



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26

[contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

[www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 10 février 2020

### AUDITION DE L'USMAU SENAT SUR LA PROPOSITION DE LOI « SECURITE GLOBALE »

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

#### **1 – INTRODUCTION et RAPPELS :**

L'USM est sollicitée par le Sénat sur la proposition de Loi n° 3452 du 20/10/2020 dite « de Sécurité Globale » adoptée en première lecture par l'assemblée nationale et visant à renforcer l'efficacité du maintien de l'ordre et la judiciarisation des troubles pouvant en découler.

Ce débat pose question dans la mesure où le législateur est intervenu récemment (Loi dite « anticasseurs » du 10 avril 2019) dans ce domaine. La pertinence de nouvelles dispositions, à brefs délais, interroge en termes de cohérence législative, de production normative excessive, et d'équilibre entre la sauvegarde des libertés publiques, sur laquelle s'est bâti notre modèle démocratique, et les exigences de la sécurité collective.

Par nature, la loi fixe un cadre général, les tribunaux étant là pour l'appliquer aux cas d'espèce. Il paraît illusoire de légiférer, souvent sous la pression médiatique et à un rythme de plus en plus soutenu, en multipliant les incriminations spécifiques dans l'idée sous-jacente d'éviter les aléas du débat judiciaire.

L'intervention de l'USM s'inscrit à la fois dans le cadre de la proposition de Loi n° 3452 mais également dans le cadre du projet de loi n° 3649 du 9/12/2020 « confortant les Principes Républicains » les deux traitant, partiellement, des mêmes sujets.

**+ la proposition de Loi N°3452 est fondée sur l'idée de « continuum de sécurité » entre les différents acteurs (forces de sécurité intérieure -police, gendarmerie- ou FSI, polices municipales, sociétés privées de sécurité), comportant des dispositions très hétéroclites (renforcement des polices municipales, meilleur encadrement des sociétés de protection privées, recours accru à la captation d'images par les FSI, création d'un délit destiné à protéger l'image/les éléments d'individualisation des policiers en action sur la voie publique, aggravation du régime des peines pour les auteurs de violences contre les membres des FSI, dispositions techniques s'agissant des contrôles routiers).**

Bien que s'agissant d'une proposition de loi, elle a nécessairement été travaillée en amont avec le ministère de l'Intérieur et le gouvernement, lequel la soutient à travers la procédure accélérée mise en place. Cependant, non travaillée contradictoirement et non soumise à l'avis du Conseil d'Etat, elle apparaît fragile juridiquement voire politiquement. Plusieurs articles font l'objet d'une opposition massive, notamment dans la rue, portée par le collectif « *Stoploisécuritéglobale* » qui en demande le retrait total et, à tout le moins, le retrait des articles 21 (*caméras piéton et accès à certains enregistrements*), 22 (*drones*) et 24 (*diffusion du visage ou de tout élément d'identification d'un FSI*). Il est également demandé le retrait du schéma National du Maintien de l'Ordre, paru au mois de septembre 2020, et qui s'inscrit dans la même logique.

Le Sénat est désormais saisi du texte, adopté par l'Assemblée Nationale, depuis le 27 novembre. La commission des Lois du Sénat s'est émue des annonces gouvernementales, visant à réécrire le texte de l'art.24 et à consulter les professions (dont les journalistes) intéressées alors que le texte leur est soumis. Le 15 décembre, la commissaire européenne aux droits de l'homme publiait une lettre indiquant que « *le texte tel que soumis demeure insatisfaisant du point de vue du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Le 16 décembre, la commission des lois du Sénat annonçait son intention de réécrire complètement l'article 24 et le sortir du cadre de la Loi sur la presse de 1881. Le même jour, le président de groupe LREM à l'Assemblée Nationale annonçait que l'article 24 « *n'existait plus* » et qu'il allait être réécrit. Le 17 décembre, le Conseil de l'Europe indiquait que l'article 24 portait atteinte à la liberté d'expression.

Cette situation cacophonique illustre la précipitation et l'insuffisance de concertation ayant entouré ce projet de loi et la propension produire de la norme à l'envie, en la complexifiant et en mélangeant notamment police administrative, police judiciaire et droit de la presse.

