témoignage du policier et sa reconnaissance du conducteur ne suffit souvent pas à entraîner des poursuites judiciaires. Ainsi à défaut d'aveu du mis en cause ou d'autres éléments de preuve (ex: vidéo; autre témoin) les poursuites sont plus aléatoires, les mis en cause ayant fréquemment de bonnes raisons d'expliquer par exemple la présence de leurs empreintes FAED / FNAEG dans un véhicule même s'ils n'en sont pas les propriétaires.

De même, l'interpellation en flagrant délit du conducteur (facilitant de facto son identification) est fortement limitée par l'encadrement strict des « *chasses* » ou « *poursuites de véhicule* » en raison des risques qu'elles induisent pour les policiers, le conducteur en cause et les tiers. Aucune poursuite de véhicule n'est autorisée en l'absence d'autorisation de la salle de commandement, contactée par radio au préalable.

⁸⁶ Par coordination, le 5° du II de l'art. L. 233-1-1 qui prévoit, à titre de peine complémentaire, « *La confiscation d'une ou plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition* » est également modifié.

Cas d'espèce sur les difficultés rencontrées pour consolider la valeur probante des procès-verbaux

Les éléments caractéristiques de l'infraction, outre le fait de ne pas s'arrêter pour le conducteur sont basés sur le fait que le fonctionnaire de police **a effectué une sommation d'arrêter et est muni des** insignes extérieurs et apparents de sa qualité. **Le délit est constitué par le refus intentionnel du conducteur de s'arrêter, ce qui suppose que l'ordre émis ait été clairement perçu par le conducteur du véhicule désigné.**

C'est bien souvent sur ces deux éléments que se fondent les difficultés procédurales rencontrées. La matérialité même de l'infraction est remise en question par le mis en cause qui conteste l'infraction, et soulève la bonne foi à titre de défense.

Ce dernier nie avoir entendu ou compris l'injonction policière et par conséquent la sommation de s'arrêter. La supposée absence de la compréhension de la sommation de s'arrêter soulevée par le conducteur peut être liée à l'environnement dans lequel s'est déroulée l'action (obscurité induite par la nuit, conditions météorologiques comme pluie ou brouillard, milieu urbain dense et nombreux autres véhicules présents, radio à fond dans l'habitacle). Le mis en cause conteste parfois la gravité de l'infraction principale ayant amené à la sommation de s'arrêter, et c'est par l'absence d'infraction principale que la sommation de s'arrêter est dite incompréhensible et remise en cause. Ce dernier explique ne pas s'être immobilisé en toute bonne foi.

La difficulté procédurale majeure est induite par les fonctionnaires ayant effectué la sommation de s'arrêter, notamment lorsqu'elle est le fait d'effectifs travaillant en civil comme les policiers de la brigade anti-criminalité. Le mis en cause relève ne pas avoir compris que la sommation de s'arrêter était le fait de policiers, la qualité de ces derniers n'étant pas suffisamment apparente (policiers en civil, absence de brassard police, véhicule banalisé et gyrophare non apparent (gyrophare posé sur le tableau de bord pare-brise avant par exemple et non pas sur le toit du véhicule) ou l'absence du deux tons activé. Cette ligne de défense quasi systématique fondée sur une supposée bonne foi du conducteur amène le parquet à demander parfois une confrontation entre mis en cause et fonctionnaire de police dans le cadre de la procédure, et en l'absence d'éléments extérieurs comme la présence de témoins ou de vidéos, à laisser libre le mis en cause au bénéfice du doute.

Les actions suivantes sont ainsi envisagées :

- étudier les améliorations liées à la bonne compréhension des sommations et à la bonne identification des forces de l'ordre (visibilité des uniformes, normes, équipements de bâtons lumineux, doctrine du contrôle des véhicules, herses).
- équiper les véhicules avec des caméras embarquées. A minima, l'utilisation des caméras piétons, facilitera l'identification des véhicules, voire des conducteurs et apportera des éléments matériels en cas de contestation.
- étudier les options opérationnelles en termes de géolocalisation, cartographie du refus d'obtempérer (itinéraire), optimisation de la vidéo-protection (utilisation de réquisitions).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Sont modifiés les articles suivants du code de la route :

- L. 224-1 qui prévoit la liste des infractions à la suite de la constatation desquelles il est procédé à la rétention à titre conservatoire du permis de conduire ;
- L. 224-2 qui fixe les modalités et la durée de la suspension administrative du permis de conduire à la suite d'une mesure de rétention immédiate ;
- L. 224-8 qui fixe les modalités et la durée de la suspension administrative du permis de conduire à la suite de la transmission d'un procès-verbal ;
- L. 325-1-2 qui fixe la liste des infractions pour lesquelles les officiers ou agents de police judiciaire peuvent, avec l'autorisation préalable donnée par tout moyen du représentant de l'Etat dans le département où l'infraction a été commise, faire procéder à titre provisoire à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule dont l'auteur s'est servi pour commettre l'infraction ;
- L. 233-1 qui prévoit et réprime le délit de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter ;
- L. 233-1-1 qui prévoit et réprime le délit de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter commis dans des circonstances et exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;
- L. 233-1-2 qui prévoit les peines complémentaires applicables en cas de récidive.

Est modifié également l'article L. 132-16-2 du code pénal qui prévoit que certains délits du code de la route sont considérés, au titre de la récidive, comme une même infraction.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'entrée en vigueur des dispositions envisagées entraînera certainement une augmentation, probablement mesurée, des mesures de rétention de suspension de permis de conduire et de mise en fourrière des véhicules.

5 CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions législatives ont fait l'objet d'une consultation de l'ensemble des départements ministériels concernés, du mois de janvier au mois de mars 2021.

Leur impact en termes de sécurité routière nécessite la consultation du Groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR).

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions entreront en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures s'appliqueront à l'ensemble du territoire de la République.

Article 6 : Dispositions relatives à la réserve opérationnelle de la police nationale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

Créée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, la réserve civile de la police nationale était jusqu'en mars 2011, constituée exclusivement de retraités des corps actifs de la police nationale, tenus par une obligation de disponibilité de 5 ans et qui pouvaient par ailleurs sur la base du volontariat effectuer des missions de police dans la réserve.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a ouvert la réserve, sous certaines conditions aux citoyens volontaires âgés de 18 à 65 ans.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a ouvert un nouveau mode d'accès et des missions opérationnelles dans la réserve aux anciens adjoints de sécurité.

Le cadre juridique applicable à la réserve civile de la police nationale est aujourd'hui prévu par les articles L. 411-7 à L. 411-17 du code de la sécurité intérieure et par les articles R. 411-13 à D. 411-35 du même code.

Loin d'être une simple ressource d'appoint, la réserve civile de la police nationale participe pleinement aux missions opérationnelles de sécurité du quotidien ou de renfort opérationnel, principalement dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière aux frontières terrestres et maritimes. Elle représente également une voie privilégiée pour renforcer le lien entre les forces de sécurité et la population.

Depuis la création de la réserve civile de la police nationale en 2003, le nombre de réservistes ayant signé un contrat d'engagement a considérablement augmenté et de manière significative⁸⁷, à la suite des événements dramatiques qui ont frappé le pays en 2015 et 2016.

À ce jour, ce sont 6 575 réservistes volontaires qui ont signé un contrat d'engagement (4 669 en 2018).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Une modification des textes législatifs et réglementaires du code de sécurité intérieure régissant la réserve civile est un préalable incontournable à la transformation souhaitée de la réserve de la police nationale.

Les dispositions proposées conduiront à modifier plusieurs articles de la partie législative du code de la sécurité intérieure notamment ceux relatifs à la dénomination de la réserve civile, qui s'appellera

⁸⁷ En 2015 : 4393 réservistes, en 2016 : 5864, en 2017 : 6348, en 2018 : 7100, en 2019 : 6785, en 2020 : 6629, en 2021 : 6575

désormais « *réserve opérationnelle* », ou aux limites d'âge pour servir dans la réserve afin de la reculer de 65 à 67 ans.

De nouvelles dispositions permettront également d'ouvrir la possibilité du port de l'arme pour les réservistes issus de la société civile, à l'issue d'une formation qualifiante, et de mettre en place un déroulement de « *carrière* » par l'introduction de la notion de « *grade* » à l'instar de celui qui existe dans la réserve de la gendarmerie nationale.

Par ailleurs, il est proposé de modifier les dispositions du CPP pour permettre le maintien de la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) pour les réservistes, retraités de la police nationale et de la gendarmerie nationale, qui détenaient cette qualification en activité.

Enfin, l'article proposé permettra de prendre en compte dans différents textes de niveau législatif la nouvelle dénomination de la réserve « *opérationnelle* » de la police nationale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Transformer la réserve civile de la police nationale en « *réserve opérationnelle* » et accroître son attractivité permettrait à la fois de recentrer les fonctionnaires de police sur des tâches de sécurité à plus forte valeur ajoutée (la police de sécurité du quotidien, lutte contre les atteintes aux personnes (violences intrafamiliales et conjugales), trafic de stupéfiants, lutte contre immigration clandestine, cyber criminalité et lutte contre le terrorisme) et de favoriser l'engagement citoyen en renforçant le lien entre la Nation et les forces de sécurité intérieure.

Le Livre blanc de la sécurité⁸⁸ affirme cette nécessité de renouveler le pacte de protection et de sécurité en restaurant une relation de confiance entre la population et les forces de sécurité par un ancrage dans la population, grâce au volontariat et par une nouvelle impulsion donnée au dispositif de la réserve en l'ouvrant davantage à la société civile.

Cette volonté a été exprimée, une nouvelle fois, par le ministre de l'intérieur le 25 janvier dernier lorsqu'il a affirmé vouloir faire de la réserve une véritable ressource opérationnelle pour atteindre 30 000 réservistes dont la visibilité devra être effective, sur le terrain, dès 2022.

Toutefois, la réserve civile de la police nationale souffre encore de la comparaison avec la réserve de la gendarmerie nationale.

Le port de l'arme, qui permet aux réservistes de la gendarmerie nationale d'accomplir des missions opérationnelles, constitue sans nul doute l'un des éléments déterminants de son succès auprès des volontaires souhaitant favoriser un engagement au sein d'une réserve en arme, intégrée à la Garde Nationale.

L'ensemble des propositions d'évolution de la réserve de la police nationale doit permettre, dans les mêmes conditions de réalisation, de favoriser un engouement équivalent de la jeunesse autour des valeurs de l'institution policière.

⁸⁸ Le Livre blanc de la sécurité intérieure (2020) est un document de prospective qui émet près de 200 propositions es enjeux de la sécurité intérieure du 21^e siècle, en dessinant le pacte de protection et de sécurité des Français, plaçant l'humain au cœur de l'action.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

Afin d'opérer la transformation souhaitée de la réserve civile de la police nationale en une « réserve opérationnelle de la police nationale », les dispositions de l'article 6 :

- modifient la dénomination de la réserve ;
- affirment les missions de renfort opérationnel confiées aux réservistes ;
- créent une période de formation obligatoire préalable à l'entrée dans la réserve ;
- créent le principe d'un « déroulement de carrière » ;
- reculent de deux ans la limite d'âge pour servir dans la réserve ;
- prévoient la possibilité d'armer les réservistes lorsqu'ils participent à des missions qui les exposent à un risque d'agression ;
- prévoient la possibilité de maintenir la qualification d'officier de police judiciaire pour les réservistes retraités de la police nationale et de la gendarmerie nationale qui détenaient cette qualification en activité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 6 conduit à une réécriture d'une partie du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code de la sécurité intérieure.

Il insère par ailleurs un nouvel article dans le CPP et modifie différents textes législatifs pour tenir compte du changement de dénomination de la réserve.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Pour faciliter les recrutements de réservistes issus de la société civile, les périodes de réserve accomplies au sein de la police nationale seront comptabilisées au titre des obligations de participation des employeurs à la formation continue, comme c'est déjà le cas pour ceux de la gendarmerie nationale, en application de l'article L. 4221-5 du code de la défense. Des conventions entre des associations d'employeurs publics et privés et le ministère de l'intérieur pourront également formaliser des partenariats durables en la matière.

4.3. IMPACTS BUDGETAIRES

Si jusqu'en 2018 les crédits alloués à la réserve en loi de finances initiale ont augmenté, cette courbe a depuis tendance à s'infléchir. Il y a lieu de rappeler que le coût d'un réserviste annuel s'établit à hauteur

de 7 300 €. Le budget alloué actuellement à la réserve soit 29,1 M€ permet d'employer environ 4 800 réservistes.

Il ressort de ce constat qu'un budget supplémentaire d'environ 11 M€ devra venir abonder dans un premier temps les crédits actuels de la réserve civile. Les années suivantes devront, dans un deuxième temps, faire l'objet de crédits supplémentaires et ce de façon pérenne.

	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Création annuelle de réservistes	2 000	3 000	2 500	2 500	12 500	22 500
Surcoût T2	11 216 000 €	16 824 000 €	14 020 000 €	14 020 000 €	70 100 000 €	126 180 000 €
Surcoût HT2	10 125 000 €	11 825 000 €	10 975 000 €	10 975 000 €	27 975 000 €	71 875 000 €

4.4. IMPACTS SUR LA JEUNESSE

A l'occasion de l'ouverture du Beauvau de la sécurité dont l'objectif est de reformer et moderniser la police nationale, le ministre de l'intérieur a indiqué vouloir rajeunir une réserve déjà existante mais qui compte jusqu'à 90 % de retraités. Relancer un engouement de la jeunesse autour des valeurs de l'institution policière est une priorité déclinée dans l'esprit de la réforme de la réserve civile de la police nationale.

A cet égard, les jeunes de l'institut des hautes études de défense nationale⁸⁹, consultés dans le cadre des travaux du livre blanc, avaient déjà plaidé pour une croissance indispensable de la réserve, en particulier au sein de la police nationale en regrettant que le dispositif soit encore mal connu des jeunes : en effet, ces derniers sont attirés par les missions opérationnelles, à l'instar de celles proposées par la gendarmerie nationale ou les armées.

Attirer la jeunesse et la fidéliser durablement, ancrer l'esprit de résilience auprès des jeunes générations nécessite la mise en place d'une communication dynamique et d'une doctrine d'emploi leur permettant d'exercer des missions opérationnelles en renfort de policiers professionnels dans des services ouverts sur des missions de voie publique.

Tel est l'objet de cette réforme qui permettra aux jeunes volontaires, recrutés après avoir été sélectionnés et après avoir suivi une formation qualifiante au port de l'arme, de remplir les missions qui leur seront attribuées dans ce cadre d'emploi et hors maintien et rétablissement de l'ordre.

La mise en œuvre de ce dispositif débutera au cours du premier semestre 2022, considérant que la volonté ministérielle est d'atteindre l'objectif de 30 000 réservistes dans le courant de la décennie.

La perspective des prochains grands rendez-vous collectifs, tels que la coupe du monde de rugby en 2023, et les jeux olympiques de paris en 2024 constitue une opportunité pour inciter les jeunes à s'engager dans la réserve opérationnelle de la police nationale : le bon déroulement de ces événements internationaux

⁸⁹ Les Jeunes IHEDN est la première association européenne et générationnelle sur les questions d'engagement, de défense et de sécurité. Elle est placée sous le double parrainage de la ministre des Armées et du chef d'état-major des Armées. L'association regroupe les auditeurs jeunes formés par l'Institut des hautes études de défense nationale et s'ouvre à l'ensemble de la jeunesse.

repose notamment sur la capacité de la France à en assurer la sécurisation et le recours aux réservistes est d'ores et déjà identifié comme un des leviers majeurs.

Enfin, un réel déroulement de carrière par la mise en place de grades et une procédure d'avancement dont il conviendra de déterminer les modalités, devrait participer à l'attractivité de la réserve opérationnelle de la police nationale en permettant au réserviste de la police nationale de voir son engagement récompensé par une évolution de son positionnement au sein de la réserve.

La Garde Nationale travaille en liaison avec chaque réserve sur l'attribution d'une prime de fidélisation afin d'encourager la jeunesse qui s'engage pour 3 ans à renouveler son contrat pour les 2 années suivantes

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le livre blanc précité postule que les citoyens tiennent un rôle premier dans le domaine de la sécurité intérieure. En effet, les citoyens présents lors d'un incident de sécurité (cambriolage, agression physique sur personnes) sont souvent les premiers à pouvoir réagir et agir, non seulement pour se protéger, mais aussi pour faire face. Les citoyens sont également souvent les mieux placés pour détecter les menaces et donner l'alerte aux forces de sécurité.

Donner une nouvelle impulsion au dispositif de la réserve en l'ouvrant davantage à la société civile devrait répondre à cette demande d'engagement citoyen.

Les personnes issues de la société civile représentent actuellement un peu moins de 20 % de l'ensemble des effectifs. Au travers de l'objectif recherché par cette réforme de la réserve de la police nationale, il est proposé de hisser la part de la société civile à hauteur d'environ 70 % de l'ensemble de la réserve.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Si aucune consultation sur le dispositif n'est obligatoire, tout au long de la phase de concertation du livre blanc, les citoyens interrogés, notamment lors de la conférence des citoyens⁹⁰, au sein de l'atelier « *lutte contre les incivilités* », ont, à plusieurs reprises, insisté sur leur souhait d'être acteurs de la sécurité. De leur côté, les forces de sécurité ont mis en avant l'importance de dispositifs, comme le volontariat ou la réserve, qui assurent, par l'action, un ancrage réel dans la population.

5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

⁹⁰ 108 citoyens ont été consultés et réunis à 2 reprises au ministère de l'intérieur, le week-end du 11 et 12 janvier 2020 et le 25 janvier

L'article 6 entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE

Les dispositions de l'article 6 s'appliqueront sur tout le territoire national y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

5.4. TEXTES D'APPLICATION

Les modalités d'application de la section 4 et de la section 5 du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code de la sécurité intérieure doivent être prévues par un décret en Conseil d'État.

Ce décret fixera notamment s'agissant des nouvelles dispositions introduites par l'article 8 dans ces sections, les modalités de formation des réservistes et en particulier celles préalable à la possibilité du port d'arme, les modalités d'évolution dans les corps et grade de la réserve pour les réservistes tout au long de leur engagement.

Il appartiendra également au pouvoir réglementaire de prévoir par décret en Conseil d'État les conditions d'expérience et les qualités requises pour que les réservistes retraités de la police nationale et de la gendarmerie nationale puissent bénéficier du maintien de la qualité d'officier de police judiciaire, ainsi que les conditions de maintien, de retrait et de suspension pour une durée déterminée de cette habilitation.

TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES A LA CAPTATION D’IMAGES

Article 7 : Vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’installation de dispositifs de vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue gérés par la police et la gendarmerie nationales s’inscrit dans l’objectif de compléter, sans s’y substituer, les moyens humains de surveillance des personnes gardées à vue susceptibles d’attenter à leur vie, d’agresser d’autres personnes ou de s’évader.

À la différence de la détention qui dure plusieurs semaines, la garde à vue est un moment bref (24 à 48 heures dans la majorité des cas) durant lequel il n’est pas possible d’évaluer le profil psychologique d’un individu et ainsi avoir une vision claire du risque d’autolyse. Certaines personnes sont placées en situation de grande fragilité psychologique en particulier pour les infractions à forte charge émotionnelle (atteintes intrafamiliales sexuelles ou physiques graves) sans qu’il soit toujours possible de disposer d’assurance médicale (aucune disponibilité des psychiatres dans le temps de la garde à vue ou de l’isolement et incompatibilité d’une telle analyse dans le temps donné).

Par conséquent, le déploiement d’un dispositif de captation d’images dans certaines cellules de garde à vue permet de renforcer la surveillance des individus les plus fragiles, et ainsi de prévenir tout risque d’automutilation, d’agression mais également d’évasion. L’ensemble des personnes concernées doivent pouvoir bénéficier de tous les moyens de nature à assurer leur sécurité, afin de garantir le respect par la France du droit à la vie.

Dans le périmètre de la direction générale de la police nationale, il existe près de 3 000 locaux de garde à vue (individuels et collectifs), qui pourraient dans leur grande majorité être équipés d’un système de vidéosurveillance. La gendarmerie nationale dispose d’environ 6 500 cellules de garde à vue dans ses unités, avec un déploiement envisagé de la vidéosurveillance sur un périmètre réduit.

Sur les incidents en garde à vue

Sur le périmètre de la gendarmerie : Les incidents les plus graves (agressions, tentatives de suicide, évasions, etc.) font en principe l’objet d’une procédure dédiée (appelée EVENGRAV). Toutefois, certains faits peuvent être remontés à la DGGN par un autre canal en fonction de leur sensibilité.

En 2020 (données non exhaustives – source DGGN) :

- 15 agressions de gendarmes (dont 10 blessés).
- 20 faits de personnes en cellules de GAV blessées ou ayant tenté de se suicider ;
- 34 faits d'outrages ;
- 35 dégradations de cellules ;
- 2 mises en cause de gendarmes pour des faits de violences.

Sur le périmètre de la police, il n'existe pas de données exhaustives sur les incidents graves survenus en garde à vue.

Néanmoins, la Base d'analyse des incidents et des accidents de la police nationale (BAIA-PN) de l'IGPN recense les incidents/accidents en garde à vue ayant entraîné des blessures ou un décès à l'occasion d'une garde à vue, dès lors qu'un des 4 critères suivants est rempli: 1) la réalisation de la mission a été empêchée, 2) les policiers ont mal fait ou mal agi, 3) l'évènement est anormal ou surprenant, 4) un enseignement spécifique peut en être retiré.

En plus de ces critères limitatifs, les chiffres de la BAIAPN ne sont pas exhaustifs, car ils ne recensent que les incidents/accidents transmis par les directions opérationnelles. Ce décompte manuel, non systématique, ne permet pas d'assurer l'exhaustivité.

En tenant compte des précautions ci-dessus, on décompte du 1^{er} 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).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le droit au respect de la vie privée (décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 16 ; décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 8).

Le respect de ces principes conduit, s'agissant des dispositifs de vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue, à délimiter strictement les finalités poursuivies, les données collectées et les modalités de leur traitement (conservation, consultation). La conciliation des principes en jeu impose également que le dispositif envisagé poursuive un motif d'intérêt général, ce qui est bien le cas en l'espèce s'agissant d'une surveillance visant à préserver la vie des individus et l'intégrité physiques des agents impliqués.

En effet, l'intérêt de la mise en place d'une vidéosurveillance dans les espaces concernés est avant tout guidé par la préservation de l'état de santé des personnes concernées. En outre, le dispositif poursuit également un objectif de sécurité publique en permettant de prévenir les risques d'agression de tiers et d'évasion, qui sont déjà limités par les normes applicables au plan sécuritaire au sein des locaux concernés. Les dispositions proposées répondent ainsi à l'objectif de prévenir des incidents graves susceptibles de survenir à l'intérieur d'une cellule de garde à vue, notamment des actes de violence de la personne placée en garde à vue, qu'ils soient dirigés contre autrui ou contre elle-même. Les dispositions

en cause contribuent ainsi à la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- le règlement européen du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (règlement général sur la protection des données – RGPD) ;
- la directive européenne du 27 avril 2016 (dite « police-justice ») concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les dispositifs de vidéosurveillance relèvent de ce cadre juridique, en tant qu'opérations de captation d'images portant sur des données à caractère personnel (visage des personnes notamment).

La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978. En particulier, les données doivent être d'une part être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et d'autre part adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d'améliorer la surveillance, notamment nocturne, de certaines personnes placées en garde à vue et pour répondre aux préconisations d'instances de contrôle telles que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), il est indispensable de permettre aux services de la police et de la gendarmerie nationales de mettre en place des dispositifs de vidéosurveillance.

S'agissant des établissements pénitentiaires, le CGLPL notait ainsi dans son rapport d'activité pour l'année 2019 que : « *Tous les établissements visités sont confrontés certes de manière inégale, à des faits de violence. [...] À moins de traces de ces violences sous la forme de blessures, celles-ci sont souvent couvertes par un silence collectif et les victimes elles-mêmes sont souvent peu désireuses de les signaler; il n'est notamment pas rare qu'elles demandent au médecin de ne pas le faire. Les faits sont dès lors difficiles à caractériser car les témoignages sont rares et imprécis. Les images de vidéosurveillance font le plus souvent défaut [...] Il est donc 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* » (page 36).

S'agissant des locaux de garde à vue, le même rapport souligne que « des contrôleurs ont pour la première fois observé l'existence d'un dispositif dénommé AMARIS engagé, depuis septembre 2018, par la police nationale, qui consiste en une procédure d'autocontrôle sur plusieurs thèmes, dont certains concernent les personnes retenues : la vérification de la tenue des registres réglementaires ou celle du dispositif de vidéosurveillance et d'alarme. Il est souhaitable que de tels dispositifs se développent et soient régulièrement évalués » (page 74). Enfin, ce rapport recommandait (page 296) que « *Dès le signalement d'un acte de violence entre des personnes, les données de vidéosurveillance doivent être extraites et conservées, le temps utile aux procédures* ».

En réaction aux critiques du CPT concernant la mise en place de bouton d'alerte dans les cellules de garde à vue de la gendarmerie nationale, qui ne donnaient pas satisfaction tant au plan technique qu'en raison d'un usage intempestif par les personnes concernées, une expérimentation a été lancée en février 2020 s'agissant du recours à la vidéosurveillance.

Au regard des besoins constatés par ces services, seul l'établissement d'un cadre légal complet des opérations de vidéosurveillance dans ces locaux permettra d'apporter des garanties fortes au bénéfice des gardés à vue, dans le respect des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel.

Dans cette perspective, l'article 41 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, adoptée le 15 avril 2021, avait fixé pour la première fois un régime d'encadrement du placement sous vidéosurveillance des personnes en garde à vue, sous certaines conditions et pour certaines finalités. Toutefois, dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel a censuré l'ensemble du dispositif adopté, en considérant que le législateur n'avait pas assuré 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.

La disposition proposée vise donc à tirer les conséquences de cette décision en renforçant les garanties applicables en la matière.

3. DISPOSITIF RETENU

Afin de pleinement tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 20 mai 2021, le dispositif comprend les garanties suivantes :

- la décision de placement sous vidéosurveillance de la personne gardée à vue ne peut intervenir que lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que cette personne pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui ;
- la décision est prise par le chef du service, responsable de la sécurité des lieux (ou son représentant), pour une durée maximale de vingt-quatre heures ;
- l'autorité judiciaire compétente est informée sans délai de la mesure et peut y mettre fin à tout moment ;
- le renouvellement de cette mesure au-delà de cette durée de vingt-quatre heures est conditionné à une demande du chef de service établissant que les motifs justifiant la mesure sont toujours réunis, qui doit faire l'objet d'un accord de l'autorité judiciaire compétente ;

- la décision 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 au placement sous vidéosurveillance ;
- la personne est également informée du droit de demander la conservation des enregistrements et la durée de cette conservation, ainsi que des droits qu'elle tient de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception du droit d'opposition qui est expressément écarté par la disposition envisagée ;
- lorsque la personne concernée est mineure, ces informations sont également portées à la connaissance de ses représentants légaux ainsi que de l'avocat qui l'assiste en application de l'article L. 413-9 du code de la justice pénale des mineurs.

En outre, il convient de rappeler que toute mesure privative de liberté conduit, par principe, à recueillir le cas échéant un avis médical afin de s'assurer de la compatibilité de la mesure avec l'état de santé de la personne. S'agissant des mineurs, le médecin désigné en application de l'article L. 413-8 du code de la justice pénale des mineurs indique si le placement sous vidéosurveillance est compatible avec l'état de santé du mineur concerné

Les modalités de mise en œuvre des traitements résultant de cette vidéosurveillance sont également encadrées :

- les cellules de garde à vue sont équipées d'un pare-vue afin de préserver l'intimité de la personne tout en permettant la restitution d'images opacifiées ;
- l'emplacement des caméras est visible ;
- seuls le chef de service ou son représentant individuellement désigné et spécialement habilité par lui peuvent consulter en temps réel les images issues du système de vidéosurveillance, pour les seules finalités ayant justifié la mesure ;
- à l'issue de la garde à vue, les enregistrements sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant prononcé la mesure, pour une durée maximale de vingt-quatre heures, sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire, dans les conditions prévues à l'article 40 du code de procédure pénale ;
- lorsque la personne ayant fait l'objet de la mesure de vidéosurveillance le demande, le délai de conservation des enregistrements peut être porté à sept jours à compter du lendemain de la levée de la garde à vue ;
- le dispositif projeté prévoit la tenue d'un registre des traitements précisant l'identité des personnes ayant fait l'objet de la mesure de vidéosurveillance, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant visionné les images, y compris en temps réel.

Il appartiendra dans tous les cas au responsable de la sécurité des lieux concernés d'apprécier au cas par cas la nécessité de mettre en œuvre la vidéosurveillance, au regard des critères fixés par la loi, à partir d'éléments tels que l'état psychique ou la personnalité de la personne, les propos exprimant une intention de suicide, les faits ayant justifié la mesure de garde à vue et les éventuels antécédents de passages à l'acte violents ou de tentatives d'évasion de la personne placée en garde à vue.

La mise en œuvre de traitements de vidéosurveillance au sein des cellules de garde à vue par le législateur répond à cette exigence dans la mesure où celle-ci participe à la prévention des atteintes à l'ordre public en assurant la sécurité des centres et garantit la protection des droits et libertés des personnes, notamment le respect de la vie privée en ce qu'elle est soumise aux principes fondamentaux de la protection des données.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 7 crée un dispositif complet autorisant des traitements de vidéosurveillance au sein des locaux de garde à vue, qui s'inscrira dans un nouveau titre au sein du code de la sécurité intérieure.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

L'article est notamment susceptible d'avoir un impact sur l'activité des autorités judiciaires concernées (procureurs de la République, juges d'instruction et juges de la liberté et de la détention territorialement compétents), qui seront systématiquement informées du dispositif de vidéosurveillance et pourront y mettre fin à tout moment.

En outre, l'autorité judiciaire concernée devra également être sollicitée pour donner son accord à tout renouvellement de la mesure au-delà d'une durée initiale de vingt-quatre heures. Compte tenu des personnes visées par cette mesure et de la durée moyenne d'une garde à vue⁹¹, l'impact ne devrait pas être conséquent.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

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.

Sur le périmètre de la gendarmerie nationale, sauf dans les cas où, de nuit, il est fait le choix pour des raisons particulières d'assurer une présence humaine permanente à proximité des cellules (mineur, personnalité sensible, etc.), la surveillance est opérée au travers de rondes de sécurité (la doctrine interne de la GN qui date de 2016 impose *a minima* deux rondes dans la nuit).

Si les opérations de vérification (à travers l'œilleton de sécurité) peuvent être effectuées par un seul militaire, la présence d'un second est obligatoire en cas d'ouverture de la cellule. Si la charge de cette

⁹¹ Sur le périmètre de la gendarmerie, il y a environ 90 000 mesures de GAV par an dont 75% durent au plus 24 heures (source : DGGN). Sur le périmètre de la police nationale, En 2019, sur un total de 330 242 gardes à vue : 233 885 ont eu une durée inférieure à 24 heures et 96 357 ont eu une durée supérieure à 24 heures (soit 29 %). En 2020, sur un total de 299 433 gardes à vue : 207 674 ont eu une durée inférieure à 24 heures et 91 759 ont eu une durée supérieure à 24 heures (soit 30 %) (source : DGPN).

mission est difficilement quantifiable, elle a représenté 71 700 heures fonctionnaires de surveillance en 2019 et 80 100 heures fonctionnaires de surveillance en 2020.

Sur le périmètre de la police nationale, en 2019, 1 462 144 heures fonctionnaires ont été dédiées à la surveillance des locaux de garde à vue et des chambres de sûreté (cellules dédiées aux ivresses publiques et manifestes) pour les services relevant de la DGP. En 2020, 1 406 958 heures fonctionnaires ont été consacrées à cette mission.

Au cours des cinq premiers mois de l'année 2020, 633 711 heures fonctionnaires ont été dévolues à la surveillance de ces locaux.

Sans vidéosurveillance (déjà mise en œuvre), ces heures fonctionnaires consacrées à la surveillance des gardés à vue devraient sensiblement augmenter (de l'ordre de X 2 ou X3).

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le placement sous vidéosurveillance des personnes gardées à vue concernées par ce dispositif entraîne nécessairement une intrusion dans leur vie privée, à nuancer toutefois au regard du principe même de la garde à vue qui vise précisément à opérer une telle surveillance constante pour une durée réduite.

Par ailleurs, compte tenu des finalités strictement encadrées et du contrôle assuré à tout moment par l'autorité judiciaire, les garanties apportées au dispositif assurent une conciliation équilibrée entre atteinte au droit à la vie privée et les objectifs de préservation de l'ordre public au sein des locaux de garde à vue.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La CNIL a été saisie pour cet article sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi du 6 janvier 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2021-078 du 8 juillet 2021.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Les dispositions s'appliqueront à l'échelle nationale, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

5.2.3. TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés définira les modalités d'application de ces dispositions, en ce qui concerne notamment l'utilisation des données collectées, les dispositifs permettant de préserver l'intimité des personnes gardées à vue ainsi que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images. Les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés sont, par ailleurs, applicables de plein droit, notamment s'agissant des pouvoirs de contrôle et de sanction de la CNIL.

Article 8 : Caméras aéroportées

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l'état du droit, le recours à la captation d'images par certaines autorités publiques est possible au moyen de différents dispositifs :

- la vidéoprotection, dont le régime juridique est issu de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, aujourd'hui codifiée aux articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure (CSI) ;
- les caméras individuelles (« caméras piétons »), qui font l'objet d'un encadrement légal et réglementaire adapté au regard des finalités poursuivies et des catégories d'agents autorisée à y recourir, notamment les forces de sécurité intérieure (articles L. 241-1 et suivants du CSI).

Néanmoins, s'agissant des dispositifs aéroportés de captation d'images (« caméras aéroportées »), qu'il s'agisse d'outils conventionnels – avions ou hélicoptères dotés de caméras – ou de dispositifs innovants comme les aéronefs circulant sans personne à bord (« drones ») et les ballons captifs, il n'existe pas de cadre juridique adapté à cette captation d'images par les autorités publiques.

Les caméras aéroportées peuvent être notamment employées dans le cadre de missions de police administrative générale intéressant la sécurité publique : prévention de la délinquance, surveillance des grands rassemblements, maintien de l'ordre, prévention du terrorisme, police aux frontières, protection des bâtiments publics, régulation des flux de transport, secours aux personnes.

Ainsi, seules les réglementations relatives à l'aviation civile ou militaire encadrent l'usage de ces aéronefs, sans que ne soit spécifiquement abordée l'exploitation des images captées par les autorités publiques concernées.

Compte tenu de ces incertitudes juridiques, les forces de sécurité publique ainsi que celles de sécurité civile avaient déployé des caméras aéroportées sur le fondements d'instructions internes et d'une doctrine d'emploi fixée au niveau central.

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et de la lutte contre l'épidémie de Covid-19, l'utilisation de caméras aéroportées a néanmoins soulevé la question du cadre juridique et des garanties applicables en la matière. Des caméras aéroportées avaient ainsi été utilisées pour contrôler le respect du confinement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, notamment par la préfecture de police.

Plusieurs décisions intervenues à la suite de cet usage ont permis de clarifier le droit applicable ainsi que les mesures nécessaires pour maintenir les moyens opérationnels des services ayant recours à des captations vidéo par aéronefs :

- le Conseil d'État, saisi à deux reprises en référé, a jugé qu'il n'était pas possible, en l'absence de disposition législative ou réglementaire, de recourir à des drones pour s'assurer du respect des

règles sanitaires en vigueur (ordonnances n°s 440442, 440445 du 18 mai 2020) ou pour surveiller les manifestations sur la voie publique (décision n° 446155 du 22 décembre 2020) ;

- la CNIL a prononcé, à l'encontre du ministère de l'intérieur, une sanction rendue publique (délibération SAN-2021-003 du 12 janvier 2021) compte tenu de l'usage illicite des drones équipés de caméras. Cette sanction, prenant la forme d'un rappel à l'ordre, a été accompagnée d'une injonction de cesser la captation de données à caractère personnel à partir de drones tant qu'un cadre normatif adapté autorisant la mise en œuvre de tels traitements n'était pas adopté ;
- enfin, saisi d'une demande d'avis par le Gouvernement, le Conseil d'État a estimé que *« l'intervention d'un acte réglementaire autorisant le traitement des données personnelles collectées par une caméra aéroportée employée dans des missions de police générale ou à des fins de police judiciaire ne peut fournir une base légale suffisante à la captation d'images voire de sons par les autorités publiques au moyen de ce procédé [...] [] cette captation relève de matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution, celui-ci pouvant seul, en en fixant les éléments principaux, définir les conditions permettant d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, comme il l'a fait pour la vidéoprotection et les caméras individuelles. Le Conseil d'État estime donc qu'il est nécessaire de fixer un cadre législatif d'utilisation des caméras aéroportées par les forces de sécurité et les services de secours »* (avis n° 401214 du 20 octobre 2020).

En termes de volume, les drones ont effectué 3 000 heures de vols en 2019 pour 300 drones répartis dans 100 départements de métropole et d'outre-mer, pour une force qui couvre plus de 95 % du territoire.

Il convient de souligner que l'objet de la disposition proposée est d'assurer le caractère subsidiaire de l'usage des caméras aéroportées par rapport aux autres dispositifs.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012).

En outre, dans sa décision relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021), le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions portant sur les caméras aéroportées, dans la mesure où le législateur n'avait pas apporté de garanties suffisantes pour opérer 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.

Compte tenu des motifs de cette censure, il revient au législateur de prévoir de nouvelles garanties pour mieux encadrer l'usage des caméras aéroportées par les autorités publiques compétentes.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- le règlement européen du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (règlement général sur la protection des données – RGPD) ;
- la directive européenne du 27 avril 2016 (dite « *police-justice* ») concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les dispositifs de caméras aéroportées relèvent de ce cadre juridique, en tant qu'opérations de captation d'images susceptibles de comporter des données à caractère personnel. Au regard des finalités poursuivies et des services responsables de leur mise en œuvre, seuls les traitements envisagés par les forces de sécurité publique relèveront de la directive « *police-justice* », qui prévoit des garanties adaptées aux enjeux des traitements concernés.

La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978. En particulier, les données doivent être d'une part collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et d'autre part adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'usage des caméras aéroportées par des autorités publiques, y compris pour des finalités légitimes et restreintes, soulève des enjeux en termes de garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Les atteintes susceptibles d'être portées au droit à la vie privée induisent la nécessité d'un encadrement législatif de tels usages.

En effet, de la même manière que le législateur a été amené à poser un cadre juridique encadrant l'utilisation de la vidéoprotection et des caméras individuelles, il est fondé, au titre de l'article 34 de la Constitution, à définir les conditions permettant d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public.

Par ailleurs, il est nécessaire de compléter les dispositions introduites par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, qui ne concernent à ce stade que les acteurs chargés de la sécurité civile, pour des finalités restreintes (prévention des risques naturels ou technologiques, secours aux personnes et lutte contre l'incendie).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les caméras aéroportées ont vocation à être utilisées par les autorités publiques pour des finalités précises et offrent une dimension opérationnelle certaine au regard des moyens conventionnels de surveillance ou d'appui aux opérations de maintien de l'ordre. Par rapport aux systèmes de vidéoprotection et aux caméras individuelles, elles permettent, dans la limite de leur autonomie, des capacités de captation complémentaires aux outils existants.

Toutefois, l'objectif poursuivi par le Gouvernement consiste à n'autoriser de tels usages que lorsque le service ne peut employer d'autres moyens, notamment moins intrusifs s'agissant du droit à la vie privée, ou lorsque l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents.

3. DISPOSITIF RETENU

L'article proposé a pour objet d'autoriser certains services de l'État à procéder à des traitements d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs pour des finalités de police administrative. Or, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité), *« la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif »*.

En application de ces principes et afin d'assurer une conciliation entre les atteintes portées au droit à la vie privée et les objectifs de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction, le dispositif de captation d'images est précisément défini dans l'ensemble de ses composantes.

L'article L. 242-1 du CSI est tout d'abord modifié pour couvrir l'ensemble des caméras aéroportées, qu'il s'agisse des drones (déjà autorisés par le dispositif en vigueur) mais également des autres aéronefs, qu'ils soient captifs (drones filaires) ou non (avions, hélicoptères, ULM).

Le dispositif rétablit ensuite les finalités administratives des drones, dans un article L. 242-5 du CSI qui comporte de nouvelles garanties.

En premier lieu, la possibilité de mettre en œuvre ce dispositif n'est ouverte qu'aux seuls services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, et seulement lorsque ces services interviennent dans l'exercice de missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens.

En deuxième lieu, la mise en œuvre du dispositif est limitée, dans sa portée, à la poursuite de six finalités strictement définies et légitimes, visant :

- la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, qui ne peut concerner que des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants ainsi que la protection des bâtiments et installations public et leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ;

- la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public. Cela constitue un cas d'usage particulièrement précis et limité qui permet une intervention sur la voie publique, en appui des forces de l'ordre déjà présentes sur le terrain ;
- la prévention du terrorisme, qui s'inscrit dans le cadre d'une menace toujours actuelle en la matière ;
- la régulation des flux de transport, aux seules fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Cette finalité vise notamment à lutter plus efficacement contre la congestion automobile et les risques d'incidents graves de circulation qui en découlent ;
- la surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;
- le secours aux personnes, qui est également assuré par les forces de sécurité intérieure (secours en haute montagne ou en mer notamment).

Ainsi, conformément aux principes fondamentaux qui régissent le droit de la protection des données à caractère personnel (licéité et loyauté de la collecte, caractère déterminé, explicite et légitime des finalités), les traitements d'images par drones poursuivent en l'espèce des finalités précises, clairement justifiées par l'intérêt général et légitimes au regard des services chargés de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, les traitements qui seront mis en œuvre sur le fondement de l'article L. 242-5 du CSI seront également soumis aux obligations et garanties d'ordre général mentionnées aux articles L. 242-1 à L. 242-4 du même code.

Les dispositifs aéroportés devront être employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser de tels lieux, l'enregistrement doit être immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption d'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées devront être supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Sans préjudice de ces garanties générales, tendant à assurer la proportionnalité du recours aux caméras aéroportées et à limiter l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée, les dispositions des II à V nouveaux de l'article L. 242-5 comportent de nouvelles garanties spécifiques qui reposent sur un mécanisme d'autorisation préalable délivrée par l'autorité préfectorale.

Cette autorisation écrite et motivée, susceptible de recours devant le juge administratif, fixe le périmètre géographique et la période d'usage des drones ainsi que la finalité poursuivie.

Le recours aux dispositifs aéroportés pourra uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie ou que l'utilisation d'autres moyens à disposition du service concerné serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents.

L'autorisation préfectorale, qui comprend désormais une durée maximale et porte sur un périmètre géographique réduit au strict nécessaire, ne pourra être obtenue qu'après présentation d'une demande motivée justifiant notamment la nécessité de recourir au dispositif ainsi que la finalité poursuivie.

En outre, l'article proposé introduit un double mécanisme de contingentement des caméras aéroportées employées :

- chaque autorisation préfectorale doit fixer le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique, ce qui permettra de ne pas cumuler des dispositifs de surveillance de différents services dans un même espace public ;
- le nombre maximal de caméras pouvant être simultanément utilisées dans chaque département sera par ailleurs fixé par arrêté du ministre de l'intérieur, de sorte à introduire un contingentement national, ventilé au niveau départemental.

Le dispositif proposé aménage un mécanisme d'urgence, permettant dans des conditions strictes (exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens) la mise en œuvre des traitements après information du préfet, qui peut y mettre fin à tout moment. Toutefois, ce dispositif d'urgence n'est valable que pour une durée de quatre heures, toute poursuite des traitements au-delà de ce délai nécessitant une autorisation expresse, laquelle ne peut excéder une durée de vingt-quatre heures.

Enfin, les évolutions proposées conduisent à réduire sensiblement la durée maximale de conservation des images (passée de trente à sept jours), tout en rétablissant les garanties tenant à la protection des domiciles ainsi que la possibilité d'un déport en temps réel des images au poste de commandement du service utilisateur.

S'agissant de la durée de conservation, l'article prévoit que les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont conservés sous la responsabilité du chef de service ayant mis en œuvre le dispositif aéroporté, pendant une durée maximale de sept jours à compter de la fin de déploiement de ce dispositif. Nul ne peut avoir accès aux enregistrements durant ce délai, sauf pour les besoins d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Les dispositifs aéroportés devront être employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Il convient de rappeler que les dispositions en vigueur retiennent le principe, en complément d'une information générale du public organisée par le ministre de l'intérieur, d'une information particulière délivrée par tout moyen approprié aux personnes dont l'image est captée sur l'usage de caméras aéroportées, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entre en contradiction avec les objectifs poursuivis, par exemple en cas d'urgence ou dans le cadre d'une opération de secours aux personnes ou d'une mission de surveillance des frontières ou de prévention d'actes de terrorisme. Les exceptions à ce principe d'information seront précisées au sein des mesures réglementaires d'application de l'article.

Les personnes filmées disposent également d'un droit d'accès dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978 précitée. En effet, cette loi s'applique par nature en la matière, puisqu'elle constitue le droit commun

s'agissant de la protection des données, permettant ainsi d'assurer un caractère proportionné de l'ensemble des caractéristiques des traitements, y compris les accédants autorisés.

Enfin, les modalités de contrôle interne du droit commun s'appliqueront aussi, afin qu'un contrôle de l'opportunité de la mise en œuvre du dispositif puisse être opéré : diffusion d'instruction, respect du cadre d'emploi, formation des agents, contrôle hiérarchique, traçabilité des opérations, poursuites disciplinaires en cas de mésusage. Le préfet pourra également révoquer une autorisation, ou ne pas la renouveler, s'il estime que des manquements ont eu lieu. Par ailleurs, la CNIL disposera de tous les pouvoirs de contrôle et de sanction que lui reconnaissent les articles 19 et 20 de la loi du 6 janvier 1978.

En application des principes cardinaux de la protection des données, les services autorisés à avoir accès aux images, ainsi que les missions qui justifient ces accès, seront déterminés par voie réglementaire. Le législateur devant ainsi déterminer les principales garanties applicables, il reviendra au pouvoir réglementaire d'en définir les modalités précises de mise en œuvre, en notant que ces dispositions seront soumises, en application de l'article L. 242-8 du CSI, à l'avis de la CNIL.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La mesure proposée complète les dispositions en vigueur du code de la sécurité intérieure, créées par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. Il en résulte un chapitre cohérent et consolidé qui sera relatif à l'ensemble des caméras aéroportées.

4.1.2. ARTICULATION AVEC LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Comme il a été rappelé ci-dessus, le dispositif s'inscrit pleinement dans le cadre européen de la protection des données à caractère personnel en vigueur.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'instruction des demandes d'autorisation de recours aux caméras aéroportées représentera une charge supplémentaire pour les services préfectoraux, qui ont déjà connaissance des principes applicables en la matière, compte tenu notamment des régimes juridiques assimilables en vigueur (notamment l'autorisation prévue s'agissant des caméras individuelles de la police municipale, prévue par l'article L. 241-2 du CSI).

Par ailleurs, les services sollicitant une autorisation d'employer des caméras aéroportées devront constituer un dossier de demande comportant suffisamment d'éléments permettant de justifier cet usage. Ils devront également organiser les modalités de réponse aux demande d'exercice des droits des personnes ayant fait l'objet d'enregistrements.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le dispositif retenu ne crée pas d'obligation nouvelle pour les particuliers. Par ailleurs, les personnes ayant fait l'objet d'une captation d'images au moyen d'un aéronef pourront exercer leurs droits (accès et effacement des données) auprès du service responsable du traitement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La CNIL a été pour cet article sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi de 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2021-078 du 8 juillet 2021.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

L'article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

La mesure envisagée s'applique à l'échelle nationale y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

5.2.3. TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés définira les modalités d'application de ces dispositions, en ce qui concerne notamment l'utilisation des données collectées, les dispositifs permettant de préserver l'intimité des personnes gardées à vue ainsi que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images. Le décret devra également préciser les exceptions au principe d'information du public. Les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés sont, par ailleurs, applicables de plein droit, notamment s'agissant des pouvoirs de contrôle et de sanction de la CNIL.

Article 9 : Caméras embarquées

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l'état du droit, l'usage de caméras embarquées par les autorités publiques n'est encadré par aucune réglementation spécifique.

Pourtant, ces dispositifs sont d'usage courant au sein de la population et présentent également un intérêt opérationnel majeur pour les forces de sécurité intérieure, qui pourraient ainsi améliorer la prévention des incidents en lien avec des interventions impliquant un moyen de transport, notamment les véhicules terrestres. L'usage d'une caméra à l'avant du véhicule permet ainsi, lors d'interventions sensibles, de dissuader certains comportements, notamment le refus d'obtempérer, ou encore de pouvoir disposer d'éléments de preuve en cas d'incident, à charge ou à décharge du service concerné.

Compte tenu de l'absence de cadre juridique et des impacts des caméras embarquées sur le droit à la vie privée, le Gouvernement avait introduit au sein la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés un régime spécifique autorisant la captation d'images au moyen de caméras équipant des véhicules conduits par des agents dans le cadre de leurs missions.

Ce régime avait vocation à s'appliquer aux forces de sécurité publique comme à celles de sécurité civile, avec plusieurs finalités : prévenir les incidents au cours des interventions, faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, faciliter la surveillance des littoraux, des eaux intérieures et des zones frontalières et réguler les flux de transport.

Néanmoins, le régime juridique ainsi créé dans le cadre des travaux parlementaires n'était pas adéquat ni suffisamment protecteur des droits et libertés individuelles. Pour ces raisons, il a fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel. Au regard des motifs de cette censure, le Gouvernement propose un régime entièrement revu pour ces caméras embarquées, qui permet de mieux concilier les objectifs poursuivis avec la garantie nécessaire des droits des personnes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012).

En outre, dans sa décision relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés (décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021), le Conseil constitutionnel a censuré l'ensemble des dispositions relatives aux caméras embarquées, dans la mesure où le législateur n'avait pas apporté de garanties suffisantes pour opérer 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.

Compte tenu des motifs de cette censure, le dispositif a été entièrement revu pour mieux définir les finalités poursuivies et intégrer de nouvelles garanties adaptées aux usages envisagés.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- le règlement européen du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (règlement général sur la protection des données – RGPD) ;
- la directive européenne du 27 avril 2016 (dite « police-justice ») concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les dispositifs de caméras embarquées relèvent de ce cadre juridique, en tant qu'opérations de captation d'images susceptibles de comporter des données à caractère personnel. Au regard de la finalité poursuivie et des services responsables de leur mise en œuvre, les traitements envisagés relèveront soit de la directive « police-justice », qui prévoit des garanties adaptées aux enjeux des traitements concernés, soit du RGPD (s'agissant des forces de sécurité civile).

La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978. En particulier, les données doivent être d'une part être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et d'autre part adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le nouveau chapitre proposé au sein du CSI a pour objet d'autoriser certains services de l'État (agents de la police nationale, militaires de la gendarmerie nationale et agents investis de missions de sécurité civile) à procéder à des traitements d'images au moyen de caméras embarquées pour certaines finalités. Or, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité), « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* ».

En application de ces principes et afin d'assurer une conciliation entre les atteintes portées au droit à la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, le dispositif de captation d'images par des caméras embarquées doit faire l'objet d'un encadrement législatif suffisamment protecteur des droits.

L'objectif poursuivi concerne la prévention des incidents pouvant intervenir au cours des opérations, qui permet notamment de prévenir la dégradation des véhicules par des tiers ou encore les agressions (jets de projectile notamment) ciblant les personnels durant l'intervention ou lors des phases d'évacuation du lieu de l'intervention vers une structure de soin.

3. DISPOSITIF RETENU

Le nouveau chapitre du CSI créé par l'article 11 permet d'autoriser la captation d'images au moyen de caméras embarquées dans les différents moyens de transport utilisés par les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale ainsi que les autorités publiques chargées de missions de sécurité civile.

S'il s'agit principalement des véhicules automobiles, ce dispositif concernera également les embarcations équipées (notamment au bénéfice des brigades fluviales et maritimes) ainsi que d'autres moyens de transport pouvant justifier de tels usages (par exemple les véhicules à deux roues).

Au regard des missions des services concernés et au regard des risques d'atteintes au droit à la vie privée, il y a lieu de les doter d'un cadre juridique sécurisé, à l'instar des caméras individuelles déjà mises en œuvre au bénéfice notamment de la police et de la gendarmerie nationales.

Compte tenu des motifs de la censure du Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, plusieurs améliorations du régime ont été prévues.

Afin de concilier les besoins opérationnels et le respect des droits des personnes, les services concernés pourront uniquement enregistrer leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. Les dispositions proposées limitent ainsi les finalités poursuivies au strict nécessaire.

Par ailleurs, des mesures spécifiques sont prévues s'agissant de l'information des personnes concernées, qui est ainsi assurée de manière adéquate par trois dispositifs :

- chaque véhicule ou autre moyen de transport devra intégrer une signalétique spécifique pour indiquer qu'il fait l'objet d'un équipement par une caméra. Toutefois, une dérogation à ce principe est aménagée s'agissant de véhicules ne comportant pas d'équipements ou de dispositifs de signalisation spécifiques et affectés à des missions impliquant l'absence d'identification du service concerné (intervention en véhicule banalisé par la brigade anti-criminalité, par exemple) ;
- le moyen de transport doit comprendre un signal visuel ou sonore spécifique permettant d'indiquer que la caméra procède à des enregistrements, sauf si les circonstances de l'intervention l'interdisent (au regard notamment, une fois encore, de la nature de l'intervention) ;
- en tout état de cause, une information générale du public sur l'emploi des caméras embarquées sera organisée par le ministre de l'intérieur. Elle pourra notamment s'opérer par une information en ligne des services équipés de caméras embarquées et préciser les conditions d'usage ainsi que les droits dont bénéficient les personnes filmées.

En outre, la conservation des images est désormais strictement délimitée, en étant fixée à une durée maximale de sept jours à compter de la fin du déploiement du dispositif. Les enregistrements comportant

des données à caractère personnel sont alors conservés pour cette durée sous la responsabilité du chef de service dont relève le dispositif embarqué. Nul ne peut avoir accès aux enregistrements durant ce délai, sauf pour les besoins d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Les caméras embarquées devront être employées de telle sorte qu'elles ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi des caméras conduit à visualiser de tels lieux, l'enregistrement doit être immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption d'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées devront être supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Les autres garanties, déjà présentes dans le régime prévu par la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, ont été maintenues. Ainsi, l'enregistrement ne peut être permanent. L'autorité responsable des traitements a l'obligation de tenir un registre des enregistrements réalisés pour chaque véhicule, embarcation ou autre moyen de transports équipé d'une caméra. Ce registre, qui permet notamment de rendre compte des traitements mis en œuvre, précise les personnes ayant accès aux images, y compris, le cas échéant, au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel.

Enfin, il convient de rappeler que les modalités de contrôle interne du droit commun s'appliqueront aussi, afin qu'un contrôle de l'opportunité de la conservation de ces données puisse être opéré et que la préservation des libertés des justiciables soit assurée : diffusion d'instruction, respect du cadre d'emploi, formation des agents, contrôle hiérarchique, traçabilité des opérations, poursuites disciplinaires en cas de mésusage. Le préfet pourra également révoquer une autorisation, ou ne pas la renouveler, s'il estime que des manquements ont eu lieu. Par ailleurs, la CNIL disposera de tous les pouvoirs de contrôle et de sanction que lui reconnaissent les articles 19 et 20 de la loi du 6 janvier 1978.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article crée, au sein du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, un chapitre III nouveau portant spécifiquement sur les caméras embarquées.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services responsables des traitements mis en œuvre au moyen des caméras embarquées seront tenues de mettre en place un registre des opérations ainsi réalisées, et devront par ailleurs organiser les modalités de réponse aux demande d'exercice des droits des personnes ayant fait l'objet d'enregistrements.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le dispositif retenu ne crée pas d'obligation nouvelles pour les particuliers. Par ailleurs, les personnes ayant fait l'objet d'une captation d'images au moyen d'une caméra embarquée pourront exercer leurs droits (accès et effacement des données) auprès du service responsable du traitement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La CNIL a été saisie pour cet article sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi de 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2021-078 du 8 juillet 2021.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

L'article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Les dispositions s'appliqueront à l'échelle nationale, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

5.2.3. APPLICATION DANS L'ESPACE

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précisera les modalités d'application de l'article.

TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DU CONTROLE DES ARMES ET DES EXPLOSIFS

Le titre IV est relatif au renforcement du contrôle des armes et des explosifs. Il comporte deux articles qui modifient respectivement le titre I du livre III du code de la sécurité intérieure consacré à la police administrative spéciale des armes, l'article 515-11 du code civil, qui énumère les mesures que le juge aux affaires familiales peut prendre dans le cadre d'une ordonnance de protection, et le titre V du livre III de la partie 2 du code de la défense, qui définit le régime juridique des explosifs.

Article 10 (1° à 3° du I) : Renforcement des interdictions d'acquisition et de détention d'armes et des pouvoirs du Préfet en matière de remise d'armes et de saisies

A titre préalable, le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (Finiada) est un traitement de données à caractère personnel qui a pour finalité la mise en œuvre et le suivi, au niveau national, des interdictions d'acquisition, de détention, de port et de la confiscation des armes.

Ce traitement est sous la responsabilité du service central des armes et explosifs⁹² du ministère de l'intérieur qui le met en œuvre.

Le Finiada est aujourd'hui codifié aux articles L. 312-16⁹³ et R. 312-77 à R. 312-83 du code de la sécurité intérieure (CSI).

92 Décret n° 2021-536 du 30 avril 2021 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service central des armes et explosifs » et arrêté du 30 avril 2021 portant organisation du service à compétence nationale « Service central des armes et explosifs ». Le service central des armes et explosifs succède au service central des armes créé par le décret n° 2017-102 du 27 janvier 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service central des armes », aujourd'hui abrogé. Le service central des armes et explosifs a pour mission, notamment d'assurer la cohérence de la politique publique de contrôle des armes et des précurseurs d'explosifs et de participer à celle des explosifs à usage civil. Il élabore une doctrine du contrôle de ces armes et veille à sa mise en œuvre.

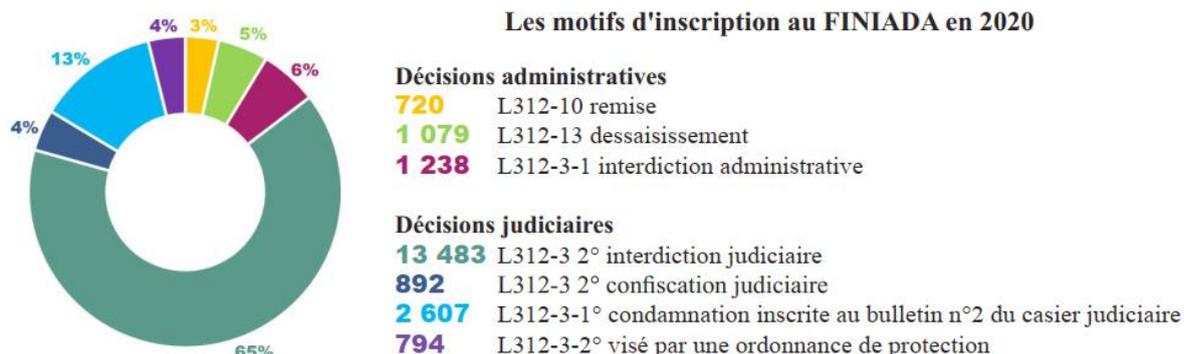
93 Dans une décision N° 417447 du 13 avril 2018, le Conseil d'État a précisé que le moyen tiré de ce que le législateur n'aurait pas procédé à une conciliation équilibrée entre le principe de valeur constitutionnelle de respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789, d'une part, et l'exigence constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, d'autre part, ne présente pas un caractère sérieux (...) que les dispositions critiquées ne mettent pas en cause la liberté individuelle que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire ; qu'elles ne portent pas davantage atteinte au droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, les personnes inscrites dans le fichier ayant la possibilité de saisir la juridiction administrative, dans les conditions générales prévues par la loi du 6 janvier 1978, de recours contre les décisions de l'autorité administrative rejetant leurs demandes tendant à ce que les informations les concernant soient complétées, rectifiées, mises à jour ou effacées ;

Aux termes de l'article L. 312-16 du code de la sécurité intérieure, qui détermine les finalités du traitement, le Finiada recense :

- Les personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments en application des articles L. 312-10 et L. 312-13⁹⁴ ;
- Les personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments des catégories A, B et C en application de l'article L. 312-3 ;
- Les personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments des catégories A, B et C en application de l'article L. 312-3-1⁹⁵.
- Les personnes interdites d'acquisition et de détention d'arme en application de l'article L. 312-3-2⁹⁶.

« Les modalités d'application [de l'article L. 312-16 du code de la sécurité intérieure], y compris la nature des informations enregistrées, la durée de leur conservation ainsi que les autorités et les personnes qui y ont accès, sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. ».

La répartition des inscriptions au FINIADA selon le motif s'établit comme suit :



94 Dans une décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 (M. Jean-Claude G.), le Conseil constitutionnel a précisé que l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions en cause n'avait pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit et que l'interdiction qui est faite à la personne ayant fait l'objet de la procédure de « dessaisissement » ou de saisie d'acquérir ou de détenir des armes soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de cet article est inopérant (principe de nécessité des peines).

95 Dans la décision mentionnée au point 2, le Conseil d'État a rappelé que la mesure d'interdiction d'acquisition et de détention d'armes soumises à autorisation prévue à l'article L. 312-3-1 du code de la sécurité intérieure ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition, au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789, mais une mesure de police ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cet article est inopérant.

96 Les ordonnances de protection mentionnées à l'article L. 312-3-2 du code de la sécurité intérieure sont des décisions juridictionnelles de nature civile prises par le juge aux affaires familiales. Ces décisions sont prises lorsque des violences sont exercées au sein du couple au sens large et que ces violences mettent en danger la personne qui en est victime, un ou plusieurs enfants. Les ordonnances de protection permettent au juge aux affaires familiales notamment d'interdire à l'auteur des violences de détenir ou de porter une arme et, le cas échéant, ordonner la saisie judiciaire de ces armes (2° de l'article 515-11 du code civil).

Le Finiada a été créé dans son principe par l'article 8 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne⁹⁷ et autorisé par le décret n° 2011-374 du 5 avril 2011 portant création du fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes⁹⁸.

A l'origine, seules les personnes dont le comportement ou l'état de santé présentait un danger grave pour elle-même ou pour autrui ou pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes y étaient inscrites.

Plusieurs textes ont étendu le périmètre de ce traitement de données à caractère personnel, en permettant d'inscrire dans ce fichier, à titre préventif, des personnes qui ne détiennent pas nécessairement des armes, notamment en 2012, en 2016 et en dernier lieu en 2019.

En 2012, l'article 30 de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif a étendu l'inscription au Finiada aux personnes condamnées à une peine d'interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation ou condamnées à la confiscation d'une ou de plusieurs armes dont elles sont propriétaires ou dont elles ont la libre disposition en application des articles du code pénal et du présent code qui les prévoient⁹⁹.

En 2016, l'article 23 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a étendu l'inscription au Finiada :

- aux personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions visées au 1° de l'article L. 312-3 du CSI ;
- aux personnes dont le comportement laisse craindre une utilisation dangereuse pour elles-mêmes ou pour autrui (article L. 312-3-1 du CSI).

En 2019, l'article 6 de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille a étendu l'inscription au Finiada aux personnes faisant l'objet d'une interdiction de détention ou de port d'arme dans le cadre d'une ordonnance de protection en application du 2° de l'article 515-11 du code civil (articles L. 312-3-2 et L. 312-16 du CSI).

97 Création d'un article 19-1 au sein du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions.

98 Délibération n° 2010-455 du 9 décembre 2010 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes » (FINIADA) (Demande d'avis n°145 63 43).

99 Délibération n° 2015-417 du 19 novembre 2015 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État relatif au fichier des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA) (demande d'avis n° 316722v2).

1. ÉTAT DES LIEUX DES PROBLEMATIQUES D'ARTICULATION ENTRE DECISIONS JUDICIAIRES ET ENREGISTREMENT DANS LE FINIADA

1.1. LA NON INSCRIPTION DANS LE FINIADA DES INTERDICTIONS RESULTANT D'UNE CONDAMNATION ENREGISTREE AU BULLETIN N° 2 DU CASIER JUDICIAIRE

Lorsque l'inscription d'une personne au FINIADA résulte des mentions figurant sur le bulletin n°2 de son casier judiciaire en application des articles L.312-2 (1°) et L. 312-16 2° du code de la sécurité intérieure (CSI), seul le service du casier judiciaire national (CJN), qui dispose de la lisibilité en temps réel d'une situation pénale, est juridiquement habilité à transmettre aux préfetures ces informations.

Or, il s'avère que l'information du FINIADA n'a jamais été mise en place ; le service du casier judiciaire expliquant être dans l'incapacité d'assurer l'information des préfetures (plus de 500 000 condamnations par an, dont une importante proportion ressort des 48 catégories d'infractions listées au 1° de l'article L 312-3 du CSI).

Dans la pratique, seule l'instruction par les préfetures des demandes liées aux autorisations d'acquisition et de détention d'une arme de catégorie B ou aux déclarations d'acquisition et de détention d'une arme de catégorie C permettent le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire (B2).

La principale conséquence de la sous-alimentation du FINIADA est d'amputer d'une grande part de leur efficacité les consultations préventives du fichier exigées par les textes tant des armuriers (avant acquisition d'une arme de chasse par exemple : dans cette hypothèse, la préfeture engagera a posteriori, après l'enquête de sécurité, une procédure de remise des armes acquises) que des fédérations habilitées à l'égard de leurs licenciés pour le renouvellement des licences ou la validation du permis de chasse.

1.2. LA NON PRISE EN COMPTE DES DECISIONS JUDICIAIRES PRE ET POST-SENTENCIELLES PAR LE FINIADA

Toutes les mesures d'interdiction de détention ou de port d'armes prises par l'autorité judiciaire (juges d'application des peines, magistrats instructeurs, juges de liberté et de la détention, juge des enfants) avant la décision au fond au titre du contrôle judiciaire ou après la condamnation au titre de l'aménagement de peine ne peuvent, en l'état des textes, être inscrites dans le FINIADA, obérant largement l'effectivité de ces décisions.

Afin de combler ce vide juridique, il conviendrait de compléter en ce sens la liste des mesures et décisions pouvant être inscrites dans le FINIADA et d'organiser l'information entre les greffes et les préfets pour la prise en compte de ces décisions et leur fin de validité.

A cet égard, il convient de signaler que le 9 juin 2021, un communiqué de presse de Matignon, pris à la suite de la remise des rapports d'inspection sur les féminicides survenues à Mérignac et à Hayange, précise que le Gouvernement a présenté des nouvelles mesures pour renforcer la protection des victimes et le suivi des auteurs de violences conjugales.

Il est ainsi précisé que : « *Alors que les armes à feu sont utilisées dans la majorité des féminicides, le contrôle de la détention et de l'acquisition des armes va être renforcé dans la loi, notamment en*

élargissant le périmètre du fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes aux décisions pré et post-sentencielles et en assurant une interconnexion entre ce fichier et le casier judiciaire ».

1.3. UNE INSCRIPTION DANS LE FINIADA DES INTERDICTIONS RESULTANT D'UNE CONDAMNATION SPECIFIQUE

L'effectivité des condamnations spécifiques à une interdiction de détention ou de port d'armes et des ordonnances de protection est tributaire de la fluidité, toujours perfectible, des échanges entre les greffes et les préfetures.

Conformément aux instructions de la note du 3 juin 2016 de la direction des services judiciaires (DSJ), les services de l'exécution des peines des parquets transmettent aux préfetures une copie des décisions qui comportent une peine d'interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation, ou une peine de confiscation d'armes.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis sont, d'une part, le renforcement des mesures portant interdiction d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments et, d'autre part, le renforcement des pouvoirs des représentants de l'État dans le département dans la mise en œuvre des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi aux articles L. 312-7 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Ces dispositions étant de nature législative, elles ne peuvent être modifiées que par la loi.

3. DISPOSITIF RETENU

Dans ce cadre, les 1° à 3° du I de l'article 10 procèdent respectivement à :

- l'actualisation de la liste des infractions mentionnées au 1° de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure afin de s'assurer que la personne concernée n'a pas fait l'objet de condamnations incapacitantes en matière de police des armes figurant sur le bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Sont notamment ajoutées les infractions relatives aux atteintes aux mineurs et à la famille ;
- une modification du 2° de l'article L. 312-3 de ce code afin de compléter la liste des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments en ajoutant les personnes faisant l'objet d'une telle interdiction d'acquisition et de détention d'armes dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ou de toute autre décision prononcée par l'autorité judiciaire.

S'agissant du renforcement des pouvoirs du représentant de l'État dans le département, le 2° supprime la possibilité pour le représentant de l'État dans le département de limiter l'interdiction d'acquisition et de détention des armes des munitions et de leurs éléments à certaines catégories ou à certains types d'armes.

Le 3° supprime l'exigence d'une procédure contradictoire en matière de dessaisissement d'armes de munitions et de leurs éléments, lorsque le représentant de l'État dans le département se trouve en situation de compétence liée conformément à la jurisprudence des juridictions administratives.

En effet, dans un arrêt du 3 février 1999 (arrêt Montaignac), la section du contentieux du Conseil d'État a précisé que l'autorité administrative est en situation de compétence liée, entraînant de fait l'inopérance des moyens tirés de ce que l'autorité administrative n'aurait pas mis le requérant à même de présenter ses observations préalablement à l'intervention de la décision et de ce que cette décision serait insuffisamment motivée, lorsque l'administration doit seulement se borner à constater la violation de dispositions législatives ou réglementaires sans avoir à porter une appréciation sur les faits de l'espèce.

Il en résulte que l'administration est en situation de compétence liée lorsqu'elle est tenue par les textes d'agir dans un certain sens, sans pouvoir disposer d'une quelconque marge d'appréciation et en particulier sans pouvoir choisir la solution à laquelle elle doit faire face.

Ainsi, les moyens dirigés contre une décision administrative prise en vertu d'une compétence liée sont inopérants, parce que leur éventuel bien-fondé n'aurait aucune incidence sur le sens de la décision que l'administration serait amenée à prendre en cas d'annulation, quel que soit le vice susceptible de l'entacher.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

S'agissant des impacts des dispositions législatives FINIADA sur le réseau préfectoral et les équivalents temps plein (ETP), il apparaît très limité et est d'ores-et-déjà intégré aux travaux en cours sur l'impact ressources humaines (RH) du développement (ouverture du portail préfectures et de l'espace détenteur prévue en 2022) du système d'information sur les armes (SIA).

L'augmentation du périmètre des décisions judiciaires à intégrer dans le FINIADA est relativement faible : il est estimé à environ 5 000 décisions supplémentaires par an, soit 50 par préfecture.

L'augmentation de ce périmètre comme l'interconnexion du FINIADA avec le casier judiciaire (qui automatisera les inscriptions) conduiront à une forte augmentation des mesures de dessaisissement (estimée à plus de 50 %). Cette augmentation est d'ores et déjà prise en compte dans l'évaluation de l'activité « *injonctions administratives* » des bureaux armes des préfectures réalisée en prévision du déploiement du SIA.

Cette augmentation de l'activité « *injonctions administratives* » n'interviendra qu'à partir du second semestre 2022 et sera lissé jusqu'à fin 2023.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions prévues n'appellent pas de consultation, hormis celle de la CNIL sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi de 1978.

Les 1° à 3° du I de l'article 10 procèdent respectivement à :

- l'actualisation de la liste des infractions mentionnées au 1° de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure ;
- une modification du 2° de l'article L. 312-3 de ce code afin de compléter la liste des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments ;
- le 3° supprime l'exigence d'une procédure contradictoire en matière de dessaisissement d'armes de munitions et de leurs éléments, lorsque le représentant de l'État dans le département se trouve en situation de compétence liée ;
 - Les 1° et 2° modifie l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure. Cet article précise que sont interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments des catégories A, B et C ;
- d'une part, les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions listées à cet article ;
- d'autre part, les personnes condamnées à une peine d'interdiction de détenir ou de porter un matériel de guerre, une arme, des munitions et leurs éléments soumis à autorisation ou condamnées à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments dont elles sont propriétaires ou dont elles ont la libre disposition.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, est d'ores-et-déjà en cours d'élaboration. Ce texte tirera les conséquences des modifications législatives proposées par le Gouvernement dans le cadre de ce projet de loi (interconnexion avec le casier judiciaire, nouveaux motifs d'interdiction, actualisation de la liste des accédants, analyse d'impacts des données personnelles, etc.).

Article 10 (2^e alinéa du 4^o du I) : Interconnexion entre le casier judiciaire et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article 777-3 du CPP dispose que :

« Aucune interconnexion au sens du 3^o du I de l'article 33 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne peut être effectuée entre le casier judiciaire national automatisé et tout autre fichier ou traitement de données à caractère personnel détenus par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice. Le casier judiciaire national peut toutefois recevoir les données d'un fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu par un service de l'Etat pour l'exercice des diligences prévues au présent titre.

Aucun fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice ne pourra mentionner, hors les cas et dans les conditions prévus par la loi, des jugements ou arrêts de condamnation.

Toutefois, une condamnation pénale pourra toujours être invoquée en justice par la victime de l'infraction.

Toute infraction aux dispositions qui précèdent sera punie des peines encourues pour le délit prévu à l'article 226-21 du code pénal. ».

Cet article interdit toute interconnexion entre le casier judiciaire national et un traitement de données à caractère personnel ne relevant pas du ministère de la justice.

L'article 777-3 du CPP a été créé par la loi n° 80-2 du 4 janvier 1980 modifiée relative à l'automatisation du casier judiciaire, soit deux ans après la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'article 23 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (dite « URVOAS ») a modifié l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure afin d'inscrire au FINIADA l'ensemble des personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'un des quarante-huit domaines infractionnels listés à cet article.

Pour autant, malgré ce cadre contraignant, en alternative, le décret n°2020-487 du 28 avril 2020 portant création du « système d'information sur les armes » prévoit l'organisation d'un contrôle de type « *hit no hit* » entre la future base des détenteurs d'armes (échéance fin 2021/début 2022) et le casier judiciaire.

Il s'agira de s'assurer périodiquement auprès du casier judiciaire national (CJN) que les détenteurs d'armes n'ont pas fait l'objet d'une condamnation qui les interdirait de détention d'armes.

Il a toujours été considéré que l'interconnexion, au sens du 3° du I de l'article 33 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, entre le casier judiciaire et un traitement de données à caractère personnel ne relevant pas du ministère de la justice était interdit.

Dans plusieurs délibérations (notamment n° 2021-012, n° 2013-274 et 2012-031), la Commission nationale de l'informatique et des libertés a rappelé la prohibition prévue par l'article 777-3 du CPP.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais opposé à l'interconnexion de fichiers ayant des finalités différentes (Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998). Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait admis, dans des buts de bonne administration et de contrôle, « l'interconnexion » de fichiers ayant à l'origine des finalités distinctes. Il en a été ainsi de l'interconnexion des fichiers fiscaux et sociaux prévue par l'article 107 de la loi de finances pour 1999 [n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 60 à 62, Rec. p. 326].

Enfin, une interconnexion similaire entre le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (article 706-53-11 du CPP)¹⁰⁰ et un traitement de données à caractère personnel ne relevant pas du ministère de la justice a déjà eu lieu.

En effet, l'article 706-53-11 du CPP prévoit que : « *Aucun rapprochement ni aucune connexion au sens de l'article 33 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne peuvent être effectués entre le fichier prévu par le présent chapitre et tout autre fichier ou recueil de données nominatives détenus par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice, à l'exception du fichier des personnes recherchées pour l'exercice des diligences prévues au présent chapitre* ».

Or, le fichier des personnes recherchées relève du ministère de l'intérieur.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le principe posé par l'article 777-3 du CPP étant de niveau législatif, il y a lieu pour le Gouvernement de déroger à ce principe par un texte de même niveau normatif.

3. DISPOSITIF RETENU

Permettre l'interconnexion entre le casier judiciaire national et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes. Le Gouvernement propose de créer un article L. 312-16-1 au sein du CSI afin de déroger à l'article 777-3 du code de procédure pénale.

Cet article sera ainsi rédigé : « *Art. L. 312-16-1. – Par dérogation à l'article 777-3 du code de procédure pénale et afin d'assurer l'inscription au fichier mentionné à l'article L. 312-16 des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes, de munitions et de leurs éléments des catégories A, B et C en application du 1° de l'article L. 312-3, une interconnexion au sens du 3° du I de l'article 33 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est autorisée entre*

¹⁰⁰ Cf. DC n° 2004-492 et n° 2003-467 : « Considérant qu'aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire ; que, toutefois, cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées » et «

le casier judiciaire national automatisé et le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes. ».

Cette proposition de rédaction fait écho au communiqué de presse de Matignon du 9 juin dernier pris à la suite de la remise des rapports d'inspection sur les féminicides survenues à Mérignac et à Hayange. Pour mémoire, il est précisé que : « *Alors que les armes à feu sont utilisées dans la majorité des féminicides, le contrôle de la détention et de l'acquisition des armes va être renforcé dans la loi, notamment en élargissant le périmètre du fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes aux décisions pré et post-sentencielles et en assurant une interconnexion entre ce fichier et le casier judiciaire. ».*

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

S'agissant des impacts des dispositions législatives FINIADA sur le réseau préfectoral et les équivalents temps plein (ETP), il apparaît très limité et est d'ores-et-déjà intégré aux travaux en cours sur l'impact ressources humaines (RH) du développement (ouverture du portail préfetures et de l'espace détenteur prévue en 2022) du système d'information sur les armes (SIA).

L'augmentation du périmètre des décisions judiciaires à intégrer dans le FINIADA est relativement faible : il est estimé à environ 5 000 décisions supplémentaires par an, soit 50 par préfecture.

L'augmentation de ce périmètre comme l'interconnexion du FINIADA avec le casier judiciaire (qui automatisera les inscriptions) conduiront à une forte augmentation des mesures de dessaisissement (estimée à plus de 50%). Cette augmentation est d'ores et déjà prise en compte dans l'évaluation de l'activité « injonctions administratives » des bureaux armes des préfetures réalisée en prévision du déploiement du SIA.

Cette augmentation de l'activité « injonctions administratives » n'interviendra qu'à partir du second semestre 2022 et sera lissé jusqu'à fin 2023.

Enfin il est nécessaire de rappeler que l'interconnexion entre le casier judiciaire et le Finiada ne fait que mettre en œuvre l'article 23 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, lequel a modifié l'article L. 312-3 du CSI (plus de 500 000 condamnations par an sont concernées, ce qui rend nécessaire une interconnexion entre les deux traitements de données à caractère personnel).

En 2016, l'article 23 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a étendu l'inscription au Finiada aux personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des 48 catégories d'infractions visées au 1° de l'article L. 312-3 du CSI.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENEES

Ce texte a donné lieu à de nombreux échanges entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, plus particulièrement à l'occasion des travaux qui ont conduit à l'élaboration du décret n° 2020-487 du 28 avril 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'information sur les armes » ainsi que dans le cadre de la lutte contre les violences intra-familiales.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, est d'ores-et-déjà e cours d'élaboration. Ce texte tirera les conséquences des modifications législatives proposées par le Gouvernement dans le cadre de ce projet de loi (interconnexion avec le casier judiciaire, nouveaux motifs d'interdiction, actualisation de la liste des accédants, analyse d'impacts des données personnelles).

Article 10 (3^e alinéa du 4^o du I) : Limitation des effets des décisions de condamnation à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments

1. ÉTAT DES LIEUX

Ces dispositions ont pour objet de limiter la durée d'inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes lorsque cette inscription résulte d'une condamnation judiciaire à une peine de confiscation.

Actuellement, lorsque l'inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes résulte d'une décision de condamnation à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments conformément au 2^o de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure, l'inscription dans ce fichier est prononcée sans limitation de durée (la confiscation étant définitive et irrévocable, contrairement aux peines portant interdiction de détention et de port d'armes qui sont de manière générale limitées à une période de cinq au plus).

Le projet propose de limiter cette inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes à cinq ans au plus lorsque cette interdiction résulte d'une décision de condamnation à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments conformément au 2^o de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure.

Toutefois, le projet prévoit que cette inscription peut être maintenue, pour une même durée (cinq ans au plus, par le représentant de l'État dans le département, en considération du comportement du demandeur ou de son état de santé ou pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de limiter cette inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes à cinq ans au plus lorsque cette interdiction résulte d'une décision de condamnation à la confiscation d'armes.

Ces dispositions étant de nature législative, le Gouvernement n'a pas d'autre choix que d'apporter cette précision par la loi dans l'intérêt du justiciable et de l'usager. Cette démarche s'inscrit pleinement dans le respect des principes définis par le règlement général sur la protection des données (RGPD), la directive « police-justice » et la loi dite « informatique et libertés ».

3. DISPOSITIF RETENU

Le choix du Gouvernement a été de créer un article L. 312-16-2 au sein du code de la sécurité intérieure.

Cet article prévoit que lorsque l'inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes résulte d'une décision de condamnation à la confiscation de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments conformément au 2^o de l'article L. 312-3, l'inscription dans ce fichier est

prononcée pour une durée de cinq ans au plus. Toutefois, cette inscription peut être maintenue, pour une même durée, par le représentant de l'État dans le département en considération du comportement du demandeur ou de son état de santé ou pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Aucun impact n'a été envisagé.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Ces dispositions n'ont pas nécessité de consultation particulière.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, est d'ores-et-déjà en cours d'élaboration. Ce texte tirera les conséquences des modifications législatives proposées par le Gouvernement dans le cadre de ce projet de loi (interconnexion avec le casier judiciaire, nouveaux motifs d'interdiction, actualisation de la liste des accédants, analyse d'impacts des données personnelles).

Article 10 (II) : Modification du régime des ordonnances de protection

1. ÉTAT DES LIEUX

Les ordonnances de protection sont des décisions juridictionnelles de nature civile prises par le juge aux affaires familiales.

L'article 515-9 du code civil précise que : « *Lorsque les violences exercées au sein du couple, y compris lorsqu'il n'y a pas de cohabitation, ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin, y compris lorsqu'il n'y a jamais eu de cohabitation, mettent en danger la personne qui en est victime, un ou plusieurs enfants, le juge aux affaires familiales peut délivrer en urgence à cette dernière une ordonnance de protection.* ».

Ces décisions sont prises lorsque des violences sont exercées au sein du couple au sens large et que ces violences mettent en danger la personne qui en est victime, un ou plusieurs enfants.

Les ordonnances de protection permettent juge aux affaires familiales notamment d'interdire à l'auteur des violences de détenir ou de porter une arme et, le cas échéant, ordonner la saisie judiciaire de ces armes (2° de l'article 515-11 du code civil).

Les ordonnances de protection sont régies par les articles 515-9 et suivants du code civil. Elles existent depuis le 1er octobre 2010. Le régime juridique de ces ordonnances de protection a été modifié depuis cette date à trois reprises, d'une part, par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, d'autre part, par la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille et, enfin, par la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

Une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 28 janvier 2020 (JUSD2002214 C) présente les dernières modifications législatives. Depuis plus d'une décennie, malgré l'émergence d'outils juridiques nouveaux et les efforts engagés, le régime des ordonnances de protection reste perfectible.

Ainsi, à titre d'illustration, les ordonnances de protection interdisant la détention et le port des armes et, le cas échéant, ordonnant la saisie des armes n'étaient pas suivies d'une procédure d'inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes. En conséquence, malgré la saisie des armes, la personne concernée pouvait racheter des armes dans un temps voisin de la saisie.

Cette inscription au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes est entrée en vigueur le 30 décembre 2019 (cf. les articles L. 312-3-2 et L. 312-16 du code de la sécurité intérieure modifiés par la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Force est de constater que le dispositif prévu n'est pas pleinement opérationnel, notamment parce que :

- Les ordonnances de protection ne sont pas toujours remises à l'autorité administrative aux fins d'inscription de l'intéressé au Finiada dans les délais qu'impose la situation. C'est la circulaire du 28 janvier 2020 qui organise la transmission de cette information au préfet compétent ;
- Lorsque le juge aux affaires familiales ordonne la saisie des armes, son greffier et lui-même n'ont pas une vue d'ensemble des armes détenues par la personne concernée n'ont pas accès aujourd'hui à l'application de gestion du répertoire informatisé des propriétaires et possesseurs d'armes (AGRIPPA)¹⁰¹, et demain au système d'information sur les armes (SIA¹⁰²), qui recense et suit les autorisations et les récépissés de déclarations délivrés par l'autorité administrative aux détenteurs à l'occasion des acquisitions d'armes des catégories A, B et C¹⁰³ ;
- Jusqu'à présent, seule la saisie judiciaire avait été privilégiée par le législateur¹⁰⁴. Le 2° de l'article 515-11 du code civil dispose que le juge aux affaires familiales peut « Interdire à la partie défenderesse de détenir ou de porter une arme et, le cas échéant, lui ordonner de remettre au service de police ou de gendarmerie qu'il désigne les armes dont elle est détentrice en vue de leur dépôt au greffe ; Lorsque l'ordonnance de protection édicte la mesure prévue au 1°, la décision de ne pas interdire la détention ou le port d'arme est spécialement motivée ; ».

Le Gouvernement souhaite que le juge aux affaires familiales conserve la faculté d'interdire la détention et le port des armes mais que le représentant de l'État dans le département puisse procéder à l'inscription de l'intéressé au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes, ainsi qu'aux remises et saisies d'armes consécutives.

De nombreux arguments militent en faveur de ce choix comme en atteste, notamment le tableau ci-dessous :

Tableau de répartition des compétences avant le projet de loi :

Procédures administratives et judiciaires	Interdiction primaire ou source	Inscription au Finiada	Saisie administrative ou judiciaire
Procédures administratives de remises et dessaisissements	P	P	P

¹⁰¹ Cf. L'arrêté du 15 novembre 2007 portant création de l'application de gestion du répertoire informatisé des propriétaires et possesseurs d'armes.

¹⁰² Articles R. 312-84 à R. 312-90 du code de la sécurité intérieure.

¹⁰³ Le juge aux affaires familiales a connaissance de la présence d'armes que s'il en a été fait mention à l'audience, soit par les parties, soit parce que cela résulte des pièces versées aux débats.

¹⁰⁴ Ce qui ne permettait pas à l'autorité préfectorale de mettre en œuvre les procédures administratives de remise et de saisie d'armes prévues à la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III du code de la sécurité intérieure (articles L. 312-7 et R. 312-67 et suivants).

Peine d'interdiction de détention et de port	J	P	P
Peine de confiscation	J	P	J
B2 incompatibles	J	P	P
Ordonnances de protection	J	P	J
Interdictions préventives	P	P	P

Tableau de répartition des compétences envisagé par le projet de loi :

Procédures administratives et judiciaires	Interdiction primaire ou source	Inscription au Finiada	Saisie administrative ou judiciaire
Procédures administratives de remises et dessaisissements	P	P	P
Peine d'interdiction de détention et de port	J	P	P
Peine de confiscation	J	P	J
B2 incompatibles	J	P	P
Ordonnances de protection	J	P	J/P
Interdictions préventives	P	P	P

La modification du 2° de l'article 515-11 du code civil relève du domaine de la loi.

3. DISPOSITIF RETENU

L'article 515-11 du code civil est modifié afin de supprimer la saisie judiciaire des armes en vue de leur dépôt au greffe de la juridiction.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette substitution est neutre pour le justiciable. En outre, les préfets de département ont d'ores et déjà l'habitude de mettre en œuvre les procédures administratives de remise et de saisie d'armes. Cette substitution permettra de rendre plus efficace et plus opérationnel la procédure de saisie des armes dans le cadre des ordonnances de protection prévues à l'article 515-11 du code civil. Elle s'inscrit pleinement dans la volonté du Gouvernement de lutter efficacement contre les violences intrafamiliales. Enfin, la mesure envisagée permettra, dans le prolongement des mesures prévues par l'ordonnance de protection décidées par le juge aux affaires familiales, au représentant de l'État dans le département, prévenu suffisamment en amont, d'intervenir en engageant les procédures administratives de remise et de saisie d'armes adéquates prévues par le code de la sécurité intérieure.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

De très nombreux échanges ont eu lieu avec les représentants du ministère de la justice sur ce point (direction des affaires civiles et du sceau et direction des affaires criminelles et des grâces) du dernier trimestre de l'année 2020 à aujourd'hui.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

La modification envisagée ne nécessite pas de mesure d'application par voie réglementaire.

Article 11 : Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

1. ÉTAT DES LIEUX

Le Conseil de l'Union européenne, dans le cadre de son plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs adopté le 18 juin 2008, invitait la Commission à créer un comité permanent sur les précurseurs, chargé d'étudier des mesures et d'élaborer des recommandations ayant trait aux précurseurs d'explosifs disponibles sur le marché, en tenant compte de leur rapport coûts avantages. Ce comité, mis en place dès 2008, est présidé depuis lors par la Commission et comprend aussi bien des représentants des États membres que des acteurs privés concernés.

La situation réglementaire des précurseurs d'explosifs était alors disparate dans l'UE, certains États membres ayant déjà adopté des mesures nationales afin de réduire la disponibilité de précurseurs.

Les précurseurs d'explosifs sont des substances prohibées ou réglementées énumérées aux annexes I¹⁰⁵ et II¹⁰⁶ du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) no 98/2013 susceptibles d'être utilisées d'une manière détournée pour la fabrication illicite d'explosifs (ex : le triperoxyde de triacétone plus connu sous le sigle « TATP », synthétisé à partir de molécules aussi courantes que le peroxyde d'hydrogène ou le nitrate d'ammonium qui est le principe actif des engrais azotés).

Les conséquences de cette situation étaient de deux ordres :

- d'une part, en matière de sûreté, certains précurseurs, dont la vente était limitée dans certains États membres pouvaient être facilement obtenus dans un autre. La Commission relevait par exemple en 2010 que l'ETA avait acquis et stocké de grandes quantités de précurseurs hors d'Espagne (où ces substances étaient réglementées), notamment en France et au Portugal ;
- d'autre part, la libre circulation des précurseurs était perturbée dans le marché intérieur, ce qui engendrait des répercussions négatives sur le commerce transfrontalier comme sur les activités économiques des opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement exerçant leurs activités dans plusieurs États membres.

C'est pourquoi les États membres comme les associations européennes représentant l'industrie chimique ont signifié, par l'intermédiaire de leurs représentants au comité permanent sur les précurseurs, leur assentiment à une approche européenne harmonisée de la question.

En 2010, la Commission a ainsi, à partir notamment des travaux du comité permanent, déposé une proposition de texte sur le fondement de l'article 114 du TFUE (harmonisation du marché intérieur).

105 Le tableau I, le plus sensible, vise les substances pour lesquelles les États doivent restreindre ou empêcher la vente aux particuliers au-dessus des seuils de concentration indiqués.

106 Le tableau II vise les substances pour lesquelles seuls les vols ou les transactions suspectes doivent être déclarées à un point de contact national (le plateau d'investigation des armes à feu et explosifs (PXAF) de la gendarmerie nationale.

Un premier règlement a ainsi été adopté en 2013 (règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs).

Ce règlement d'application directe a été mis en œuvre en France par l'article 115 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale et par le décret n° 2017-1308 du 29 août 2017 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

L'article 115 de la loi du 3 juin 2016 a créé un article L. 2351-1 au sein du code de la défense. Cet article précise en substance que lorsqu'une personne physique acquiert auprès d'un opérateur économique des substances parmi celles mentionnées au 3 de l'article 4 du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, l'opérateur est tenu d'enregistrer la transaction dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État.

Le décret du 29 août 2017, pris pour l'application de l'article L. 2351-1 du code de la défense et codifié aux articles R. 2351-1 et suivants de ce code, définit le cadre juridique de cet enregistrement.

Afin d'approfondir l'harmonisation de la matière, un second règlement (règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) n° 98/2013) l'a remplacé et est applicable depuis le 1^{er} février 2021.

Concrètement, le règlement du 20 juin 2019 est plus sévère que celui de 2013. Il conserve le principe des deux tableaux mais diminue les seuils de concentration autorisés et transfère certains produits comme l'acide sulfurique ou le nitrate d'ammonium du tableau II vers le tableau I.

Pour les produits du tableau I, les États membres avaient le choix entre l'interdiction pure et simple de la vente aux particuliers et le régime dérogatoire de licences. La France a opté pour le régime de la prohibition.

Les principaux approfondissements de ce nouveau règlement sont :

- la suppression de la possibilité de prévoir au niveau national un enregistrement de la mise à disposition de certains précurseurs de l'annexe I au grand public. Ainsi, à l'échelle de l'Union, ne restent que deux régimes possibles au lieu de trois : l'interdiction ou la licence (ou autorisation administrative préalable). Par ailleurs, le régime d'enregistrement n'était pas suffisamment dissuasif, et n'empêchait notamment pas l'acquisition sous leur véritable identité de précurseurs par des personnes ayant l'intention de confectionner des explosifs artisanaux ;
- l'encadrement harmonisé, par la fixation de critères communs, des conditions de délivrance des licences (en s'assurant de l'absence de solution de substitution, des antécédents du demandeur, ou encore du caractère suffisant des dispositifs de stockage envisagés) ;
- l'amélioration de l'information de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement sur la présence de précurseurs dans les produits concernés ;
- l'amélioration (ou, dans certains États membres, la mise en place) d'inspections et de contrôles pour s'assurer de la bonne mise en œuvre du règlement.

L'article L. 2351-1 du code de la défense qui prévoit la procédure d'enregistrement est devenu sans objet depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} février 2021 du règlement (UE) 2019/1148 du 20 juin 2019.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions proposées visent à abroger l'article L. 2351-1 du code de la défense pour tenir compte de l'entrée en vigueur du nouveau règlement 2019/1148 du 20 juin 2019.

En effet, l'article L. 2351-1 du code de la défense précise que lorsqu'une personne physique acquiert auprès d'un opérateur économique des substances parmi celles mentionnées au 3 de l'article 4 du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, l'opérateur est tenu d'enregistrer la transaction dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État.

Il y a donc lieu de supprimer cet article législatif pour des raisons de cohérence, de clarté et de lisibilité du droit, c'est l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

3. DISPOSITIF RETENU

L'article 11 du projet de loi dispose que l'article L. 2351-1 du code de la défense est abrogé.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Aucun impact n'a été envisagé.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La mise en œuvre, au plan national, du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs a fait l'objet d'une concertation étroite avec les professionnels du secteur dès l'année de son adoption mais également tout au long de l'année 2020.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire à l'application de ces dispositions.

TITRE V – DISPOSITIONS VISANT A AMELIORER LES PROCEDURES DE JUGEMENT DES MINEURS ET AUTRES DISPOSITIONS PENALES

Article 12 : Garder à la disposition de la justice des prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité

1. ÉTAT DES LIEUX

Lorsqu'une personne, renvoyée devant le tribunal correctionnel sous le régime de la comparution immédiate prévue par les articles 395 à 397-1 du CPP ou de la comparution à délai différé prévue par l'article 397-1-1 du même code, est considérée lors de l'audience comme mineure, il n'existe aucun cadre légal permettant d'exercer à son égard une mesure de contrainte dans l'attente de sa comparution devant la juridiction pour mineurs compétente ou devant le juge d'instruction en vue de sa mise en examen, entraînant dès lors, quand bien même elle comparaitrait détenue en vertu d'un titre de détention provisoire préalablement décerné, sa remise en liberté immédiate.

De la même manière, lorsque le juge des enfants, saisi en vue de la mise en examen d'une personne mineure en application de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou d'une demande de mise en œuvre de la procédure de présentation immédiate prévue à l'article 14-2 de ladite ordonnance, ou le juge des libertés et de la détention alors saisi au titre des mesures de sûreté, considère que la personne qui lui est présentée est majeure, aucun cadre légal ne permet d'exercer une quelconque mesure de contrainte à l'égard de la personne poursuivie, dans l'attente de sa comparution devant le tribunal correctionnel ou devant le juge d'instruction, qui doit alors être remise en liberté.

En l'état, il en sera de même sous l'empire du code de la justice pénale des mineurs (CJPM), qui entrera en vigueur le 30 septembre 2021, en cas de présentation d'un mineur devant le procureur de la République puis devant le juge des enfants ou devant la juridiction pour mineurs à la suite de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 423-9 du CJPM.

Il existe pourtant déjà dans notre droit des dispositions permettant d'éviter l'élargissement de personnes déferées en cas de renvoi vers une autre juridiction. La possibilité d'exercer une telle mesure de contrainte à l'égard du prévenu existe ainsi en matière correctionnelle.

L'article 397-2 du CPP prévoit ainsi que dans le cadre d'une comparution immédiate, lorsque le tribunal estime nécessaire de renvoyer le dossier au procureur de la République en raison de la complexité de l'affaire et de la nécessité d'investigations supplémentaires approfondies, il statue au préalable sur le maintien en détention provisoire du prévenu jusqu'à sa comparution devant un juge d'instruction, laquelle doit avoir lieu le jour même ou dans un délai de cinq jours ouvrables si les faits relèvent de la compétence d'un pôle d'instruction. L'article 397-2 alinéa 3 prévoit alors que « *Le tribunal statue au*

préalable sur le maintien du prévenu en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant un juge d'instruction. Cette comparution doit avoir lieu le jour même, à défaut de quoi le prévenu est remis en liberté d'office. Toutefois, si les faits relèvent de la compétence d'un pôle de l'instruction et qu'il n'existe pas de pôle au sein du tribunal judiciaire, cette comparution doit intervenir devant le juge d'instruction du pôle territorialement compétent dans un délai de cinq jours ouvrables, à défaut de quoi le prévenu est remis en liberté d'office ».

De même, l'article 397-7 du même code prévoit que si le procureur de la République estime que les faits pour lesquels la personne est déférée devant lui en application de l'article 393 doivent faire l'objet d'une information relevant de la compétence du pôle de l'instruction alors qu'il n'existe pas de tel pôle au sein du tribunal et que les éléments de l'espèce lui paraissent exiger une mesure de détention provisoire, il peut requérir le placement sous contrôle judiciaire, sous assignation à résidence avec surveillance électronique ou en détention provisoire de cette personne jusqu'à sa comparution devant le juge d'instruction compétent en faisant application du dernier alinéa de l'article 394 ou de l'article 396. Si la personne est placée en détention provisoire, elle doit comparaître devant le juge d'instruction du pôle de l'instruction au plus tard le cinquième jour ouvrable suivant. A défaut, elle est mise d'office en liberté.

De la même manière, l'article 118 du CPP décline l'hypothèse de faits qui apparaissent être de nature criminelle au cours de l'information judiciaire et alors que la personne est mise en examen sous une qualification correctionnelle, y compris lorsque l'information a été ouverte au sein d'une juridiction dépourvue de pôle de l'instruction. Le texte prévoit notamment que si le mis en examen était placé en détention provisoire, le mandat de dépôt initialement délivré demeure valable et est considéré comme un mandat de dépôt criminel.

1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision n° 2002-461 du 29 août 2002 le Conseil, le Conseil constitutionnel a consacré l'autonomie du droit pénal des mineurs comme principe fondamental reconnu par les lois de la République. Il a affirmé que *« l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnues par les lois de la République depuis le début du vingtième siècle ; que ces principes trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante; que toutefois, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ; qu'en particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs ».*

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme énonce que « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :*

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;*
 - b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;*
 - c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;*
 - d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;*
 - e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;*
 - f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.*
- 2) Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.*
 - 3) Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.*
 - 4) Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.*
 - 5) Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation ».*

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), une personne placée en détention provisoire ne doit pas courir le risque de rester en détention après le moment où sa privation de liberté a perdu toute justification et qu'en conséquence, la circonstance qu'une personne ait été

légalement placée en détention provisoire ne dispense pas d'un contrôle juridictionnel périodique à intervalle régulier, de la légalité et du bien-fondé de celle-ci¹⁰⁷.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Comme le relève le rapport d'information susmentionné relatif aux problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, les parquets sont confrontés à la difficulté d'établir l'identité réelle, et donc l'âge réel, des auteurs de ces actes de délinquance. Il n'est pas rare que certains individus se fassent passer pour mineur afin de bénéficier des dispositions plus protectrices de l'ordonnance de 1945, tant en ce qui concerne l'excuse de minorité que des diverses dispositions procédurales rendant la procédure des mineurs moins sévère¹⁰⁸.

Cette problématique n'est pas sans incidence pour l'autorité judiciaire qui doit choisir une orientation et le cadre procédural applicable en fonction de l'âge de l'individu. La nature des faits commis et la nécessité de maintenir ces individus, mineurs ou majeurs, à disposition de la justice conduit généralement à la présentation des intéressés devant la juridiction compétente, notamment par la voie de la comparution immédiate. Lorsque la question de l'âge réel de l'intéressé est soulevée devant la juridiction saisie et que celle-ci se déclare incompétente, aucune disposition légale ne permet de maintenir l'intéressé à disposition de la juridiction effectivement compétente.

Cette situation peut ainsi conduire à des remises en liberté, situations insatisfaisantes tant pour les victimes que pour les mis en cause qui ne bénéficient alors d'aucune prise en charge adaptée à leur âge ou à leur situation.

Le législateur a déjà entendu appréhender certaines situations imprévisibles au stade du défèrement et il convient dès lors de pallier l'absence de dispositions relatives aux déclarations d'incompétences.

La création de ce texte répond en outre aux besoins exprimés par les juridictions pénales. Le parquet de Paris a ainsi préconisé une telle évolution législative en octobre 2020.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de combler un vide juridique pour permettre à la justice pénale d'assurer la prise en compte :

- des individus mineurs présentés à une juridiction pénale en tant que majeur pour lesquels une déclaration d'incompétence intervient ;
- des individus majeurs présentés à une juridiction pénale en tant que mineur pour lesquels une déclaration d'incompétence intervient.

¹⁰⁷ Bezicheri c. Italie, 25 octobre 1989; Chichkov c. Bulgarie, 9 janvier 2003, requête n°38822/97.

¹⁰⁸ Interdiction de la comparution immédiate, limitation plus importante de la durée de détention provisoire, priorité donnée aux réponses pénales éducatives, obligation de principe de la césure du procès pénal, marqué actuellement par une phase de mise en examen puis par une phase de jugement, qui sera transformée en phase de mise à l'épreuve éducative à compter de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs prévue le 30 septembre prochain.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de prévoir la rétention automatique du mis en cause au sein des locaux du palais de justice, dès lors que ce dernier, présenté sous escorte, était déjà sous-main de justice lors de son défèrement devant le procureur de la République. Dans cette hypothèse, on pourrait supposer que l'incompétence d'une juridiction constatée par celle-ci renvoie automatiquement le prévenu devant le procureur de la République, sans que l'intervention d'un juge soit nécessaire pour maintenir la personne dans cette restriction de liberté.

Cette piste n'a cependant pas été retenue pour trois raisons :

Premièrement, elle est moins protectrice des libertés. Il ne peut en effet être déduit sans risque que la privation de liberté dont faisait l'objet la personne jusqu'à sa comparution devant la juridiction de jugement doive se poursuivre lorsque celle-ci a vidé sa saisine sans se prononcer au fond pour cause d'incompétence. La liberté restant le principe, il est hasardeux de prétendre déduire des silences du CPP qu'une restriction de liberté puisse reprendre d'elle-même.

Deuxièmement, l'hypothèse d'une retenue sans texte implique un flou sur les limites de celle-ci, notamment sur sa durée. Or, il peut arriver en pratique que le mis en cause ait été présenté dans un tribunal au sein duquel certaines juridictions ne siègent pas : ainsi, il peut arriver dans les petites juridictions qu'il n'y ait aucun juge des enfants, ou encore qu'il n'y ait pas de juge d'instruction compétent en matière criminelle (juridiction non-pôle de l'instruction).

Dans ces cas-là, la présentation du mis en cause peut ne pas avoir lieu dans la foulée, et nécessiter au contraire un délai de transport avant qu'il puisse comparaître devant la juridiction idoine. Il est alors impossible de se fonder sur le seul silence de la loi pour permettre une retenue qui pourrait durer plusieurs heures, voire toute une nuit. Et l'on ne peut pas davantage prévoir la libération du mis en cause dans un tel cas, puisque l'objectif poursuivi par la présente réforme ne serait pas atteint, et c'est donc à cette fin que le présent texte a été rédigé.

Enfin, en l'état actuel du droit, le tribunal correctionnel saisi d'un dossier peut parfaitement se prononcer sur la mesure de sûreté qu'il convient de retenir contre le prévenu, sans avoir examiné le fond de l'affaire : ainsi en comparution immédiate, si le Tribunal a ordonné un renvoi, il peut, aux termes de l'article 397-3 du CPP « *maintenir le prévenu en détention provisoire par décision spécialement motivée* ». En outre, le Tribunal peut également ordonner le maintien en détention à l'issue d'une procédure de comparution immédiate lorsqu'il estime que des investigations supplémentaires sont nécessaires et qu'il renvoie à cette fin le dossier au ministère public pour saisine du juge d'instruction. Cette comparution devant le magistrat instructeur doit alors avoir lieu le jour même. C'est encore possible si le fait déféré au tribunal correctionnel sous la qualification de délit est de nature à entraîner une peine criminelle, le tribunal renvoie alors le ministère public à se pourvoir ainsi qu'il avisera.

Il peut enfin révoquer le contrôle judiciaire lorsque le mis en cause comparaît à l'audience et que la violation dudit contrôle judiciaire est constatée. Ces possibilités démontrent que l'hypothèse envisagée par le présent projet de loi s'inscrit pleinement dans les équilibres actuels du CPP, lesquels ont

historiquement cherché à concilier la souplesse et la réactivité des juridictions dans le devoir qui leur est fait de juger les dossiers dont elles sont saisies, avec les impératifs de préservation des libertés individuelles.

C'est donc une approche pragmatique et soucieuse de répondre à ces trois obstacles qui a été retenue, avec un texte garantissant l'existence d'une retenue judiciaire de courte durée (24h ou 48h au plus) dont les contours et les garde-fous sont précisément posés.

3.2. OPTION RETENUE

Le texte insère ainsi dans le CPP et dans le code de justice pénale des mineurs deux articles précisant la conduite à tenir lorsqu'au cours d'une procédure pénale, il apparaît qu'une personne poursuivie en tant que majeure serait en réalité mineure, ou inversement.

Il est ainsi prévu que dans une telle hypothèse, la juridiction pénale initialement saisie, et qui constate son incompétence, pourra ordonner que la personne reste détenue jusqu'à sa comparution devant la juridiction compétente, qui devra intervenir au plus tard dans un délai de 24 heures. Un délai de 48 heures est cependant prévu lorsque cette comparution doit intervenir devant le pôle de l'instruction d'un tribunal judiciaire autre que celui initialement saisi.

Il est ainsi inséré un nouvel article 397-2-1 dans le CPP prévoyant que s'il apparaît au tribunal correctionnel que la personne présentée devant lui est mineure, il renvoie le dossier au procureur de la République. Le tribunal statue au préalable, après avoir entendu les réquisitions du procureur de la République et les observations de la personne et de son avocat, sur le placement ou le maintien de la personne en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant le juge d'instruction spécialisé en matière de mineur ou devant le juge des enfants ou le juge des libertés et de la détention spécialisé, selon les modalités prévues aux articles L. 423-6 et L. 423-9 du code de la justice pénale des mineurs.

Cette comparution doit avoir lieu au plus tard dans un délai de vingt-quatre heures, à défaut de quoi la personne est remise en liberté d'office.

Un nouvel article L. 423-14 dans le code de justice pénale des mineurs prévoit que s'il apparaît au juge des enfants ou au juge des libertés et de la détention saisi en application de l'article L. 423-9 que la personne présentée devant lui est majeure, il renvoie le dossier au procureur de la République.

Il statue au préalable, après avoir entendu les réquisitions du procureur de la République et les observations de la personne et de son avocat, sur le placement ou le maintien de la personne en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant le tribunal correctionnel, devant le juge des libertés et de la détention saisi en application de l'article 396 du CPP ou devant le juge d'instruction.

Cette comparution doit avoir lieu au plus tard dans un délai de vingt-quatre heures, à défaut de quoi la personne est remise en liberté d'office. Toutefois, si les faits relèvent de la compétence d'un pôle de l'instruction et qu'il n'existe pas de pôle au sein du tribunal judiciaire, cette comparution doit intervenir devant le juge d'instruction du pôle territorialement compétent dans un délai de 48 heures, à défaut de quoi la personne est remise en liberté d'office.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS

Le projet créé deux nouveaux articles, l'article 397-2-1 dans le CPP et l'article L. 423-14 dans le code de justice pénale des mineurs.

La mesure n'aura aucun impact négatif budgétaire, administratif, social ni aucun impact sur les collectivités territoriales.

En matière judiciaire, il convient cependant de relever qu'elle conduira en pratique à permettre la réorientation immédiate du prévenu interpellé, devant la juridiction compétente. Elle évitera ainsi les remises en liberté consécutives à des contestations sur la minorité ou majorité du mis en cause, ce qui dispensera les enquêteurs d'avoir à renouveler le travail de recherche et d'interpellation de celui-ci. Sur le long terme, cela aura un impact positif sur le budget puisque cela permettra de faire mieux à effectifs constants

5. CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation n'a été nécessaire.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Ces dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces dispositions seront applicables à l'ensemble du territoire de la République, les articles « *compteur Lifou* » du CPP et du CJPM étant actualisés par l'article 20 du projet de loi.

Article 13 : Permettre au procureur de faire appel des mesures prononcées avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement

1. ÉTAT DES LIEUX

Le code de la justice pénale des mineurs supprime la mise en examen du mineur par le juge des enfants prévue par l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 au bénéfice d'une procédure de mise à l'épreuve éducative articulée autour d'une première audience d'examen de la culpabilité et d'une seconde audience de prononcé de la sanction.

Désormais, en cas de défèrement, le procureur de la République fait comparaître le mineur :

- devant le juge des enfants afin qu'il soit statué sur ses réquisitions tendant au prononcé d'une mesure éducative judiciaire provisoire, au placement sous contrôle judiciaire, ou au placement sous assignation à résidence avec surveillance électronique jusqu'à l'audience d'examen de la culpabilité ;
- ou pour le mineur âgé d'au moins 16 ans lorsque le tribunal pour enfants est saisi aux fins d'audience unique, devant le juge des libertés et de la détention afin qu'il soit statué sur ses réquisitions tendant au placement en détention provisoire jusqu'à l'audience.

L'article L. 423-13 relatif aux voies de recours ne prévoit la possibilité de faire appel que pour le mineur, dans un délai de dix jours, de la mesure éducative judiciaire provisoire ou des mesures de sûreté ordonnées par le juge des enfants ou le juge des libertés et de la détention. Cette rédaction ne permet donc pas l'appel par le procureur de la République de ces mesures, comme cela est prévu pour les mesures de sûreté prononcées à l'audience d'examen de la culpabilité ou pendant la période de mise à l'épreuve éducative (L. 531-4).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

En l'état de la rédaction de l'article L. 423-13 du code de la justice pénale des mineurs, le procureur de la République ne peut faire appel de la décision du juge des enfants ou du juge des libertés et de la détention relative au prononcé d'une mesure éducative judiciaire provisoire ou d'une mesure de sûreté. Par conséquent, en cas notamment de décision de refus de placement en détention provisoire du juge des libertés et de la détention saisi de réquisitions en ce sens, le procureur de la République ne dispose d'aucune voie de recours.

Il est donc important de permettre au procureur de la République de faire appel d'une mesure éducative ordonnée par le juge des enfants si celui-ci était saisi d'une demande de prononcé d'une mesure de contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique et, de faire appel d'une mesure éducative ou d'une mesure de contrôle judiciaire ou d'ARSE ordonnée par le juge des libertés et de la détention si celui-ci était saisi de réquisitions de placement en détention provisoire.

3. DISPOSITIF RETENU

La rédaction actuelle marque une rupture avec la possibilité jusque-là prévue par l'ordonnance de 1945. La disposition envisagée est ainsi nécessaire, d'autant plus que les deux régimes ont vocation à coexister.

En effet, bien que s'inscrivant dans le cadre d'une procédure d'instruction devant le juge des enfants, l'appel des mesures provisoires par le parquet est possible sous l'empire de l'ordonnance du 2 février 1945, soit, s'agissant de la décision du juge des libertés et de la détention en application des dispositions relatives à l'instruction du CPP (article 185 du CPP) soit, s'agissant de la décision du juge des enfants, en application de l'article 24 de l'ordonnance du 2 février 1945.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Afin d'ouvrir cet appel au procureur de la République, qui relève du domaine législatif, il est nécessaire de modifier la rédaction de l'article L. 423-13 en supprimant la précision restrictive « *par le mineur* ».

L'insertion de la possibilité pour le procureur de la République de faire appel de la décision du juge des enfants ou du juge des libertés et de la détention relative au prononcé d'une mesure éducative judiciaire provisoire ou d'une mesure de sûreté a un impact nul pour les juridictions. Il s'agit de rétablir l'exercice d'une voie de recours pour l'une des parties.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation n'a été nécessaire.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire à l'application de ces dispositions.

Article 14 : Impossibilité pour le juge des enfants ayant été chargé de l’instruction de présider la juridiction de jugement

1. ÉTAT DES LIEUX

Sous l’empire de l’ordonnance du 2 février 1945, le juge des enfants cumule les fonctions d’instruction et de jugement. Il est en effet compétent pour instruire et pour juger les contraventions de 5^e classe et les délits. Ainsi, dans le cadre d’une procédure d’instruction, il peut effectuer des diligences et investigations utiles à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation (article 8 de l’ordonnance du 2 février 1945). A l’issue de cette instruction, il peut décider de rendre un jugement en chambre du conseil ou de prononcer le renvoi du mineur devant le tribunal pour enfants. Cette dernière juridiction, collégiale et composée d’un juge des enfants qui la préside et de deux assesseurs, a la possibilité de prononcer des mesures éducatives, des sanctions éducatives ou des peines.

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-147 QPC du 8 juillet 2011 qui a déclaré inconstitutionnel, comme contraire au principe d’impartialité, l’article L. 251-3 du code de l’organisation judiciaire dans sa version précédente, la loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 a modifié ce dernier article afin de prévoir, en son deuxième alinéa, que « *le juge des enfants qui a renvoyé l’affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction* ».

Toutefois, dans une décision n°2021-893 QPC du 26 mars 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, comme étant contraire au principe d’impartialité, ces mêmes dispositions. Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que si « *le principe d’impartialité des juridictions ne s’oppose pas à ce que le juge des enfants qui a instruit la procédure puisse, à l’issue de cette instruction, prononcer des mesures d’assistance, de surveillance ou d’éducation* » (...), « *en permettant au juge des enfants qui a été chargé d’accomplir les diligences utiles à la manifestation de la vérité de présider une juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines, les dispositions contestées méconnaissent le principe d’impartialité des juridictions* ».

Il convient de noter que le Conseil constitutionnel a précisé que ce principe de non-cumul n’est pas applicable aux procédures dans le cadre desquelles le dossier est renvoyé devant le juge des enfants en audience de cabinet dans la mesure où celui-ci ne prononce pas de peines mais uniquement des mesures éducatives.

2. NECESSITE DE LA DISPOSITION, OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIFS RETENU

S’agissant des effets de cette déclaration d’inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a décidé, d’une part, de reporter l’abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles au 31 décembre 2022, d’autre part, que jusqu’à l’entrée en vigueur d’une nouvelle loi et au plus tard jusqu’au 31 décembre 2022, dans les instances où le mineur a fait l’objet d’une ordonnance de renvoi postérieure à la décision, le juge des enfants qui a instruit l’affaire ne peut présider le tribunal pour enfants.

Par conséquent, pour les procédures engagées jusqu'à l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs qui supprime la procédure d'instruction, soit le 30 septembre 2021, et dont l'audience de jugement n'aura pas eu lieu avant le 31 décembre 2022, il est nécessaire de modifier les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.251-3 du code de l'organisation judiciaire dans sa rédaction issue de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, afin de garantir l'interdiction de cumul entre les fonctions d'instruction et de jugement.

A cette fin, il convient de prévoir à l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire que le juge des enfants qui a été chargé de l'instruction ou qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES SUR LES JURIDICTIONS

Le deuxième alinéa de l'article L.251-3 du code de l'organisation judiciaire est modifié.

Cette modification ne fait que tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2021, laquelle impose aux juridictions, pour tous les dossiers dans lesquels l'ordonnance de renvoi devant le tribunal pour enfants est signée à compter du 27 mars 2021, de s'assurer que le juge des enfants qui a instruit l'affaire ou qui a procédé à ce renvoi ne peut présider la juridiction. Les juridictions doivent pour ces procédures procéder à une vérification pour s'assurer que le juge des enfants qui présidera l'audience du tribunal pour enfants n'est pas intervenu au cours de l'instruction, et qu'il n'a pas signé l'ordonnance de renvoi. L'impact pour les juridictions par rapport au droit et pratiques existants est donc nul.

En outre, il convient de relever que les procédures engagées à compter du 30 septembre 2021, date de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs, ne sont pas concernées par les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel ni par la modification de l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire. En effet, et comme indiqué précédemment, le code de la justice pénale des mineurs supprime la phase d'instruction devant le juge des enfants. Le juge des enfants sera saisi directement par le parquet aux fins de jugement et ne sera plus en charge de l'instruction.

4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation n'a été nécessaire.

4.2. MODALITES D'APPLICATION

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire à l'application de ces dispositions.

TITRE VI – DISPOSITIONS DIVERSES

Article 15 : Amende forfaitaire délictuelle

1. ÉTAT DES LIEUX

La procédure de l'amende forfaitaire contraventionnelle, créée par le décret-loi du 28 décembre 1926, a intégré le CPP en 1958. Elle permet d'apporter une réponse pénale simplifiée aux contentieux de masse par la verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions, que le contrevenant pourra contester devant le juge sous certaines conditions.

Cette procédure peut ainsi être analysée comme une procédure de transaction : lorsque le contrevenant paie l'amende, dont le montant est inférieur au maximum légal encouru, l'action publique est éteinte sans qu'il y ait recours au juge.

Domaine

Initialement prévue pour les contraventions des quatre premières classes par les articles 529 et suivants du CPP, elle a par la suite été étendue aux contraventions de cinquième classe par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011. Les contraventions de quatrième classe sont listées par l'article 48-1 du CPP.¹⁰⁹

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a également instauré une procédure d'amende forfaitaire applicable à certains délits aux articles 495-17 et suivants du CPP :

- conduite d'un véhicule sans permis ;
- conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas sa conduite ;
- conduite d'un véhicule sans assurance.

La procédure de l'amende forfaitaire est exclue :

- en toute matière, si plusieurs infractions sont constatées simultanément et que l'une d'entre elle ne peut pas donner lieu à une amende forfaitaire ;
- en matière contraventionnelle, lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit ;
- en matière délictuelle, si l'infraction a été commise par un mineur ou si le mis en cause majeur est en état de récidive légale (sauf exceptions).

¹⁰⁹ Il s'agit principalement des contraventions du code de la route, de certaines contraventions en matière de transport et de circulation, de contraventions contre la réglementation de la pêche et de la chasse, quelques infractions en matière rurale, forestière, environnementale et sanitaire ou enfin du tapage nocturne.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié l'article L.3421-1 du code de la santé publique, et a étendu à l'infraction d'usage illicite de stupéfiants la possibilité de recours à la procédure d'amende forfaitaire.

Cette loi a également prévu la forfaitisation des délits suivants :

- délit de vente à la sauvette¹¹⁰ ;
- transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe¹¹¹ ;
- vente d'alcool aux mineurs et vente d'alcool dans les foires¹¹² ;
- occupation des parties communes d'immeubles collectifs¹¹³.

Enfin, deux autres délits ont également été forfaitisés récemment : le délit d'installations illicites¹¹⁴ et celui d'abandon ou dépôt illicite de déchets¹¹⁵.

Procédure

La procédure débute par la remise d'un avis de contravention ou d'un avis d'amende forfaitaire délictuelle, soit sur place, soit par courrier.

Si le contrevenant accepte d'acquitter une amende forfaitaire, son paiement éteint l'action publique.

Le délai pour payer est fixé à quarante-cinq jours à compter de la constatation de l'infraction ou de l'envoi de l'avis de contravention. A défaut, la contravention est majorée.

Pour les contraventions du code de la route de quatrième classe et certaines contraventions de cinquième classe, l'amende forfaitaire peut être minorée si elle est payée sous 15 jours à compter soit de la constatation de la contravention, soit de l'envoi de l'avis.

Le montant des amendes par catégorie d'infractions est présenté ci-dessous.

¹¹⁰ Article 446-1 du CPP

¹¹¹ Articles L. 3315-5 du code des transports

¹¹² Articles L. 3352-5 & L. 3353-3 du code de la santé publique

¹¹³ Article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation

¹¹⁴ Article 322-4-2 du code pénal issu de la loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites

¹¹⁵ Article L.541-46 du code de l'environnement issu de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

Tableau du montant des amendes forfaitaires

Classe de contravention ou nature du délit		Amende forfaitaire	Amende forfaitaire minorée	Amende forfaitaire majorée	Amende maximale encourue
Contraventions de la 1 ^{ère} classe		11 €		33 €	
Sauf si :		4 €		7 €	38 €
- commis par piéton					
- arrêt ou stationnement		17 € ¹¹⁶		33 €	
Contraventions de la 2 ^{ème} classe		35 €	22 €	75 €	150 €
Contraventions de la 3 ^{ème} classe		68 €	45 €	180 €	450 €
Contraventions de la 4 ^{ème} classe		135 €	90 €	375 €	750 €
Contravention de la 5 ^{ème} classe :	Réitération dans un délai de 15 jours de la violation d'une interdiction ou obligation édictée en cas d'état d'urgence sanitaire de menace sanitaire grave ou de lutte contre le covid-19	200 €	Pas de minoration	450 €	1 500 €
	Non-respect d'une mesure de mise en quarantaine ordonnée dans une circonscription territoriales en état d'urgence sanitaire ou de menace sanitaire grave	1 000 €	Pas de minoration	1 300 €	1 500 €
	Non-respect d'une mesure d'isolement ordonnée dans une circonscription territoriales en état d'urgence sanitaire ou de menace sanitaire grave	1 000 €	Pas de minoration	1 300 €	1 500 €
Défaut d'assurance		500 €	400 €	1 000 €	3 750 €

¹¹⁶ Supprimé depuis la dépenalisation du stationnement payant

	Plus majoration pour le fond de garantie de 250	Plus majoration pour le fond de garantie de 200 €	Plus majoration pour le fond de garantie de 500 €	Plus majoration pour le fond de garantie de 1825 €
Défaut de permis de conduire	800 €	640 €	1 600 €	15 000 €
Usage de stupéfiants	200 €	150 €	450 €	3 750 €

Le contrevenant qui entend contester peut former une requête en exonération dans les quarante-cinq jours qui suivent la contestation de l'infraction ou l'envoi de l'avis, ou une réclamation dans les trente jours de l'envoi de l'avis invitant à payer l'amende majorée auprès du ministère public, qui a, dans cette dernière hypothèse, pour effet d'annuler le titre exécutoire.

Trois options sont alors ouvertes au ministère public : déclarer la requête irrecevable, renoncer aux poursuites ou saisir la juridiction de jugement.

En cas de condamnation en matière contraventionnelle par le tribunal de police, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende ou de l'indemnité forfaitaire, ni être inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée s'il s'agit d'une réclamation.

En cas de condamnation en matière délictuelle par le tribunal correctionnel, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée, augmenté d'un taux de 10 %.

Pratiques actuelles

La procédure de l'amende forfaitaire contraventionnelle est pratiquée depuis de nombreuses années sur tout le territoire. Elle constitue une réponse pénale usuelle pour nombre de contraventions, notamment en matière routière.

S'agissant de la procédure de l'amende forfaitaire pour les contraventions de cinquième classe, celle-ci n'est aujourd'hui applicable qu'à certaines infractions notamment à des C5 réprimant le non-respect des mesures sanitaires liées à la pandémie de Covid-19.

S'agissant de la forfaitisation délictuelle, le décret n°2017-429 du 28 mars 2017 est venu préciser les modalités d'application de la forfaitisation applicable aux délits, largement inspirées du régime applicable aux contraventions.

S'agissant des délits routiers forfaitisés, une expérimentation a eu lieu à compter de novembre 2018 auprès des unités de police et de gendarmerie de Rennes, Créteil et Lille puis une généralisation du dispositif à compter du 15 janvier 2019.

La mise en œuvre de la forfaitisation du délit d'usage de stupéfiants a fait l'objet d'une expérimentation entre le 16 juin et le 15 août 2020 puis d'une généralisation nationale au 1er septembre.

Les développements de la forfaitisation des délits de vente à la sauvette, transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe, vente d'alcool aux mineurs et vente d'alcool dans les foires, et occupation des parties communes d'immeubles collectifs doivent encore être mis en œuvre.

Enfin, dans le cadre de la déclinaison de la justice de proximité, les infractions d'occupation des parties communes d'immeubles collectifs et d'installations illicites ont été identifiées comme prioritaires pour la mise en place de leur forfaitisation. S'agissant d'infractions complexes à caractériser, des ateliers interministériels ont débuté mi-septembre 2020 pour établir les solutions juridiques et techniques nécessaires au développement de cette possibilité avec un objectif cible de déploiement effectif en octobre 2021.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la procédure de l'amende forfaitaire en matière contraventionnelle.

Dans une décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, il déclare conforme à la Constitution l'article 529-10 du CPP relatif aux conditions de recevabilité de la requête en exonération ou de la réclamation, sous la réserve que la décision du ministère public déclarant irrecevable la réclamation puisse être contestée devant un juge.¹¹⁷ Dans la même perspective, le Conseil constitutionnel, dans une décision n° 2015-467 QPC du 7 mai 2015¹¹⁸ considère que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que la décision du ministère public déclarant la réclamation prévue par le troisième alinéa de l'article 530 du CPP irrecevable au motif qu'elle n'est pas accompagnée de l'avis d'amende forfaitaire majorée puisse être contestée devant le juge de proximité.

Dans une décision n° 2011-162 QPC du 16 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a validé par ailleurs les dispositions imposant au juge de prononcer une peine qui ne puisse être inférieure au montant de l'amende forfaitaire, ou selon les cas de l'amende forfaitaire majorée¹¹⁹.

¹¹⁷ « 7. Considérant que le dernier alinéa de l'article 529-10 du même code prévoit que l'officier du ministère public vérifie si les conditions de recevabilité de la requête en exonération ou de la réclamation sont remplies ; que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que la décision du ministère public déclarant irrecevable la réclamation puisse être contestée devant la juridiction de proximité ; qu'il en va de même de la décision déclarant irrecevable une requête en exonération lorsque cette décision a pour effet de convertir la somme consignée en paiement de l'amende forfaitaire ; que, sous cette réserve, le pouvoir reconnu à l'officier du ministère public de déclarer irrecevable une requête en exonération ou une réclamation ne méconnaît pas l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; »

¹¹⁸ « 7. Considérant, en second lieu, que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que la décision du ministère public déclarant la réclamation prévue par le troisième alinéa de l'article 530 du CPP irrecevable au motif qu'elle n'est pas accompagnée de l'avis d'amende forfaitaire majorée puisse être contestée devant le juge de proximité, soit que le contrevenant prétende que, contrairement aux prescriptions du deuxième alinéa de l'article 530, l'avis d'amende forfaitaire majorée ne lui a pas été envoyé, soit qu'il justifie être dans l'impossibilité de le produire pour des motifs légitimes ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté ; »

¹¹⁹ « 4. Considérant, en premier lieu, que la disposition contestée laisse au juge le soin de fixer la peine dans les limites, d'une part, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée et, d'autre part, du maximum de l'amende encourue ; qu'ainsi, il lui appartient de proportionner le montant de l'amende à la gravité de la contravention commise, à la personnalité de son auteur et à ses ressources ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines doit être écarté ; »

Enfin, dans sa décision 2019-778 DC du 21 mars 2019 portant sur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel a assorti d'une réserve d'interprétation la validation de dispositions de l'article 58 de la loi étendant le champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle.

Il a notamment jugé que, si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans. Sous cette réserve, et dès lors que le législateur a prévu que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait excéder le plafond des amendes contraventionnelles, a été écarté le grief tiré de la méconnaissance de ce dernier principe.

Sous cette réserve, le Conseil Constitutionnel a ainsi validé ces dispositions, considérant : « *en premier lieu que l'instauration d'un montant minimum des peines d'amendes prononcées par le juge, lorsqu'à l'origine l'infraction poursuivie a fait l'objet d'une amende forfaitaire, est justifiée par l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective de certains délits. En deuxième lieu, compte tenu de la réserve formulée, le minimum d'amende encourue ne peut être supérieur à la moitié du plafond des amendes contraventionnelles. En troisième lieu, ces dispositions laissent au juge le soin de fixer la peine dans les limites, d'une part, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée et, d'autre part, du maximum de l'amende encourue. En outre, elles n'interdisent pas à la juridiction de faire usage d'autres dispositions d'individualisation de la peine lui permettant de prononcer les peines et de fixer leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Ainsi, en vertu de l'article 132-17 du code pénal, la juridiction peut ne prononcer que l'une des peines encourues. Elle peut également, en vertu du dernier alinéa de l'article 495-21 du CPP, à titre exceptionnel, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur. En dernier lieu, le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même, le principe d'individualisation des peines* ».

1.3 CADRE CONVENTIONNEL

En ce qu'elle permet le prononcé d'une peine d'amende sans l'intervention d'un juge – sauf recours - la procédure de l'amende forfaitaire se situe naturellement sur le terrain de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, raison pour laquelle plusieurs arrêts se sont prononcés à ce sujet.

5. Considérant, en second lieu, qu'en imposant, pour les contraventions des quatre premières classes ayant fait l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire, que l'amende prononcée par le juge en cas de condamnation ne puisse être inférieure au montant, selon le cas, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée, le législateur a, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective des infractions, retenu un dispositif qui fait obstacle à la multiplication des contestations dilatoires ; que l'instauration d'un minimum de peine d'amende applicable aux contraventions les moins graves ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines ; »

De manière générale, rien ne s'oppose en principe à la création de ce type de procédure dès lors que la possibilité d'un recours contre l'amende préserve le droit d'accès à un tribunal.

Ainsi, dans un arrêt du 21 févr. 1984, Oztürk c. Allemagne, n° 8544/79, la CEDH juge au sujet de la procédure de contravention administrative applicable en Allemagne que :

« §56. L'article 6 § 3 e) (art. 6-3-e) s'appliquait donc en l'espèce. Il n'en résulte point, la Cour tient à le préciser, que le système adopté en la matière par le législateur allemand soit en cause dans son principe. Eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 ».

Dans son arrêt du 21 mai 2002 Peltier c France n° 32872/96, la Cour européenne des droits de l'homme constate la violation de l'article 6 au motif que le requérant, dont la requête en exonération a été déclarée irrecevable pour des motifs de fond – par suite d'une erreur de droit de l'officier du ministère public- a subi une entrave excessive à son droit d'accès à un tribunal.

Plusieurs arrêts se sont prononcés sur les conditions de recevabilité du recours et sur l'obligation de consignation¹²⁰.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La procédure de l'amende forfaitaire présente de multiples avantages.

Elle permet d'apporter une réponse pénale plus systématique dans certains contentieux de masse pour lesquels l'intervention du juge pénal n'apparaît pas possible.

L'amende forfaitaire préserve le droit au recours effectif par la possibilité de porter une réclamation ou une requête en exonération.

Compte tenu de son succès, il apparaît souhaitable d'étendre son champ d'application à de nouvelles infractions pour lesquelles une réponse plus systématique et dissuasive est nécessaire.

L'objectif est ainsi d'étendre l'amende forfaitaire délictuelle à certains vols simples.

Le projet de loi prévoit que la procédure d'amende forfaitaire ne sera applicable qu'au délit de vol portant sur une chose dont la valeur est inférieure ou égale à 300 euros. L'objectif poursuivi est ainsi d'apporter une réponse pénale ferme et rapide au phénomène délinquant du vol à l'étalage, contentieux de masse, qui reçoit aujourd'hui une réponse pénale insatisfaisante.

¹²⁰ CEDH 29 avril 2008, Alix Thomas c. France, n° 14279/05, CEDH 13 novembre 2008, Monte da Fonte c France, n° 0294/06, CEDH 30 juin 2009, Florence Schneider c. France, n° 49852/06

Le texte pose une condition nouvelle dans le cadre de la forfaitisation relative à l'indemnisation de la victime. En effet, pour des motifs constitutionnels, il a semblé indispensable que la victime soit désintéressée avant que la procédure d'amende forfaitaire puisse être mise en œuvre en s'assurant que la chose a été restituée à la victime ou que celle-ci a été indemnisée de son préjudice, car la loi ne prévoit pas la possibilité de constitution de partie civile dans ce mode de poursuites.

La procédure d'amende forfaitaire sera applicable même en cas de récidive comme c'est le cas en matière d'usage illicite de stupéfiants et à la différence de ce qui est prévu pour d'autres délits forfaitisés comme la conduite sans permis ou sans assurance.

Le montant de l'amende forfaitaire prévue par le texte est de 300 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 250 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 600 €. Ces montants s'inscrivent en cohérence avec la valeur de la chose volée, d'un montant maximum de 300 €. Ils s'inscrivent également en cohérence avec le montant médiant de l'amende ferme prononcée par les juridictions pénales pour des faits de vol qui s'élève à 250 € et le montant moyen qui s'élève à 480 €.

L'amende forfaitaire est particulièrement justifiée s'agissant de l'infraction de vol, pour laquelle le taux de réponse pénale est très élevé (79 % en 2019) de même que le taux de poursuite (34% des réponses pénales). Ce contentieux, qui représente ainsi une part importante de l'activité des juridictions (majeurs poursuivis pour le délit de vol simple : 5 % des personnes dans les affaires poursuivables), pourrait très utilement être appréhendé sous l'angle de l'amende forfaitaire, à tout le moins pour les situations ne relevant pas d'une conduite habituelle. Cela permettrait d'alléger la charge des juridictions en renforçant la réponse pénale pour ces faits, auparavant classés sans suite ou faisant l'objet d'une procédure d'alternative aux poursuites

Eléments statistiques

Le concept statistique de « *vol à l'étalage* » est propre aux services de police et de gendarmerie. Chaque année¹²¹, 30 à 40 000 personnes majeures sont mises en cause pour ce type de vol (tableau 1).

Tableau 1 : faits de vol à l'étalage constatés et personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie

Année	Faits constatés	Faits élucidés	MEC Majeurs	MEC Mineurs	MEC total
2015	63 662	50 037	41 618	13 743	55 362
2016	62 762	47 246	38 248	13 862	52 110
2017	61 587	45 923	36 194	13 828	50 022
2018	60 679	44 675	36 669	13 657	50 328

¹²¹ L'observation de l'année 2019 est privilégiée, 2020 devant être considérée comme non représentative d'une activité normale.

2019	60 170	42 739	35 184	11 449	46 633
2020	44 071	31 677	27 229	7 723	34 952

Source : Ministère de l'intérieur, SSMSI, traitement PEPP

Les statistiques du ministère de la justice identifient ces infractions de vol à l'étalage sous une nomenclature « *vol simple* », sans qu'il soit possible de discriminer les vols à l'étalage dans cette catégorie, ou les vols portant sur un préjudice inférieur à 300€.

Partant, le ministère de la justice recense près de trois fois plus de personnes majeures orientées par les parquets pour vol simple que de personnes majeures mises en cause pour vol à l'étalage par les services de police et de gendarmerie.

➤ Les poursuites

En 2019, les parquets ont orienté plus de 100 000 personnes majeures (et 18 000 mineures) mises en cause dans des affaires de « *vol simple* », dont 71 000 étaient poursuivables (tableau 2).

Parmi ces personnes majeures poursuivables :

- environ 15 000 ont été classées en vertu du principe d'opportunité, dont 5 000 en raison de recherches infructueuses et 9 000 pour préjudice peu important (4 000) ou régularisation ou désintéressement d'office (4 900) ;
- 37 000 ont fait l'objet d'un classement sans suite après un rappel à la loi (20 000), une régularisation ou un désintéressement à la demande du parquet (13 500), une composition pénale (1 600) ou une autre procédure alternative ;
- 18 400 ont fait l'objet d'une ordonnance pénale (5 400), d'une CRPC (4 000) ou d'une poursuite devant le tribunal correctionnel (9 400).

Tableau 2 : personnes mises en cause dans les affaires orientées par les parquets

Nataff B31 : Vol simple - Nb personnes majeures	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires nouvelles	145 940	151 891	135 014	126 560	116 139
Affaires orientées	119 746	126 835	112 179	107 973	102 508
Affaires non poursuivables	33 465	36 109	33 850	32 795	31 140
dont absence d'infraction	3 442	3 703	3 183	2 945	3 025
dont infraction insuffisamment caractérisée	16 290	16 946	15 038	15 307	14 512

dont extinction de l'action publique	1 521	2 264	1 729	1 118	745
dont immunité	159	179	156	160	156
dont irrégularité de la procédure	159	160	157	132	160
dont irresponsabilité de l'auteur	238	281	251	254	260
dont défaut d'élucidation	11 649	12 571	13 336	12 874	12 281
dont non-lieu à assistance éducative	4	4	0	4	1
dont sans motif	3	1		1	
Affaires poursuivables	86 281	90 726	78 329	75 178	71 368
Classement sans suite inopportunité	17 378	19 811	14 169	12 366	15 042
dont recherches infructueuses	4 845	5 681	4 997	4 449	5 019
dont désistement du plaignant	846	864	726	674	600
dont état mental déficient	247	296	220	192	181
dont carence du plaignant	502	580	474	447	396
dont comportement de la victime	81	101	68	64	51
dont victime désintéressée d'office	4 588	2 356	1 849	1 240	1 634
dont régularisation d'office	1 663	2 499	1 276	1 506	3 245
dont préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction	4 606	7 434	4 559	3 794	3 916
Réponse pénale	68 903	70 915	64 160	62 812	56 326
<i>Taux de réponse pénale (en %)</i>	<i>79,90%</i>	<i>78,20%</i>	<i>81,90%</i>	<i>83,60%</i>	<i>78,90%</i>
Procédures alternatives	44 171	47 913	42 787	41 940	37 167
<i>Taux de procédures alternatives</i>	<i>64,10%</i>	<i>67,60%</i>	<i>66,70%</i>	<i>66,80%</i>	<i>66,00%</i>
dont composition pénale	2 760	2 546	2 133	1 869	1 630
dont réparation mineur	50	54	40	16	30
dont réparation majeur			37	75	96
dont médiation	145	131	95	94	71
dont injonction thérapeutique	3	8	3	0	1

dont plaignant désintéressé sur demande du parquet	6 981	7 457	9 085	9 249	7 130
dont régularisation sur demande du parquet	9 450	8 788	7 776	7 048	6 457
dont rappel à la loi / avertissement	22 719	27 001	21 904	21 817	19 799
dont orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet	90	82	76	84	72
- stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants			0	7	0
- stage de citoyenneté			13	53	61
- stage de sensibilisation à la sécurité routière				0	1
- stage de formation civique			1	1	3
- autre orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle			20	23	7
dont transaction			48	9	13
dont saisine en assistance éducative			1	3	3
dont autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	1 973	1 846	1 589	1 676	1 865
Poursuites	24 732	23 002	21 373	20 872	19 159
<i>Taux de poursuites (en %)</i>	<i>35,90%</i>	<i>32,40%</i>	<i>33,30%</i>	<i>33,20%</i>	<i>34,00%</i>
dont saisines du JI	607	536	385	307	312
dont poursuites correctionnelles	24 099	22 433	20 972	20 532	18 818
-CRPC	4 569	4 354	4 211	4 070	3 960
-Comparutions immédiates	2 174	2 148	1 842	1 443	1 398
-COPJ	11 567	10 141	9 070	8 604	7 193
-CPPV	498	471	419	481	392
-Citations directes	1 123	1 044	750	604	431
-Ordonnances pénales	4 168	4 275	4 680	5 330	5 444
dont poursuites devant le TP	17	15	5	9	11

Source SG/SDSE/SID-CASSIPEE, traitement PEPP

➤ Les condamnations

Les qualifications pénales susceptibles de concerner le vol à l'étalage : le vol (puni de 3 ans et 45 000 €) et le vol dans un local d'habitation ou un lieu d'entrepôt (puni de 5 ans ou 75000 € d'amende).

La première qualification est la plus fréquente, elle concerne 84% des condamnations de 2019.

Chaque année (tableau 3), environ 20 000 personnes majeures sont condamnées par les juridictions correctionnelles de première instance pour vol simple. Dans environ 15 000 cas cette infraction est l'unique infraction visée, ce qui donne un ordre de grandeur des personnes susceptibles d'être éligibles à l'amende forfaitaire.

Tableau 3 : Condamnations prononcées en matière de vol simple par les juridictions correctionnelles de première instance

Année	Condamnations	Dont majeurs	Condamnations Majeurs, infraction unique	Condamnations Majeurs, infraction unique, hors récidive
2016	22 611	20 216	15 381	11 938
2017	22 273	19 784	14 667	11 182
2018	21 531	19 286	14 406	11 095
2019	22 202	19 905	14 767	11 598
2020	15 987	14 485	10 494	8 168
2021	8 725	7 727	5 567	4 228

Source : SG/SDSE-SID Cassiopée, traitement PEPP

Les peines sont observées (tableau 4) pour le seul champ des condamnés majeurs, infraction unique et hors récidive. L'emprisonnement est prononcé dans 37 % des cas (ferme dans 15 %) et l'amende dans 49% des cas. Le montant moyen de l'amende est de 480€, mais l'amende médiane est de 250 €.

Tableau 4 : Peines prononcées pour vol simple en 2019, condamnés majeurs, infraction unique et hors récidive

Peines prononcées	2019	%
Condamnations	11 598	100 %

dont emprisonnement	4 307	37 %
<i>dont ferme</i>	<i>1 737</i>	<i>15 %</i>
dont amendes fermes	5 641	49 %
dont autre	1 650	14 %
Amende ferme moyenne	480 €	
Amende ferme médiane	250 €	

Source : SG/SDSE-SID Cassiopée, traitement PEPP

Enfin, s'agissant du taux de recouvrement, chaque année le ministère des finances prend en charge près de 5 M€ d'amendes (et droit fixes de procédure) prononcées par les juridictions en matière de vol simple. En fin d'année N+1, le taux de recouvrement des montants recouvrables (hors annulations) est d'environ 28 %. En matière délictuelle, le taux de recouvrement moyen des amendes prononcées est de 30 % en 2019.

3. MODALITES D'APPLICATION

3.1 Application dans le temps

Les nouvelles dispositions étant de nature procédurale, elles seront immédiatement applicables dès l'entrée en vigueur de la loi.

3.2 Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire français. L'article 20 du projet de loi met en effet à jour les articles « *compteur LIFO* » du code de procédure pénale, ce qui en prévoit l'applicabilité expresse dans les collectivités d'outre-mer.

3.3 Textes d'application

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire à l'application de ces dispositions.

Article 16 : Relevé de la signalétique contraint

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article 55-1 du CPP, créé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et complété par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, autorise, dans le cadre de l'enquête de flagrance, l'officier de police judiciaire à procéder, ou à faire procéder sous son contrôle :

- à des opérations de prélèvements externes nécessaires à la comparaison avec les indices prélevés pour les nécessités de l'enquête sur toute personne suspecte ou susceptible de fournir des renseignements sur les faits en cause ;
- aux opérations de relevés signalétiques et notamment de prise d'empreintes digitales, palmaires ou de photographies nécessaires à l'alimentation et à la consultation des fichiers de police selon les règles propres à chacun de ces fichiers.

Le refus, par une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, de se soumettre à ces opérations ordonnées par l'officier de police judiciaire est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Les articles 76-2 et 154-1 du CPP permettent d'appliquer ces dispositions dans le cadre de l'enquête préliminaire, à la demande ou sur autorisation du procureur de la République, et de l'information judiciaire, pour les nécessités de l'exécution d'une commission rogatoire.

Si les « opérations de prélèvements externes » visées au premier alinéa de l'article 55-1 du CPP renvoient à des types de prélèvements très divers (prélèvements buccaux, empreintes digitales et palmaires, empreintes vocales, photographies, spécimens d'écritures...), la notion de « relevés signalétiques » mentionnée au deuxième alinéa est plus restreinte¹²² et fait référence, outre à la prise d'empreintes digitales, palmaires et de photographies, aux éléments d'état civil¹²³ ainsi qu'aux éléments objectifs permettant de procéder au signalement d'une personne¹²⁴.

Ces relevés signalétiques ont vocation à permettre de consulter et d'alimenter certains fichiers de police, en particulier le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), qui poursuivent tous deux des objectifs d'identification d'auteurs d'infractions à la loi pénale.

Le FAED, créé par le décret n° 87-249 du 8 avril 1987, comporte, parmi ses finalités, celle de faciliter la recherche et l'identification, par les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie

¹²² Alors qu'étaient initialement visées les « opérations de signalisation », la loi du 9 mars 2004 a précisé les contours du deuxième alinéa de l'article 55-1 en remplaçant ce terme par celui de « relevés signalétiques ».

¹²³ Nom, prénom, date et lieu de naissance, filiation.

¹²⁴ Accent, marques, tatouages, cicatrices, taille, corpulence, couleur des yeux ou des cheveux, type de coiffure, handicap (prothèses, membre manquant, ...) avec, le cas échéant, photographies de ces éléments (tatouages-cicatrices).

nationale ainsi que par le service national de la douane judiciaire, des auteurs de crimes et de délits et de faciliter la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires criminelles et délictuelles dont l'autorité judiciaire est saisie.

Peuvent dès lors être conservées dans le traitement les empreintes digitales et palmaires relevées dans le cadre d'une enquête pour crime ou délit flagrant, d'une enquête préliminaire, d'une commission rogatoire ou de l'exécution d'un ordre de recherche délivré par une autorité judiciaire, lorsqu'elles concernent des personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteur ou comme complice, à la commission d'un crime ou d'un délit, ou des personnes mises en cause dans une procédure criminelle ou délictuelle, dont l'identification certaine s'avère nécessaire.

Ces relevés nécessitent seize manipulations de la main du mis en cause. Sont ainsi relevées les empreintes:

- des 4 doigts (du petit doigt à l'index) ensemble sur la borne ;
- des pouces de chaque main, l'un après l'autre ;
- des deux paumes de chaque main.

Chaque empreinte, pour être enregistrée, nécessite que le doigt/paume soit apposé, avec délicatesse et en le « *déroulant* », entre deux et trois secondes sur la borne, qui effectue l'équivalent d'un scan. Une sudation excessive peut compromettre l'opération.

Le FAED peut être consulté, dans le cadre notamment de l'article 55-1 du CPP, pour procéder aux opérations d'identification à la demande de l'autorité judiciaire, des officiers de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationales, ou des agents des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires. La consultation du FAED ne requière quant à elle que le relevé des seules empreintes digitales des quatre doigts et du pouce de chaque main (les palmaires ne sont pas nécessaires). Pour cette opération, les doigts sont posés à plat sur le capteur et ne nécessite pas d'être déroulés à la différence de la collecte des empreintes en vue de l'alimentation du fichier.

Destiné à faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, peuvent être enregistrées dans le TAJ, à l'égard des personnes mises en causes¹²⁵, outre les données « classiques » d'identification recueillies dans le cadre de la procédure¹²⁶, les « *photographies comportant des caractéristiques techniques permettant de recourir à*

¹²⁵ Article R. 40-25 CPP : « Personnes à l'encontre desquelles sont réunis, lors de l'enquête préliminaire, de l'enquête de flagrance ou sur commission rogatoire, des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission d'un crime, d'un délit ou d'une contravention de cinquième classe prévue aux [articles R. 625-1 à R. 625-3](#), [R. 625-7](#), [R. 625-9](#), [R. 635-1](#), [R. 635-3 à R. 635-5](#), [R. 645-1](#), [R. 645-2](#) et R. 645-5 à R. 645-15 du code pénal ».

¹²⁶ Article R. 40-26 CPP : Identité, surnom/alias, date et lieu de naissance, situation familiale, filiation, nationalité, adresses, adresses de messagerie électronique, numéros de téléphone, profession, état de la personne, signalement.

un dispositif de reconnaissance faciale (photographie du visage de face) », en application de l’alinéa 16 de l’article R. 40-26 du CPP.

Le TAJ dispose en effet d’un dispositif de reconnaissance faciale, technique biométrique qui consiste à identifier une personne à partir de l’image de son visage. En pratique, une cartographie du visage est opérée et transformée en algorithme mathématique permettant, à partir d’une image fixe, d’une vidéo ou d’un portrait-robot, de générer une empreinte faciale en s’appuyant sur des points caractéristiques du visage¹²⁷. Dans un second temps, cette empreinte faciale est confrontée aux images ou portraits robots présents dans la base de données. Cette fonctionnalité permet ainsi de rapprocher des photographies¹²⁸ de personnes en comparaison de celles déjà enregistrées dans le traitement, et de proposer à l’enquêteur une liste de profils pouvant correspondre, à charge pour lui de procéder à l’ensemble des vérifications qui s’imposent avant de conclure, ou non, à une correspondance effective.

Pour permettre ces comparaisons, le TAJ est alimenté dans le cadre des opérations de signalisation de quatre photographies du suspect, répondant à des normes fixées par le service national de police scientifique : une de face, une du profil droit, une de trois-quarts gauche et une de plain-pied. L’image à partir de laquelle s’effectue la reconnaissance faciale, qui peut être une image unique, n’est quant à elle pas conservée dans le fichier (le TAJ n’étant alimenté que par les 4 photos normées, et lorsque les conditions d’inscription dans ce fichier sont remplies).

Ces outils indispensables d’identification des auteurs d’infractions à la loi pénale, *a fortiori*, lorsque leur identité ne peut être établie par d’autres moyens, et d’aide à l’enquête judiciaire¹²⁹ dépendent de la réalisation des relevés signalétiques visés au deuxième alinéa de l’article 55-1 du CPP, dont, en l’état, seule la pénalisation du refus d’y procéder conformément au troisième alinéa permet d’inciter l’intéressé à se soumettre aux opérations.

En l’absence de consentement de la personne mise en cause, aucune mesure coercitive ne peut en effet être mise en œuvre, bien qu’une telle possibilité existe déjà dans d’autres cadres. La faculté, pour les enquêteurs, de procéder à un prélèvement sans le consentement de l’intéressé existe en effet en matière d’empreintes génétiques et de prise de sang.

¹²⁷ Base des oreilles, distance entre les deux pupilles, forme du nez, des sourcils, de la bouche, et grain de la peau.

¹²⁸ Les photographies issues de la vidéo-surveillance qui peuvent figurer dans le traitement ne sont cependant pas utilisées en comparaison de reconnaissance faciale.

¹²⁹ Dans sa décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, le Conseil constitutionnel, saisi de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant à la fois modification du TAJ et transposition de la directive police-justice, a déclaré conforme à la Constitution le premier alinéa de l’article 230-8 du CPP relatif au TAJ en rappelant qu’« *en autorisant la création de traitements de données à caractère personnel recensant des antécédents judiciaires et l’accès à ces traitements par des autorités investies par la loi d’attributions de police judiciaire et par certains personnels investis de missions de police administrative, le législateur a entendu leur confier un outil d’aide à l’enquête judiciaire et à certaines enquêtes administratives. Il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d’infractions et de prévention des atteintes à l’ordre public* ».

Si le refus de se soumettre¹³⁰ au prélèvement biologique destiné à permettre l'analyse d'une identification par empreinte génétique constitue, comme pour les empreintes digitales et palmaires, un délit¹³¹, l'article 706-56 du CPP prévoit ainsi deux cas dans lesquels l'accord de la personne n'est pas requis :

- lorsqu'il n'est pas possible de procéder à un prélèvement biologique, l'identification de l'empreinte génétique peut être réalisée à partir de matériel biologique qui se serait naturellement détaché du corps de l'intéressé (alinéa 4) ;
- lorsqu'il s'agit d'une personne condamnée pour crime ou déclarée coupable d'un délit puni de dix ans d'emprisonnement énuméré à l'article 706-55 du CPP, le prélèvement peut être effectué sans l'accord de l'intéressé sur réquisitions écrites du procureur de la République. Il en va de même pour les personnes poursuivies pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement ayant fait l'objet d'une décision d'irresponsabilité pénale (alinéa 5).

L'actuel article 706-47-2 du CPP – ancien article 706-47-1 – autorise également l'officier de police judiciaire, agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire, à faire procéder sur toute personne contre laquelle il existe des indices graves ou concordants d'avoir commis un viol, une agression sexuelle ou une atteinte sexuelle prévus par les articles 222-23 à 222-26 et 227-25 à 227-27 du code pénal, à un examen médical et à une prise de sang afin de déterminer si cette personne n'est pas atteinte d'une maladie sexuellement transmissible.

Tout en prévoyant la nécessité de s'efforcer d'obtenir le consentement de l'intéressé au prélèvement, ces dispositions permettent, à la demande de la victime ou lorsque son intérêt le justifie, de réaliser une prise de sang sans le consentement de la personne suspectée afin de déterminer si elle n'est pas atteinte d'une maladie sexuellement transmissible, comme le sida, sur instruction écrite du procureur de la République ou du juge d'instruction.

¹³⁰ Par une personne :

- déclarée coupable de l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55 du CPP ;
- poursuivie mais ayant fait l'objet d'une décision d'irresponsabilité pénale pour l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55 du CPP ;
- à l'encontre de laquelle il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55 ;
- à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55.

¹³¹ Art. 706-56 du CPP : « II.-Le fait de refuser de se soumettre au prélèvement biologique prévu au premier alinéa du I est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Lorsque ces faits sont commis par une personne condamnée pour crime, la peine est de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende ».

1.1 CADRE CONVENTIONNEL

L'article 43§1 du Règlement (UE) 2018/1862 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale prévoit l'obligation, pour les Etats membres, de consulter le SIS à l'aide des données biométriques disponibles aux fins de confirmation de l'identité d'une personne. Il dispose que « *Lorsque des photographies, des images faciales, des données dactyloscopiques et des profils ADN sont disponibles dans un signalement dans le SIS, ces photographies, images faciales, données dactyloscopiques et profils ADN sont utilisés pour confirmer l'identité d'une personne qui a été localisée à la suite d'une recherche alphanumérique effectuée dans le SIS* ».

L'article 43§2 du Règlement prévoit que « *Les données dactyloscopiques peuvent, dans tous les cas, faire l'objet de recherches pour identifier une personne. Toutefois, les données dactyloscopiques font l'objet de recherches pour identifier une personne lorsque l'identité de la personne ne peut pas être établie par d'autres moyens. A cette fin, le SIS central contient un système de reconnaissance automatisée d'empreintes digitales* ».

Ni la convention européenne des droits de l'homme, ni le droit de l'Union européenne ne traitent spécifiquement du cas du relevé contraint des empreintes digitales ou de la photographie. Les grands principes applicables en la matière sont ceux de la nécessité et de la proportionnalité du recours à la force, au regard de l'atteinte à l'intégrité physique et du droit à la vie privée, tels que protégés par les articles 3 et 8 de la Convention et 3, 7 et 8 de la Charte, qu'un tel recours implique.

Ces principes sont rappelés, concernant le relevé contraint des empreintes, dans le règlement (UE) N° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 dit « *Eurodac* »¹³², et singulièrement dans les « *lignes directrices visant à présenter les bonnes pratiques permettant aux Etats membres de respecter leurs obligations en matière de relevé d'empreintes digitales* » de la Commission européenne du 27 mai 2015 ainsi que dans une note de l'Agence européenne pour les droits fondamentaux, de mai 2015, intitulée « *Défis en matière de droits fondamentaux liés à l'obligation de fournir des empreintes digitales pour Eurodac* ».

Il résulte de ces documents que :

- l'usage de la force se définit comme l'utilisation de la force physique ou psychologique vis-à-vis de la personne ; il s'agit d'une forme extrême d'ingérence dans la vie privée, l'intégrité et la dignité de la personne ;
- cette pratique comporte en elle-même un risque de violation de l'article 3 de la CEDH (traitement inhumain et dégradant) ; dès lors, elle doit être « *rendue strictement nécessaire par le comportement de la personne* » ;

¹³² Notamment, art. 3, §5 : « La procédure de relevé des empreintes digitales est déterminée et appliquée conformément à la pratique nationale de l'Etat membre concerné et dans le respect des dispositions de sauvegarde établies dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. »

- dans tous les cas, le recours à la force doit être prévu par la loi, de manière à ce que la personne soit réellement informée du risque qu'elle encourt en tentant de se soustraire à son obligation ; au surplus, le recours à la force ne doit intervenir qu'après que celle-ci a été dûment informée et préparée pour décider si elle souhaite donner ou non ses empreintes digitales.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision du 13 mars 2003¹³³, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article 55-1 du CPP conforme à la Constitution, en considérant notamment au regard des principes d'inviolabilité du corps humain et de la liberté individuelle que le « *"prélèvement externe" fait référence à un prélèvement n'impliquant aucune intervention corporelle interne ; qu'il ne comporte (..) donc aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité des intéressés* », et de la présomption d'innocence que les prélèvements externes n'y portent pas atteinte et « *pourront, au contraire, établir l'innocence des personnes qui en sont l'objet* »¹³⁴.

Aux termes de cette même décision, les dispositions de l'article 706-47-1 [actuel 706-47-2] du CPP autorisant le recours à un examen médical et à une prise de sang sans consentement ont également été validées par le Conseil constitutionnel : « *La contrainte à laquelle est soumise la personne concernée n'entraîne aucune rigueur qui ne serait pas nécessaire au regard des autres exigences constitutionnelles en cause et, plus particulièrement, conformément au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, de la protection de la santé de la victime ; (...) l'examen médical et le prélèvement sanguin ne portent atteinte ni aux droits de la défense, ni aux exigences du procès équitable, ni à la présomption d'innocence* »¹³⁵.

S'agissant du prélèvement des empreintes génétiques, dans sa décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 706-56 du CPP conforme à la Constitution¹³⁶, au regard notamment de l'accord de principe de l'intéressé au prélèvement qui n'implique aucune intervention corporelle interne et ne comporte aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité des personnes, et du contrôle exercé par l'autorité judiciaire. Si le Conseil n'évoque pas expressément la possibilité prévue par l'alinéa 5 de procéder à un prélèvement sans l'accord de la personne condamnée, le commentaire de sa décision précise que « *le fait que le refus opposé au prélèvement soit pénalement sanctionné ne remet pas en cause la nécessité de cet accord. Cette règle ne souffre qu'une seule exception, prévue à l'article 706-56, I, alinéa 5, du CPP, en ce qui concerne les personnes condamnées pour crime ou pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement.* »

¹³³ N° 2003-467 DC – considérants n° 52 à 57.

¹³⁴ Considérants n°52 à 57. Il a par ailleurs émis une réserve d'interprétation sur la peine qui doit être proportionnée à celle qui pourrait être infligée pour l'infraction à l'occasion de laquelle le prélèvement a été demandé.

¹³⁵ Considérant n° 49.

¹³⁶ Sous une réserve d'interprétation selon laquelle que dans tous les cas, seules les infractions énumérées par l'article 706-55 du CPP permettent de réaliser un prélèvement biologique (considérant n° 19).

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

La possibilité de recourir à la coercition afin de procéder à un relevé d’empreintes digitales existe dans certains pays européens. Selon le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, la prise d’empreintes digitales « *de force* » est en effet possible pour les demandeurs d’asile et de protection subsidiaire, ainsi que pour les immigrants illégaux, dans une dizaine d’États, notamment en Autriche, en République tchèque, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovaquie, au Royaume-Uni et en Norvège¹³⁷. La prise d’empreintes contrainte est également permise, en Estonie et en Grèce, pour les personnes arrivées de manière illégale sur le territoire.

En Allemagne, les mesures d’identification d’une personne comprenant la prise d’empreintes digitales peuvent être réalisées de manière coercitive pour les nécessités de la procédure pénale¹³⁸. La mesure doit alors être adéquate, nécessaire et appropriée.

En Italie, bien que l’usage de la force ne soit pas expressément prévu par la loi, elle est cependant permise en vertu de la jurisprudence. Cette coercition doit répondre aux principes de nécessité et de proportionnalité, en considération du comportement de la personne et dans le respect des situations individuelles de vulnérabilité et de dignité.

2 NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les juridictions et services d’enquête sont confrontés à d’importantes difficultés d’identification de personnes qui, dépourvues de titre d’identité et se présentant souvent comme des mineurs non accompagnés (MNA), refusent de divulguer leur réelle identité, usent d’identités différentes, parfois au moyen de faux documents, et s’opposent aux relevés signalétiques. La seule pénalisation du refus de se soumettre aux opérations de relevés signalétiques s’avère insuffisante pour inciter les personnes mises en cause à y procéder.

Ces problématiques se posent avec d’autant plus d’acuité que les actes de délinquance commis par ces personnes, en réalité souvent majeures, ne cessent d’augmenter.

Aux termes du rapport d’information (n° 3974) sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, déposé le 10 mars 2021 par les députés Jean-François ELIAOU et Antoine SAVIGNAT, « *depuis plusieurs années, la multiplication et l’aggravation des faits de délinquance commis par certains mineurs non accompagnés, et la réponse qui y est apportée par les pouvoirs publics, deviennent un sujet de préoccupation majeur pour les citoyens et les élus des villes particulièrement concernées par ce phénomène. Généralement commises en plein jour et dans l’espace*

¹³⁷ Conseil européen pour les réfugiés et les exilés : ECRE Comments on the European Commission Staff Working Document “on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints”, juin 2015 ; Ad-Hoc Query on EURODAC Fingerprinting.

¹³⁸ Article §81b du code de procédure pénal allemand (StPO).

public, les infractions violentes dont ces jeunes sont à l'origine nourrissent le plus souvent un sentiment d'impuissance de la part des forces de l'ordre et des magistrats, démunis face à cette forme de délinquance nouvelle et atypique.

Les MNA délinquants représentent à peu près 10 % de l'ensemble des MNA et se singularisent par un refus de toute prise en charge, notamment éducative. Majoritairement de jeunes hommes originaires des pays du Maghreb, ils se distinguent des autres MNA par des parcours migratoires chaotiques particulièrement traumatisants, puis par une vie d'errance une fois arrivés en France. Souvent victimes de réseaux de traite, ils sont délinquants et polytoxicomanes. Leur situation sanitaire est en général très dégradée et appelle à la plus grande vigilance.

Pour ne pas manquer sa cible, la réponse aux faits de délinquance commis par les MNA ne doit pas être exclusivement répressive. Le profil atypique de ces jeunes doit conduire en priorité à repenser les dispositifs de prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, qui demeure le premier – et l'un des seuls – rempart contre la délinquance.

Mais si ces jeunes sont victimes, ils n'en sont pas moins également auteurs d'infractions souvent violentes qui nécessitent une réponse pénale. Or, le plus souvent, forces de l'ordre et magistrats, parfois confrontés à un phénomène de masse, ne disposent pas des outils permettant de distinguer les véritables mineurs, auxquels la France doit protection, des majeurs, qui doivent être éloignés.

L'ensemble des acteurs de la chaîne pénale rencontre aussi des difficultés à la fois pour accompagner ces jeunes, qui refusent toute aide, et pour sanctionner efficacement les actes de délinquance et les éventuels réseaux qui peuvent les organiser. »

Le procureur de la République de Paris relève également qu'« *il existe, en nombre bien plus important, des individus majeurs qui entendent se prévaloir du régime protecteur de l'ordonnance de 1945¹³⁹, en se faisant passer pour mineurs* ».

Une expérimentation menée à Paris en 2019 a ainsi démontré que pour 154 jeunes formellement identifiés, 141 étaient en réalité majeurs.

S'appuyant sur cette expérimentation, la directrice de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, entendu par la mission, estime d'ailleurs qu'il « *n'est pas exagéré d'imaginer qu'à minima la moitié des MNA qui se prétendent [âgés de 16 ou 17 ans] dans l'agglomération parisienne sont en réalité âgés d'au moins 18 ans et mentent sur leur âge, comme ils le font à propos de leur identité, pour bénéficier de la clémence de la justice des mineurs. Cela représente, encore une fois grandement sous-évalué, au moins 2 500 mis en cause pour 2020¹⁴⁰* ».

¹³⁹ Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. La loi de ratification de l'ordonnance portant partie législative du code de la justice des mineurs a été votée par le Parlement en février 2021, pour une entrée en vigueur prévue le 30 septembre 2021.

¹⁴⁰ Il y a plus de mis en cause que de délinquants, certains auteurs étant interpellés plusieurs fois par an.

Le refus de signalisation auquel se trouvent confrontés tant les services d'enquête que l'autorité judiciaire entraîne ainsi de multiples investigations en vue de déterminer l'identité et l'âge de la personne mise en cause. Cette évaluation repose toutefois le plus souvent sur un faisceau d'indices¹⁴¹, établi à partir des déclarations éventuellement discordantes de l'intéressé, de son âge apparent, des évaluations ayant pu être précédemment réalisées par les services sociaux et du recours à l'examen radiologique osseux prévu par l'article 388 du code civil, qui ne peut à lui seul déterminer la minorité de l'intéressé¹⁴².

La création d'une possibilité de recourir, lorsqu'il s'agit de la seule solution, de manière proportionnée, à la prise d'empreintes ou de la photographie sans le consentement serait par conséquent de nature à éviter ces écueils et à permettre aux acteurs judiciaires de disposer d'outils plus efficaces afin de mieux appréhender ce phénomène et de lutter plus efficacement contre la délinquance en résultant. La détermination certaine de l'identité et de l'âge permettra d'appliquer le régime procédural idoine à la personne et d'éviter ainsi les déclarations d'incompétence des juridictions et le risque de placer des majeurs dans des foyers pour mineurs ou d'incarcérer des majeurs dans des quartiers ou établissements pour mineurs.

Cette possibilité rejoint d'ailleurs la recommandation n° 3 du rapport de la mission parlementaire susévoquée : « rendre obligatoire la prise d'empreintes digitales des mineurs et des prétendus mineurs délinquants interpellés ou, à défaut, renforcer la sanction du refus de se soumettre au relevé d'empreintes digitales ».

Le recours à la force doit être possible aussi bien pour la prise de photographie de l'intéressé que pour la prise de ses empreintes digitales. En effet, comme exposé ci-dessus, la consultation du FAED n'est possible que sur la base d'empreintes.

Par ailleurs, le logiciel de reconnaissance faciale du TAJ pourrait n'être interrogé qu'au moyen d'une image du mis en cause. Dans certains cas, cette image peut être obtenue sans contrainte, soit à partir d'éléments de l'enquête (images de vidéosurveillance par exemple), soit par surprise. Mais parfois l'image ainsi obtenue est de qualité insuffisante, et il apparaît alors nécessaire de pouvoir recourir à la contrainte lorsque l'intéressé refuse d'être photographié. Dans ce cas, au regard de la relative simplicité des gestes techniques et de la rapidité de l'opération, le degré de coercition à employer devrait être moindre que celui requis pour la prise d'empreintes.

Il est donc nécessaire de disposer de ces deux options pour moduler le degré de contrainte en fonction des circonstances de l'espèce.

Les difficultés mises ici en exergue exigent la modification du CPP et du code de la justice pénale des mineurs, ce qui impose le recours à la loi.

¹⁴¹ Comme c'est le cas s'agissant d'une évaluation administrative de la minorité, en application de l'article 2 de l'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du CASF relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

¹⁴² Le rapport relève que chez certaines personnes, le phénomène physiologique permettant d'attester de la majorité était observé dès 15 ou 16 ans tandis qu'il n'apparaissait qu'à partir de 20 ou 21 ans chez d'autres. Des marges d'erreur similaires existent pour l'âge d'apparition de l'os sésamoïde. L'existence de différences de maturation osseuse selon l'origine ethnique ou géographique, l'état physiologique ou nutritionnel de l'individu, est également débattue.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de renforcer les moyens d'identification, grâce aux relevés signalétiques, des personnes mises en cause, notamment lorsqu'elles revendiquent un état de minorité afin de bénéficier d'un régime procédural plus favorable, mais également, de manière plus générale, lorsqu'elles refusent de divulguer leur véritable identité.

La création d'une possibilité, strictement encadrée, de recourir à la force afin de procéder à un relevé d'empreintes et de photographie participe ainsi des mêmes motifs que ceux ayant présidé à l'adoption des dispositions de l'article 55-1 du CPP en 2003, à savoir une plus grande sécurisation des procédures, et un renforcement de l'efficacité des fichiers de police concernés par l'amélioration de l'alimentation des fonds documentaires.

3 OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Parmi les options envisagées, il a été d'emblée écarté la possibilité de procéder à des prises d'empreintes ou de photographies forcées dans le cadre d'un simple contrôle d'identité. En effet, en l'absence de commission d'infraction, ou d'une telle suspicion, il apparaît contraire aux principes régissant les libertés publiques au sein de notre État de droit, lesquelles sont organisées selon le régime dit répressif (le plus protecteur du particulier puisqu'il lui laisse toute liberté dès lors que l'acte qu'il envisage n'est pas interdit par une loi) conformément aux articles 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Il aurait été contraire à ce régime, donc, que la loi puisse autoriser l'exercice d'une contrainte contre les personnes et les propriétés avant qu'un agent de la force publique ait perçu un indice laissant penser, avec une vraisemblance objective, qu'a été commise une infraction à la loi pénale.

Dès lors, l'option consistant à modifier l'article 78-3 du CPP afin de permettre la prise d'empreinte ou de photographies forcée de tout citoyen, même circonscrite au cadre d'une réquisition prise par le procureur de la République autorisant à procéder à des contrôles d'identités dans un lieu et un temps définis, a été écartée.

Elle aurait en effet investi la force publique du pouvoir d'exercer la violence légitime en l'absence de tout indice extérieur de la commission d'une infraction, une telle disposition encourageant manifestement l'inconstitutionnalité.

3.2 OPTION RETENUE

Il a été décidé de restreindre l'hypothèse d'une prise d'empreintes ou de photographie forcée aux seuls cas dans lesquels la commission préalable d'une infraction a été soupçonnée. A partir de cette condition minimale, il a été prévu une série de conditions supplémentaires destinées à encadrer strictement la

mesure, afin de préserver les libertés individuelles tout en conciliant ce fondement de notre droit avec les objectifs à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

Le projet de loi complète ainsi l'article 55-1 du CPP relatif aux relevés signalétiques et notamment aux prises d'empreintes digitales, afin de permettre, lorsque cela s'avère indispensable pour l'identification d'une personne suspectée d'un crime ou d'un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, que ces opérations puissent intervenir sans le consentement de l'intéressé, mais avec l'autorisation du procureur de la République.

Cette prise d'empreinte est en effet parfois essentielle pour identifier un mineur, notamment s'il est non accompagné, qui ne veut pas donner son identité ou ne peut justifier celle-ci. Il est en conséquence inséré dans le code de justice pénale des mineurs deux articles précisant les garanties devant être applicables si la personne est mineure.

1) Dispositions applicables aux majeurs

L'article 55-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Sans préjudice de l'application des dispositions du troisième alinéa, lorsque la prise d'empreintes digitales, palmaires ou d'une photographie constitue l'unique moyen d'identifier une personne entendue en application des articles 61-1 ou 62-2 pour un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement et qui refuse de justifier de son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts, cette opération peut être effectuée sans le consentement de l'intéressé, sur autorisation écrite du procureur de la République saisi d'une demande motivée par l'officier de police judiciaire. L'officier de police judiciaire ou, sous son contrôle, un agent de police judiciaire, recourt à la contrainte dans la mesure strictement nécessaire et de manière proportionnée. Il tient compte, s'il y a lieu, de la vulnérabilité de la personne. Cette opération fait l'objet d'un procès-verbal qui mentionne les raisons pour lesquelles elle constitue l'unique moyen d'identifier la personne, ainsi que le jour et l'heure auxquels il y est procédé. Le procès-verbal est transmis au procureur de la République, copie en ayant été remise à l'intéressé* ».

Par coordination, afin de permettre l'application de ces dispositions dans le cadre de l'enquête préliminaire et de l'information judiciaire :

- au deuxième alinéa l'article 76-2 du CPP, les mots : « *et troisième* » sont remplacés par les mots : « *, troisième et quatrième* » ;
- à l'article 154-1 du code de procédure à pénale :
 - au deuxième alinéa, les mots : « *et troisième* » sont remplacés par les mots : « *, troisième et quatrième* » ;
 - Le deuxième alinéa est complété par la phrase suivante : « *L'autorisation prévue par le quatrième alinéa est alors donnée par le juge d'instruction* ».

Cette possibilité relative à un procédé non intrusif, s'agissant d'un relevé indolore réalisé de manière non invasive, sans aucune lésion, est encadrée et ne s'exercera que lorsque les conditions suivantes seront réunies :

- uniquement dans un cadre judiciaire sur autorisation préalable et motivée du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi d'une demande motivée par l'officier de police judiciaire ;
- pour les seules personnes à l'égard desquelles il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction punie d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans, seuil existant notamment pour le mandat de dépôt, le mandat de recherche, la géolocalisation, et qui refusent de justifier de son identité ou fournissent des éléments d'identité manifestement inexacts ;
- à la seule condition que ces suspects soient entendus dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue ;
- en dernier recours lorsque le relevé signalétique constituera l'unique moyen d'identification de la personne concernée, étant précisé que ces raisons devront être mentionnées par l'enquêteur dans un procès-verbal ;
- avec l'usage d'une contrainte strictement nécessaire et proportionnée et en tenant compte s'il y a lieu de la vulnérabilité de la personne.

L'article 55-1 présente de nombreuses restrictions qui en assurent l'équilibre et peuvent être comparées aux restrictions apportées à des mesures similaires dans leurs fins, quoique substantiellement plus intrusives dans leurs moyens : ainsi des prélèvements forcés aux fins d'analyse génétique, prévus par l'article 706-56 du CPP ou encore de la prise de sang sous contrainte prévue par l'article 706-47-2 du CPP.

Ces deux derniers articles, présentés *supra*, démontrent que les restrictions retenues peuvent être très rigides (condamnation criminelle ou pour un délit puni de dix ans dans un cas ; mis en cause contre lequel des indices graves ou concordants indiquent qu'il a pu commettre un viol, une agression sexuelle ou une atteinte sexuelle, dans l'autre cas) et s'expliquent par le caractère intrusif du prélèvement génétique ou de la prise de sang, beaucoup plus invasifs qu'une prise d'empreintes.

Il est à noter à cet égard que la prise de sang, acte pouvant être douloureux et bien plus intrusif que le prélèvement génétique (lequel, en pratique, est un simple coton tige recueillant les cellules épithéliales de la bouche) peut être pratiqué sous la contrainte alors même que la personne est encore simple suspect.

Dès lors, les restrictions posées dans le cadre d'une prise d'empreintes palmaires paraissent parfaitement équilibrées, comparées au cadre légal de la prise de sang sous contrainte par exemple.

2) Dispositions applicables aux mineurs

S'agissant des mineurs, la même procédure est appliquée mais avec des garanties supplémentaires eu égard à la particulière vulnérabilité de l'état de minorité.

Le texte crée une nouvelle section 4 intitulée « Des relevés signalétiques » au sein du chapitre 3 du titre 1^{er} du livre IV du code de la justice pénale des mineurs, composée de deux nouveaux articles L.413-16 et L.413-17.

L'article L.413-16 prévoit que l'officier ou l'agent de police judiciaire recherche l'adhésion à sa signalisation du mineur entendu dans le cadre de l'audition libre ou de la garde-à-vue, et l'informe, en présence de son avocat, des conséquences de son refus, à savoir, la possibilité d'être poursuivi pour le délit prévu par l'article 55-1 du CPP et la possibilité de faire l'objet d'une prise d'empreintes digitales, palmaires ou de photographies peut être effectuée sans son consentement si les conditions pour mettre en œuvre ce procédé sont réunies.

L'article L.413-17 s'attache à détailler ces conditions qui sont plus restrictives s'agissant des mineurs que s'agissant des majeurs. En premier lieu, comme pour les majeurs, la signalisation sans consentement ne doit être utilisée qu'en dernier recours. En second lieu, elle ne peut être effectuée qu'à l'égard d'un mineur dont il apparaît manifestement qu'il est âgé d'au moins treize ans, ce seuil d'âge correspondant d'une part à l'âge en dessous duquel aucune mesure de contrainte ne peut être imposée et d'autre part à l'âge en dessous duquel il est présumé que le mineur n'a pas la capacité de discernement et qu'il ne peut donc être pleinement conscient des enjeux de son refus de procéder à une signalisation. Enfin, ce dispositif n'est applicable qu'aux mineurs suspectés d'une infraction d'une particulière gravité et pour laquelle la peine de cinq ans d'emprisonnement est encourue.

La mise en œuvre de cette signalisation sans consentement est identique à celle qui est employée pour les majeurs mais elle tient compte de la minorité de l'intéressé. L'avocat du mineur et ses représentants légaux, ou, à défaut, l'adulte approprié qu'il aura désigné ou qui aura été désigné par l'autorité compétente sont informés au préalable de la mise en œuvre de ce procédé.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles 55-1, 76-2 et 154-1 du CPP, ainsi que l'article L. 423-4 du code de la justice pénale des mineurs sont modifiés et deux nouveaux articles L. 413-16 et L. 413-17 du code de la justice pénale des mineurs sont créés.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Ces dispositions n'ont aucun impact négatif budgétaire, social, administratif et n'ont aucun impact pour les collectivités territoriales.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Il est important de souligner que ces modifications conduiront à un allègement du travail des services d'enquêtes puisqu'ils pourront désormais plus facilement recenser et identifier les mineurs non accompagnés délinquants, ce qui facilitera la répression, mettra un terme plus prompt à leurs agissements, et libèrera en conséquence du temps de travail pour les policiers et les gendarmes.

Sur le long terme, cela aura un impact positif sur le budget puisque cela permettra de faire mieux à effectifs constants.

Il importe de souligner que ces dispositions n'auront aucun impact en matière de traitement informatique. Elles ne nécessitent en effet nullement la création de nouveaux traitements de données personnelles, mais permettront seulement une consultation et une alimentation des traitements FAED et TAJ existant, *exactement dans les mêmes conditions que lorsque les empreintes ou photos d'un suspect sont obtenues sans qu'il soit besoin de recourir à la contrainte*. Bien évidemment, l'inscription des données personnelles dans le FAED ou le TAJ ne mentionnera nullement que ces données ont été obtenues de façon coercitive, une telle information ne présentant en effet aucun intérêt au regard de la finalité, inchangée, de ces fichiers. D'ailleurs, il n'est pas prévu que ces fichiers recensent ces informations. Il en résulte que les analyses d'impact de ces fichiers, ainsi que les textes réglementaires ou législatifs les concernant n'ont pas à être modifiés.

En effet, l'usage de la coercition ne modifie pas la nature des données alimentant les fichiers et les finalités qui leurs sont assignées :

- l'article 1^{er} du décret du 8 avril 1987 relatif au FAED autorise le traitement automatisé de traces et empreintes digitales et palmaires « *en vue de faciliter la recherche et l'identification, par les services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale, ainsi que par le service national de la douane judiciaire, des auteurs de crimes et de délits [...]* » ;

- l'article 230-6 CPP sur les finalités du TAJ prévoit la mise en place de traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies pour « *faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs* ». Si l'identification des mis en cause n'est pas explicitement évoquée, il apparaît opportun de préciser que la recherche d'un auteur comprend, au cours de chaque enquête, à la fois son identification et son interpellation. Les trois onglets structurant le TAJ sont d'ailleurs nommés: « *Consulter / Identifier / Rapprocher* ».

5 CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENEES

La CNIL a été saisie de l'article 16 sur le fondement de l'article 8-I-2-e de la loi de 1978.

5.2 APPLICATION DANS LE TEMPS

Ces dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.3 APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces dispositions seront applicables à l'ensemble du territoire de la République, les articles « *compteur Lifou* » du CPP et du CJPM étant actualisés par l'article 20 du projet de loi.

Article 17 : Extension des infractions que les gardes particuliers assermentés peuvent constater par PV

1. ÉTAT DES LIEUX

Les gardes particuliers sont des agents soumis au droit privé et chargés d'une mission de police judiciaire. Ils participent à ce titre au continuum de sécurité, notamment en matière de circulation et sécurité routières.

Ils disposent aujourd'hui d'une compétence en matière de police de la voirie. L'article 29 du CPP prévoit que les gardes particuliers constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde. Ils doivent pour ce faire être agréés par l'autorité préfectorale, après qu'ait été vérifié leur aptitude technique à exercer les missions qui leur sont confiées et prêtent serment devant l'autorité judiciaire. Le pouvoir réglementaire fixe les contours de leur formation mais également des contraventions qu'ils pourront dresser. La présente évolution législative aura pour effet d'étendre la liste de ces dernières.

Mais, s'ils sont cités à ce titre par le code de la route, ils ne peuvent constater des infractions à ce code que lorsqu'elles sont connexes à celles de la police de la conservation du domaine public routier (qui vise à sanctionner les atteintes à l'intégrité ou à l'usage de ce domaine).

Pour autant, certains syndicats de propriétaires constatent, dans le périmètre de leurs propriétés accessibles au public, de nombreuses infractions au code de la route, notamment en matière de stationnement et de circulation. Ces dernières sont sources de danger pour les personnes et de nuisances pour les personnes concernées, qui sont contraintes d'alerter les autorités compétentes, alors même qu'elles commissionnent des gardes particuliers. Cela occasionne une charge supplémentaire pour les agents des forces de sécurité nationales et locales, qui ne sont parfois pas en capacité d'intervenir dans les délais souhaités.

A titre d'exemple, les problèmes évoqués ci-dessus sont fréquemment rencontrés sur les marchés d'intérêt national et sur les ports d'importance.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Une évolution législative est nécessaire car la liste limitative des agents ayant compétence pour constater par procès-verbal les contraventions figure au niveau législatif du code de la route, plus particulièrement à l'article L. 130-4. Il est nécessaire d'ajouter les gardes particuliers dans cette liste pour pouvoir étendre par la suite la liste des contraventions qu'ils pourront constater, celle-ci relevant du pouvoir réglementaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il paraît ainsi opportun de confier aux gardes particuliers, le pouvoir de constater par procès-verbal les infractions aux règles concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules, afin de compléter utilement l'action des forces de sécurité et de la police municipale.

Les contrôles et les sanctions ne feront plus intervenir qu'un seul agent, ce qui simplifiera les procédures, les rendra plus lisibles et permettra des gains de temps importants.

3. DISPOSITIF RETENU

L'article L. 130-4 du code de la route liste les agents ayant compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire dudit code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières.

Il est prévu d'ajouter à cette liste les gardes particuliers assermentés, commissionnés par les propriétaires et agréés par le préfet de département, et ceci pour les seules contraventions aux règles concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules sur la propriété qu'ils sont chargés de surveiller.

En application du dernier alinéa de l'article L. 130-4 du code de la route, qui dispose que « *La liste des contraventions que chaque catégorie d'agents mentionnée ci-dessus est habilitée à constater est fixée par décret en Conseil d'Etat* », la liste détaillée des contraventions correspondantes aux catégories visées sera fixée par voie réglementaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Il est prévu de modifier l'article L. 130-4 du code de la route en y insérant un 15° ainsi rédigé :

« 15° Les gardes particuliers assermentés, commissionnés par les propriétaires et agréés par le représentant de l'État dans le département, pour les seules contraventions aux règles concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules sur la propriété qu'ils sont chargés de surveiller. »

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les forces de sécurité nationale et locale n'auront plus intervenir sur des propriétés privées pour des contraventions en matière de stationnement ou de circulation, qui seront prises en charge par les gardes particuliers.

4.3. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Les propriétaires de terrains accessibles au public pourront faire intervenir directement leurs gardes particuliers pour constater les infractions au code de la route qu'ils constatent, notamment en matière de stationnement et de circulation, sans avoir à faire appel aux forces de l'ordre. La procédure sera plus simple et plus rapide.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les conducteurs de véhicules seront incités à un meilleur respect des dispositions du code de la route, dans la mesure où les gardes particuliers disposeront d'un pouvoir de constat des infractions.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La disposition a fait l'objet d'échanges avec des représentants du marché d'intérêt national de Rungis et de la fédération nationale des gardes particuliers. Compte tenu de ses impacts en matière de sécurité routière, ces dispositions seront soumises à la consultation du Groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les mesures envisagées s'appliqueront dès le lendemain de la promulgation de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Cette mesure s'appliquera sur tout le territoire.

5.2.3. TEXTE D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État sera nécessaire pour modifier l'article R. 130-4 du code de la route afin de préciser la liste des infractions dont le constat sera ouvert aux gardes particuliers assermentés.

Article 18 : Lutte contre les rodéos urbains

1. ÉTAT DES LIEUX

Les rodéos motorisés¹⁴³, caractérisés par une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence, sont une préoccupation aussi bien sur le plan de l'ordre public que de la sécurité des usagers de la route. Au-delà des enjeux de sécurité routière, ce phénomène est en effet un facteur d'incivilités et de nuisances.

Le cadre juridique applicable à la lutte contre les rodéos motorisés a été progressivement enrichi, notamment par la loi n° 2008-491 du 26 mai 2008 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés, qui a notamment prévu l'obligation d'identification des véhicules non soumis à réception ainsi que la création du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « DICEM » (déclaration et identification de certains engins motorisés), et par la loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés.

Depuis l'adoption de la loi du 3 août 2018 précitée, ce sont selon les forces de sécurité intérieure plus de 45 000 interventions qui ont été réalisées et plus de 4 600 infractions qui ont été relevées sur son fondement.

Plus précisément, l'article L. 236-1 du code de la route définit ainsi le délit de rodéos *comme « Le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du présent code dans des conditions qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troublent la tranquillité publique »*. Ce délit est puni de peines d'emprisonnement de 1 à 5 ans et d'amende de 15 000 à 75 000 euros et de plusieurs peines complémentaires dont la confiscation obligatoire du véhicule ayant servi à commettre l'infraction si la personne en est le propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, si elle en a la libre disposition.

L'article L. 321-1-1 du code de la route, relatif à la contravention de la cinquième classe applicable en cas de circulation sur les voies ouvertes à la circulation publique avec un cyclomoteur, une motocyclette, un tricycle à moteur ou un quadricycle à moteur non soumis à réception (véhicule interdit de circuler), prévoit que la confiscation, l'immobilisation ou la mise en fourrière du véhicule peuvent être prescrites pour la première infraction et que la confiscation du véhicule est de plein droit en cas de récidive.

Afin d'améliorer les dispositions en vigueur, la facilitation des contrôles et le durcissement des sanctions devraient offrir des moyens d'actions importants aux forces de l'ordre, aux préfets et aux services judiciaires, afin de contrer durablement ce phénomène.

¹⁴³ L'article L. 236-1 du code de la route définit les rodéos urbains comme étant « le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du présent code dans des conditions qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troubles la tranquillité publique". ».

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de cinquième classe prévu par le code de la route pour lequel la peine de confiscation du véhicule est encourue, l'article L. 325-1-1 du code de la route dispose que l'officier ou l'agent de police judiciaire peut, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule. L'article L. 325-1-2 du même code dispose que le préfet peut faire procéder à titre provisoire à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule dont l'auteur s'est servi pour commettre l'infraction, dès lors qu'est constatée une infraction pour laquelle une peine de confiscation obligatoire du véhicule est prévue. Ces mesures administratives d'immobilisation et de mise en fourrière permettent immédiatement aux forces de l'ordre de faire cesser le trouble à l'ordre public et facilitent la confiscation ultérieure du véhicule par l'autorité judiciaire.

Les délinquants échappent cependant le plus souvent à la confiscation de leur véhicule en sollicitant l'application de l'article L. 236-1 du code de la route qui dispose que la confiscation du véhicule est obligatoire « *sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi* ».

Or, dans la plupart des situations, le conducteur du véhicule ayant servi au rodéo n'est pas son propriétaire. Par conséquent, le propriétaire vient réclamer la restitution du véhicule auprès des services de police et de gendarmerie et l'obtient du procureur de la République, moyennant le paiement des frais de fourrière. De plus, bien souvent, le propriétaire ne déclare l'acquisition du véhicule auprès de DICEM (déclaration et identification de certains engins motorisés), déclaration rendue obligatoire par l'arrêté du 15 mai 2009 relatif aux modalités et au contenu de la déclaration concernant certains engins motorisés non autorisés à circuler sur la voie publique, qu'après l'interpellation de l'auteur du rodéo, afin d'échapper à la responsabilité pécuniaire liée aux verbalisations de son véhicule et de pouvoir récupérer celui-ci en cas de saisie par les forces de l'ordre.

En 2020, le ministère de l'intérieur a pris en charge près de 48 000 véhicules abandonnés en fourrière pour un montant de plus de 14 millions d'euros. En l'absence de système d'information national sur cette année, des données fines ne sont pas disponibles concernant le nombre de procédures concernant des véhicules utilisés dans le cadre de rodéos urbains. Il peut toutefois être estimé un volume de 500 à 1000 véhicules concernés annuellement par ces procédures d'abandons en fourrière.

La diminution des délais de garde en fourrière permettra de réduire les frais de garde de 3 à 8 jours avant leur destruction, voire de supprimer la totalité en fonction des cas, dont les montants sont définis par l'arrêté du 14 novembre 2001 fixant les tarifs maxima des frais de fourrière pour automobiles comme suit:

- voitures particulières à 6,42 € par jour de garde ;
- autres véhicules immatriculés (notamment les deux roues motorisées) à 3,00 € ;

- cyclomoteurs, motocyclettes, tricycles à moteur et quadricycles à moteur non soumis à réception à 3,00 €.

Dans la mesure où le délai moyen de garde est d'environ 30 jours par véhicule, en fonction du délai de notification de la mesure par lettre recommandée avec accusé de réception, la mesure portée par le présent article est susceptible de réduire les frais de garde de 9 € à 90 € pour une motocyclette pesant sur l'autorité publique dont relève la fourrière avant la mise en destruction du véhicule.

L'économie escomptée serait ainsi de l'ordre de 9 000 € à 90 000 € en termes de frais de garde, réparties sur les fourrières nationales. Si ces économies sont faibles, les impacts seront cependant plus marqués en terme de destruction de ces véhicules, de prévention des vols de ces véhicules sur les parcs et de dissuasion des rodéos.

Enfin, des sociétés de location de ces engins se développent et permettent aux délinquants de louer les véhicules sans risquer de confiscation, en cas de saisie par les services d'enquête.

Les mesures envisagées pourraient être considérées comme une atteinte au droit de propriété (réduction des délais de récupération en fourrière, engin considéré comme abandonné s'il n'était pas déclaré), ce qui rend nécessaire une évolution législative.

Par ailleurs, compte tenu de la décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021 précitée, les dispositions du 1° de l'article L. 236-3 du code de la route, qui prévoit, à titre de peine complémentaire, « *La confiscation obligatoire du véhicule ayant servi à commettre l'infraction si la personne en est le **propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, si elle en a la libre disposition.** La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine par une décision spécialement motivée* » doit être complété, afin de garantir un accès au juge au propriétaire du véhicule.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d'intensifier la lutte contre la pratique des rodéos motorisés, les nouvelles mesures législatives sont proposées afin de mieux identifier les auteurs de ces infractions en renforçant notamment les obligations de déclaration auprès des autorités administratives des véhicules non soumis à réception dont la vitesse peut, par construction, dépasser 25 km/h, non soumis à immatriculation. Dans la même logique, il est prévu d'encadrer plus strictement la location des véhicules servant aux rodéos.

Pour empêcher la restitution de véhicules dangereux servant à réaliser ces rodéos et prévenir la récurrence, il est également proposé de réduire le délai permettant de constater l'abandon des véhicules ayant servi à commettre les infractions et laissés en fourrière, ainsi que de les livrer à la destruction dès le constat de cet abandon.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est prévu d'encadrer plus strictement les déclarations en lien avec l'acquisition d'un véhicule soumis à déclaration auprès du fichier DICEM, ainsi que la location des véhicules servant au rodéo.

Deux nouvelles dispositions législatives viennent ainsi renforcer le cadre juridique applicable en la matière, pour prévoir d'une part qu'en cas de location d'un engin motorisé non homologué, le contrat de location intègre obligatoirement le numéro d'identification de l'engin loué, ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule permettant de le transporter et pour renforcer d'autre part les obligations de déclaration auprès des autorités administratives des véhicules non soumis à réception dont la vitesse peut, par construction, dépasser 25 km/h. En ce qui concerne les véhicules neufs, cette obligation pèse sur les vendeurs pour le compte de leurs acquéreurs. Pour les autres véhicules, autrement dit les véhicules d'occasion, il appartient à l'acquéreur, directement, de procéder à cette déclaration. La prochaine évolution de DICEM, prévue à l'automne 2021, dématérialisera complètement la procédure et permettra l'obtention de l'attestation de déclaration immédiatement.

Par ailleurs, afin de lutter contre les stratégies de contournement de la loi en cas de mise en fourrière du véhicule ayant servi à la commission du délit de rodéo, le délai permettant de constater l'abandon d'un tel véhicule laissé en fourrière est réduit à sept jours (contre dix ou quinze jours pour les autres véhicules) et le véhicule peut être livré à la destruction dès le constat de cet abandon.

Est par ailleurs interdite la récupération en fourrière d'un véhicule ayant servi à la réalisation de rodéos par un propriétaire n'ayant 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. En effet, l'absence de telles démarches ne permet pas, d'une part, de s'assurer le cas échéant que le véhicule est conforme à sa réception, ce qui conduit à le considérer comme dangereux par défaut et conduit, d'autre part, à considérer que le propriétaire du véhicule est inconnu. Ce véhicule est, dans ces conditions, réputé abandonné dès sa mise en fourrière et peut être dès lors livré sans délai à la destruction, sauf dans le cas où une personne se réclame de la qualité de propriétaire en cours de procédure.

Des dispositions d'entrée en vigueur différée permettent aux différents acteurs de s'adapter à ces nouvelles obligations.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Il est prévu de modifier les articles L. 236-3, L. 321-1-1, L. 321-1-2 et L. 325-7 du code de la route.

4.3. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Les sociétés de location des engins motorisés auront à ajouter deux précisions (numéro d'identification de l'engin et plaque d'immatriculation du véhicule le transportant) dans les contrats de location qui existent déjà.

Les délais de conservation en fourrière des engins confisqués seront réduits à sept jours (contre dix ou quinze jours pour les autres véhicules) et le véhicule pourra être livré à la destruction dès le constat de cet abandon, ce qui permettra de désengorger les fourrières où ce type d'engins peut s'accumuler.

Les sociétés qui vendent des véhicules neufs porteront l'obligation de déclarer les équipements dans l'application « DICEM », traitement qui sera complètement automatisé à l'automne 2021. Des dispositions d'entrée en vigueur différée permettront aux différents acteurs de s'adapter à ces nouvelles obligations.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les propriétaires de véhicules dangereux ayant servi à réaliser des rodéos ne pourront plus récupérer leur engin s'ils n'avaient pas réalisé leur déclaration dans l'application « DICEM » avant la commission des faits de rodéos. Le délai permettant de constater l'abandon des véhicules ayant servi à commettre les infractions et laissés en fourrière est réduit à sept jours.

4.5. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités qui sont autorités de fourrière bénéficieront de la réduction des délais de conservation des engins en fourrière, qui sont réduits à sept jours (contre dix ou quinze jours pour les autres véhicules). Les frais de garde restant à la charge de l'État et des collectivités territoriales en cas d'abandon, la réduction des délais permettra de fait une réduction des charges financières supportées.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Compte tenu de ses implications en termes de sécurité routière, ces dispositions doivent être soumises à la consultation du Groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR).

5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

A l'exception des dispositions modifiant l'article L. 236-3 du code de la route, les mesures envisagées s'appliqueront le premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Ne seront concernés que les contrats de location conclus à compter de la même date.

5.3. APPLICATIONS DANS L'ESPACE

Cette mesure s'appliquera sur tout le territoire, à l'exception des collectivités d'outre-mer.

5.4. TEXTES D'APPLICATION

Deux textes doivent être modifiés :

- le décret n° 2008-1455 du 30 décembre 2008 relatif à la déclaration et à l'identification de certains engins motorisés non autorisés à circuler sur la voie publique, décret en Conseil d'État déjà prévu à l'article L. 321-1-2 du code de la route,
- l'arrêté du 4 novembre 2020 relatif aux fourrières automobiles, pris conjointement par le ministre chargé de la sécurité routière et le ministre chargé du domaine, arrêté déjà prévu à l'article L. 325-7 du code de la route.

Article 19 : Simplifier les procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL

1. ETAT DES LIEUX

L'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) a opéré un changement de paradigme dans le droit de la protection des données personnelles en passant d'un système de formalités préalables à une logique de responsabilisation des acteurs sous le contrôle et avec l'accompagnement du régulateur, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

L'instruction de plaintes est désormais au cœur du système issu de cette nouvelle réglementation. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, la CNIL a ainsi enregistré une augmentation des plaintes de 30 % par an, soit un total de 14 000 pour l'année 2019.

1.1. CADRE GENERAL

La section 3 du chapitre II du titre Ier de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « *loi informatique et libertés* » (articles 20 à 23) est consacrée aux mesures correctrices pouvant être prononcées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (« *CNIL* »), afin d'assurer le respect, par les responsables de traitement et les sous-traitants, de leurs obligations.

En vertu de l'article 20 de la loi n° 78-17, la procédure répressive devant la CNIL s'articule entre les pouvoirs du président de la Commission et les pouvoirs de la formation restreinte, organe collégial composée de six membres élus par leurs pairs.

En cas de non-respect des obligations résultant du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 ou de la loi informatique et libertés, le président de la Commission peut saisir directement la formation restreinte afin que cette dernière prononce une ou plusieurs mesures.

Le prononcé de ces mesures par la formation restreinte est soumis à une procédure qui répond aux conditions d'indépendance, d'impartialité et de respect du contradictoire.

Ces mesures peuvent être rendues publiques à l'initiative de la formation restreinte.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

Le règlement (UE) 2016/679 se caractérise par la mise en place d'une approche de responsabilisation des organismes concernés traitant des données à caractère personnel. Ce règlement prévoit de passer d'un système de contrôle *ex ante* de la CNIL à un système de contrôle *ex post*. Ce changement de paradigme

permet aux autorités de contrôle dont la CNIL, de concentrer davantage leurs actions sur une mission de sensibilisation et d'accompagnement des responsables de traitement et des sous-traitants et de disposer de mesures correctrices plus conséquentes et dissuasives en cas de violation constatée des règles applicables.

L'article 58 du règlement (UE) 2016/679 et l'article 47 de la directive (UE) 2016/680 énoncent les pouvoirs dont les autorités de contrôle doivent disposer et précisent les mesures correctrices qu'elles peuvent prendre. Toutefois, l'article 58 du RGPD dispose que « *Chaque Etat membre peut prévoir, par la loi, que son autorité de contrôle dispose de pouvoirs additionnels à ceux visés aux paragraphes 1, 2 et 3* ». Il est donc possible, par voie législative, de doter la CNIL de pouvoirs additionnels à ceux prévus par le RGPD.

Enfin, l'article 83 du règlement définit les conditions générales selon lesquelles ces autorités peuvent imposer des amendes administratives. Celles-ci peuvent s'élever jusqu'à un montant maximal de 10 millions d'euros ou, dans le cas d'une entreprise, jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent pour les manquements les moins graves, et de 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires pour les manquements les plus graves.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Deux ans après l'application du règlement (UE) 2016/679, et face à l'augmentation significative du nombre de plaintes (30 % par an), la procédure actuelle de sanction prévue dans la loi informatique et libertés n'apparaît plus adaptée dès lors qu'elle ne permet à la CNIL que d'adopter environ 50 mises en demeure et une dizaine de décisions de formation restreinte par an.

Ainsi, pour l'année 2019, alors que la CNIL a reçu 14 000 plaintes, elle a prononcé 8 sanctions, dont 7 amendes administratives d'un montant total de 51 370 000 euros et 5 injonctions sous astreinte.

Il est donc devenu nécessaire de fluidifier et de simplifier le déroulé des procédures de sanction devant la CNIL, de doter le président de la CNIL et le président de la formation restreinte de nouveaux pouvoirs, et d'améliorer les modalités permettant le prononcé de mesures correctrices.

Or, les mesures pouvant être prononcées par la formation restreinte de la CNIL, ainsi que les aspects principaux de la procédure suivie en la matière relèvent du domaine de la loi. La mise en place d'une procédure simplifiée de sanction et l'attribution de nouveaux pouvoirs au président de la CNIL et au président de la formation restreinte doivent par conséquent faire l'objet d'une intervention législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Actuellement, les procédures de sanction ne permettent pas de distinguer les dossiers selon leur « *importance* » et leur gravité hormis les cas d'urgence. Les dossiers à plus faibles enjeux ou moins complexes se retrouvent dans le même circuit procédural que des dossiers visant des acteurs numériques structurants ou présentant un nombre très important de manquements à la loi informatique et libertés. Cela présente comme inconvénient majeur que le traitement des dossiers plus simples (par exemple comprenant peu de manquements) entraîne un « *coût procédural* » (délais impartis, ressources humaines, etc.) qui peut sembler inadapté à l'enjeu du dossier et qui nuit tant à l'efficacité de l'action administrative qu'aux intérêts des organismes mis en cause.

Les modifications envisagées visent à remédier à cette rigidité et à cette lourdeur procédurale.

Tout d'abord, il s'agit d'ajouter, au nombre des mesures correctrices pouvant être prises par le président de la CNIL, le rappel aux obligations légales. Cette mesure ne présente pas un caractère répressif et peut donc être prise par le président de la commission.

L'objectif est ici de permettre au président de la CNIL, pour des manquements avérés mais mineurs, d'adopter formellement une mesure correctrice, sans avoir à enclencher la procédure de sanction devant la formation restreinte qui est beaucoup plus lourde.

En outre, afin de pouvoir augmenter le nombre de mises en demeure prises par le président de la CNIL, il est proposé d'alléger leur mécanisme d'instruction. Le président conserverait au cas par cas la possibilité de demander à l'organisme mis en cause de justifier de sa mise en conformité. Ce n'est que dans cette hypothèse, et non pour toutes les mises en demeure, que le président devrait prendre une décision de clôture de la mise en demeure.

Le présent projet de texte vise par ailleurs à créer une procédure « *simplifiée* », applicable à certains dossiers uniquement, permettant d'augmenter la capacité et l'efficacité de la CNIL dans le prononcé de sanction. Cette procédure simplifiée consiste à permettre le prononcé de sanctions, et singulièrement d'amendes administratives, par un « juge unique », sans la collégialité de la formation restreinte, après une procédure contradictoire accélérée par rapport aux délais d'instruction actuels et sans obligation de tenue d'une audition ou de présentation d'observations orales.

Enfin, il s'agit de doter le président de la formation restreinte de nouvelles prérogatives lui permettant de prendre des décisions de faible portée ne nécessitant pas l'intervention de la formation restreinte réunie.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ECARTEES

S'agissant du I du présent article, a notamment été exclue l'option selon laquelle la mesure de rappel aux obligations légales prononcées par le président de la CNIL puisse être rendue publique. Cette exclusion

est liée à la volonté de distinguer clairement cette mesure de police de la mesure de sanction ouverte à la formation restreinte de la CNIL, intitulée « rappel à l'ordre ».

S'agissant du III du présent article, plusieurs options ont également été envisagées puis écartées.

- à tout d'abord été écartée l'option consistant à ne focaliser l'action répressive de la CNIL que sur les seuls dossiers revêtant une importance particulière et de ne sanctionner que les acteurs les plus puissants sur le marché du numérique à travers quelques décisions emblématiques par an. En effet, la CNIL a vocation à défendre toute personne concernée, notamment les milliers de plaignants qui la saisissent chaque année. Elle doit ainsi s'assurer du respect des dispositions du règlement 2016/679 et de la loi informatique et libertés, et donc sanctionner cette absence de respect, pour tout type de responsable de traitement, de sous-traitant conformément aux missions et aux prérogatives qui lui sont conférées ;
- d'autres procédures utilisées en matière de sanctions administratives et pénales, comme par exemple la transaction administrative (article L. 423-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration : contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître) ou la composition pénale (articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale et articles R 15-33-38 à 60 du code de procédure pénale : permet au procureur de la République de proposer une sanction à l'auteur des faits qui reconnaît sa culpabilité pour éviter un procès) ont également été exclues. Ces procédures ont en commun de permettre aux autorités administratives ou judiciaires de poursuivre de proposer à l'auteur des manquements ou infractions, dès lors qu'il accepte sa culpabilité ou responsabilité, une sanction inférieure à celle qu'il encourt en cas de jugement. La création de telle procédure modifierait substantiellement les modalités de fonctionnement internes de la CNIL et poserait des difficultés importantes en termes de coopération avec les homologues européens ;
- le choix de l'activation de la procédure simplifiée par le rapporteur de l'affaire, a également été écartée au profit du maintien de la saisine par le président de la CNIL du président de la formation restreinte. En effet, le président de la commission est l'autorité de poursuite des manquements aux règles relatives à la protection des données et c'est donc cet organe décisionnaire qui peut décider, à l'instar du ministère public pour la procédure simplifiée en matière pénale et au vu de la nature du dossier, de saisir le président de la formation restreinte de la CNIL.
- il a été exclu que le président de la formation restreinte puisse, dans le cadre de cette procédure simplifiée, adopter toutes les mesures correctrices relevant de la compétence de cette formation et qui sont énoncés au III de l'article 20. Sont ainsi exclues, par exemple, la limitation et l'interdiction d'un traitement, ou encore la suspension d'un transfert hors de l'Union européenne. Seuls le rappel à l'ordre, c'est-à-dire la constatation solennelle d'un manquement aux dispositions relatives à la protection des données, l'amende administrative et l'injonction de mettre en œuvre des mesures de mise en conformité avec les obligations, qui peut être assortie d'une astreinte par jour de retard dans la mise en œuvre de ces mesures, peuvent être décidés dans le cadre de cette procédure. Ces mesures, plafonnées dans leurs montants, sont les plus appropriées pour des dossiers ne présentant pas un niveau de gravité et de difficulté élevé.

- il a enfin été exclu que le président statuant seul puisse rendre publiques ces mesures correctrices. Dans la mesure où les dossiers en cause portent sur des faits de faible gravité et sur des questions juridiques bien établies, ils ne se prêtent pas à une mesure publique.

3.2. DISPOSITIF RETENU

En premier lieu, il est prévu d'insérer au II de l'article 20 de la loi informatique et libertés la possibilité pour le président de la Commission de rappeler à ses obligations légales un organisme ne respectant pas le cadre juridique en matière de protection des données personnelles. Le président de la CNIL pourra ainsi rappeler au responsable de traitement ou au sous-traitant les obligations légales qu'ils ont méconnues et qui s'imposent à eux.

Contrairement au I de l'article 20 qui prévoit la possibilité pour le président de la CNIL d'avertir un responsable de traitement, cette mesure pourra être déployée en cas de violation avérée.

En deuxième lieu, il est proposé de clarifier et d'alléger la procédure de clôture des mises en demeure. Il s'agit de préciser, dans le II de l'article 20 de la loi informatique et libertés que le président de la Commission peut, dans le cadre d'une décision de mise en demeure, demander au responsable de traitement ou au sous-traitant de justifier de la mise en conformité, sans que cette demande soit pour autant systématique. Il s'agit en outre d'explicitier le fait que c'est uniquement en cas d'une telle demande que le président de la Commission doit clôturer la mise en demeure si la mise en conformité est constatée.

En troisième lieu, le présent projet de loi prévoit de compléter l'article 20 de la loi informatique et libertés par un nouveau IV portant sur les décisions qui pourront être prises par le président de la formation restreinte. Le président de la formation restreinte pourra ainsi prononcer un non-lieu dans le cas d'une mise en conformité ou d'une transmission de documents à la suite d'injonctions antérieures ou au contraire prononcer des injonctions de produire des éléments et d'assortir cette injonction d'une astreinte (ne pouvant excéder 100 euros par jour de retard).

Enfin, il s'agit de créer un nouvel article 22-1 dans la loi informatique et libertés aux termes duquel le président de la CNIL pourra saisir le président de la formation restreinte afin qu'il examine seul – lui-même ou un autre membre de la formation restreinte qu'il aurait désigné – et selon une procédure simplifiée, un dossier en vue du prononcé de certaines mesures correctrices. Il est proposé que seules les affaires répondant à certains critères seraient éligibles à une telle procédure, à savoir les dossiers qui, d'une part, se caractérisent par un faible niveau de gravité, ce qui se matérialise par des quantum de peine maximale limités, et, d'autre part, ne présentent pas de difficultés particulières, notamment eu égard aux décisions précédemment rendues par la formation restreinte ou à la simplicité des questions de fait ou de droit qu'ils soulèvent.

S'agissant des mesures pouvant être prononcées dans le cadre de cette procédure simplifiée, elles seraient limitées au rappel solennel aux obligations, à l'amende administrative (dont le montant des sanctions serait plafonné à 20 000 euros), aux injonctions de mise en conformité assorties d'une astreinte (dont le montant ne pourrait excéder 100 euros par jour de retard). Ces montants, représentent 0,1% des montants nominaux maximaux prévus par le règlement 2016/679 et la loi informatique et libertés (respectivement

20 millions d'euros pour les amendes et 100 000 euros pour les astreintes). Sont donc exclues les autres mesures correctrices relevant de la compétence de la formation restreinte (exemple : la limitation temporaire ou définitive du traitement, le retrait d'une certification), ainsi que les violations justifiant la mobilisation de la procédure d'urgence, qui reste inchangée.

S'agissant du déroulé de la procédure simplifiée, il est notamment prévu que la présentation d'observations orales devant le président de la formation restreinte ou le membre désigné par lui ne soit pas systématiquement prévue, mais que la possibilité d'être entendu soit toujours proposée à l'organisme mis en cause, conformément au droit commun en matière de sanctions administratives. Il est par ailleurs proposé que les dossiers soient portés directement par les agents de la Commission, placés sous l'autorité du Président de la CNIL, et non pas par un commissaire désigné par ce dernier au sein du collège plénier (hors membres de la formation restreinte).

Au titre des garanties applicables à une telle procédure, il est proposé que les sanctions prononcées ne puissent être rendues publiques, contrairement à ce que prévoit le cadre actuel pour les sanctions pouvant être prononcées par la formation restreinte au 2^{ème} alinéa de l'article 22 de la loi informatique et libertés.

Le président de la formation disposera en tout état de cause de la capacité de renvoyer le dossier, par exemple s'il estime que les critères d'engagement de la procédure simplifiée ne sont pas satisfaits, vers la procédure standard prévue à l'article 22 de la loi informatique et libertés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie l'article 20 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ajoute un nouvel article 20-1 consacré aux mesures pouvant être prises par le président de la formation restreinte de la CNIL, ainsi qu'un nouvel article 22-1 consacré à la procédure simplifiée.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Ces nouvelles mesures s'inscrivent conformément aux pouvoirs qui sont conférés par l'article 58.2 du règlement 2016/679 du 27 avril 2016 aux autorités de contrôle et à la possibilité de prononcer des mesures correctrices.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Seules les dispositions relatives à la possibilité d'imposer des amendes ou des astreintes dans le cadre de procédure simplifiée sont susceptibles d'avoir un impact économique et financier sur les acteurs

économiques. Par conséquent, cet impact concerne à titre principal les entreprises, dans la mesure où la CNIL ne peut légalement imposer de sanctions financières s'agissant des traitements mis en œuvre par l'Etat. Toutes les catégories d'entreprises sont susceptibles d'être concernées par les amendes et astreintes prévues dans le cadre de la procédure simplifiée, dans la mesure où seules la gravité des manquements et la complexité des dossiers, et non, par exemple, la taille de l'entreprise ou son chiffre d'affaires, conditionnent le recours à cette procédure.

Il est difficile d'estimer précisément le nombre de dossiers pouvant faire l'objet de telles sanctions financières. En effet, les dossiers qui remplissent actuellement ces critères ne font pas l'objet aujourd'hui, dans leur grande majorité et sauf exception, de poursuites par la CNIL, du fait précisément de la lourdeur de la procédure classique. Toutefois, et sans qu'il s'agisse d'un indicateur, on peut raisonnablement estimer à date, compte tenu du nombre annuel de plaintes reçues (14 000 en 2019) et de contrôles diligentés (300), de la nature des manquements constatés et des capacités de sanction de la CNIL, que 100 sanctions financières annuelles relevant de cette procédure simplifiée constituent un maximum. Ainsi, ces dispositions permettront une augmentation substantielle de ces sanctions. Dans la mesure où elles se caractérisent par de faibles montants (20 000 euros au maximum pour l'amende, 100 euros par jour de retard pour l'astreinte), l'impact financier sur les acteurs économiques peut néanmoins être qualifié de minime.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités territoriales sont susceptibles, en tant que responsables de nombreux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de leurs compétences, d'être concernées par l'ensemble de ces dispositions.

Le rappel aux obligations légales prononcé par le Président de la CNIL est une mesure dénuée de coloration répressive et n'est d'ailleurs pas rendue publique. Cette mesure s'avère particulièrement adaptée aux cas de constatation avérée d'un manquement minime et ne traduisant pas de défaut global de mise en conformité. La mise en demeure, facilitée par les présentes dispositions législatives, constitue un autre alternatif aux sanctions à disposition du président de la CNIL, lorsque les manquements constatés traduisent un problème plus important de mise en conformité. Le recours à ces deux outils est particulièrement adapté aux associations et personnes morales de droit public, à l'égard desquelles la CNIL ne recourt que très rarement aux sanctions financières.

La procédure simplifiée peut également concerner les collectivités territoriales, s'agissant en particulier des injonctions de mise en conformité.

Dans l'ensemble, l'impact est l'élévation du niveau de conformité globale des collectivités territoriales à l'égard de leurs obligations en matière de protection des données.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Ces dispositions, en allégeant les procédures pour les affaires les « *plus simples* » ou les « *moins graves* » devraient permettre à la CNIL de prononcer davantage de mises en demeure et de mesures correctrices, en cohérence avec le volume de plaintes enregistrées.

Elles permettent en effet de ne pas solliciter inutilement les membres de la formation restreinte, ainsi que les autres membres de la CNIL qui peuvent être désignés rapporteurs devant cette formation, et de réserver leur mobilisation aux affaires plus graves ou complexes qui le justifient. Du point de vue des services de la CNIL, ces dispositions allègent également les charges logistiques liées aux réunions de la formation restreinte et diminuent en outre les délais d'instruction des dossiers de sanction.

En revanche, cette simplification n'aura pas pour objet d'alléger la charge de travail des services de la CNIL, mais au contraire d'augmenter, par le nombre de dossiers traités, l'activité répressive de la CNIL et de permettre de mieux adapter l'allocation des ressources en fonction de l'importance des dossiers de sanction. Cette augmentation est nécessaire aux fins du traitement effectif et approprié des plaintes reçues par la CNIL, en très forte croissance depuis trois ans. Elle est cohérente avec les demandes de moyens supplémentaires qu'a formulées la CNIL et qui ont déjà conduit le gouvernement à lui accorder des emplois supplémentaires.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

L'impact des modifications proposées sur les personnes concernées est important car elles vont permettre d'assurer une plus grande effectivité dans le traitement des dossiers en lien avec l'exercice de leurs droits. Elles permettront dès lors d'assurer une meilleure conformité des acteurs du traitement de données personnelles à leurs obligations et une protection accrue des personnes à l'égard du traitement dont elles font l'objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les dispositions envisagées ont été soumises à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En application de l'article L. 1212-2 du CGCT, les dispositions envisagées ont été soumises au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le I du présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Les II et III du présent article nécessitent l'adoption de mesures réglementaires d'application et leur entrée en vigueur sera donc reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures d'application.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article sera applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Ces dispositions nécessiteront une modification du décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 pris en application de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Plus précisément, s'agissant de la mise en œuvre des nouvelles prérogatives confiées au président de la formation restreinte, ces dispositions nécessitent l'adoption de mesures concernant en particulier la notification aux personnes concernées des décisions adoptées.

De même, une procédure contradictoire spécifique, enserrée dans des délais resserrés au vu de l'absence de complexité de l'affaire, devra également être prévue pour la décision d'assortir une injonction d'une astreinte, qui constitue une sanction.

Enfin, ces nouvelles prérogatives nécessiteront, tout comme celles sur les autres procédures de prononcé de sanction, la prévision de règles relatives au greffe des formations de jugement concernées, qui pourrait être confiée au secrétaire général de la CNIL, dans des conditions similaires à celles prévues pour le greffe des juridictions administratives. De même, les dispositions relatives à la procédure de liquidation des astreintes devront faire l'objet d'aménagements.

S'agissant ensuite de la procédure simplifiée prévue au III du présent article, le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 pris en application de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés devra être modifié pour prévoir notamment les modalités de désignation des agents rapporteurs de chaque dossier, les délais dans lesquels les mis en cause pourront produire des observations en réponse au rapport d'instruction (15 jours), le délai de notification de la tenue d'une audience en cas de demande du mis en cause (idem), ou le déroulé de la séance dans ce cas de figure.

En outre, il semble nécessaire de prévoir des garanties de prévention de tout conflit d'intérêts pour les agents rapporteurs, similaires à celles applicables aux membres du collège de la CNIL, les modalités de renvoi de l'affaire à la formation restreinte sur décision du président de celle-ci ainsi que les modalités de désignation d'un autre membre de la formation restreinte pour statuer seul sur l'affaire.

TITRE VII – DISPOSITIONS RELATIVES A L’OUTRE-MER

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions prévues par le projet de loi ont vocation à être appliquées sur l’ensemble du territoire, y compris dans les outre-mer.

La Constitution opère une distinction entre les différentes collectivités d’outre-mer :

- les collectivités soumises au principe d’identité législative (collectivités de l’article 73, ainsi que certaines collectivités relevant de l’article 74). Dans ces collectivités, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d’adaptation ;
- les collectivités soumises au principe de spécialité législative (collectivités de l’article 74 et Nouvelle-Calédonie). Dans ces collectivités, dans les matières pour lesquelles l’Etat demeure compétent, les lois et règlements n’y sont applicables que sur mention expresse d’application, sous réserve d’adaptation.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les extensions et adaptations des dispositions applicables en outre-mer sont opérées par un texte de même niveau normatif que les dispositions applicables en métropole.

Dans ce cadre, soit le projet de loi prévoit lui-même les extensions et adaptations nécessaires pour son application dans les outre-mer, soit ces extensions et adaptations sont opérées ultérieurement par le Gouvernement par le mécanisme des ordonnances.

L’article 19 prévoit déjà l’extension dans les collectivités d’outre-mer de certaines dispositions codifiées par la mise à jour des compteurs figurant dans certains code impactés par ce projet de loi : code pénal (mise à jour du compteur figurant à l’article 711-1), code de procédure pénale (mise à jour du compteur figurant à l’article 804), code de justice pénale des mineurs (mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 721-1, L. 722-1 et L. 723-1) et code de l’organisation judiciaire (mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 532-25, L. 552 19 et L. 562 35).

Cependant, ce projet de loi impacte d’autres textes ou codes pour lesquels il a été décidé de différer l’extension et les adaptations éventuelles : code de la route, code de la sécurité intérieure, code de la défense, code de l’éducation, code du sport, code du travail et code civil

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est l'application des dispositions de ce projet sur l'ensemble du territoire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

3.1.1. Option exclue : le recours aux ordonnances de l'article 74-1 de la Constitution

L'article 74-1 prévoit une habilitation permanente du Gouvernement à étendre et adapter des dispositions législatives dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Dans ce cadre, les collectivités de l'article 73 se trouvent exclues de ce dispositif, ce qui restreint le champ d'application de cette procédure.

Par ailleurs, l'article 74-1 oblige une ratification de l'ordonnance dans un délai de 18 mois suivant sa publication, sans laquelle l'ordonnance devient caduque.

3.1.2. Option retenue : le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Contrairement aux ordonnances de l'article 74-1, le recours aux ordonnances de l'article 38 peut concerner les collectivités de l'article 73.

Et la caducité peut ici être écartée plus facilement : l'article 38 de la Constitution prévoit que celle-ci est écartée dès lors que le projet de loi de ratification de l'ordonnance est déposé au Parlement avant le terme du délai fixé par la loi d'habilitation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants : certaines dispositions projet de loi seront applicables dès l'adoption de ce texte par le Parlement. Il s'agit des dispositions figurant dans les quatre codes pour lesquels les compteurs seront mis à jour (code pénal, code de procédure pénale, code de justice pénale des mineurs et code de l'organisation judiciaire).

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois permet la rédaction des dispositions de l'ordonnance ainsi que la consultation des collectivités concernées avant de soumettre l'ordonnance au Parlement.