**+ le projet de Loi du 09/12/2020 élaboré en réaction à l'assassinat du professeur Paty**, sur la voie publique, par un jeune homme radicalisé à la suite d'une campagne de dénigrement à son rencontre menée sur les réseaux sociaux, l'accusant d'islamophobie et de blasphème à l'occasion de ses enseignements. Le dossier de presse du gouvernement indique, notamment, qu'il s'agit de donner « *des renforts dans la justice et à la police là où le besoin de proximité est le plus fort* ».

Le texte a pour ambition de donner à l'Etat des nouveaux moyens d'action pour :

- garantir le respect des principes républicains dans tous les domaines (renforcement des valeurs et principes républicains dans les services publics – et notamment s'agissant des salariés de droit privé ou les collaborateurs occasionnels y concourant-, contrôle des activités associatives, préservation de la dignité humaine, renforcement du contrôle dans les champs scolaires et sportifs et amélioration de la lutte et de la protection contre la haine en ligne)
- consolider le régime de l'exercice des cultes.

Ces dispositions sont pour la plupart assorties de dispositions pénales pour en assurer l'efficacité en sanctionnant le non-respect.

Ces deux textes visent à renforcer les pouvoirs et les moyens des FSI s'agissant plus particulièrement du maintien de l'ordre, dans les suites des mouvements sociaux de l'année 2019, du mouvement des gilets-jaunes ou de l'action des blacks blocks en marge des manifestations, et dans le contexte de la menace terroriste islamiste toujours prégnante. Ils visent à rechercher les fameux « *trous dans la raquette* » de l'arsenal juridique à la disposition de la police administrative, et accessoirement de la police judiciaire, et à renforcer l'efficacité de l'action répressive.

Les deux lois comportent, pour partie des dispositions proches ou se faisant partiellement concurrence (infractions des art. 24/25) démontrant, là-encore, l'emballement législatif et questionnant sa pertinence ainsi que son efficacité.

L'Union syndicale des magistrats est attachée au respect des libertés fondamentales auquel participe la séparation des pouvoirs. A ce titre, elle met en garde contre toute remise en cause de la distinction entre police administrative et police judiciaire. Cependant elle constate que celle-ci, dans la suite de dispositions issues des états d'urgence ou de leur transposition dans le droit commun (Loi SILT) devient parfois floue (ex. : intervention du JLD pour les perquisitions administratives ou pour la contestation de mesures de confinement).

Au premier rang des libertés fondamentales, se trouve la liberté de manifester publiquement son opinion. A cet égard, il serait inconcevable, en démocratie, que soit instauré un régime d'autorisation administrative de manifester. Le juge, judiciaire ou administratif, doit être la seule autorité à pouvoir limiter cette liberté. Cette liberté fondamentale doit être conciliée avec la nécessaire préservation de l'ordre public qui garantit la sûreté des personnes (impliquées à quelque titre que ce soit ou non dans la manifestation) et des biens, prévue par la Déclaration des Droits de l'Homme.

Tant qu'aucune infraction n'est commise, on se trouve dans le domaine de la police administrative, dans lequel l'autorité judiciaire n'intervient que pour autoriser ou requérir des atteintes aux libertés, comme les réquisitions de contrôle d'identité prévus aux articles 78-2-2 et suivants du code de procédure pénale. Il en va autrement en cas de commission d'une infraction ou même de plainte d'une personne se disant victime d'une infraction. C'est alors l'autorité judiciaire qui a le monopole des investigations pénales quelle que soit la qualité du plaignant.

La loi n°2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre dans les manifestations a complété le dispositif législatif antérieur en tirant les conséquences de la jurisprudence.

L'USM avait eu l'occasion de souligner que la situation était préoccupante, bien avant les manifestations des gilets jaunes, avec l'intégration dans le droit commun de mesures auparavant réservées au terrorisme ou avec l'accumulation de nouveaux délits aux seules fins d'ouvrir la possibilité de gardes à vue (*en dernier lieu : la dissimulation du visage*). Nous avons rappelé l'occasion manquée d'affirmer dans cette loi le principe de la liberté de manifester.

L'USM avait également fait valoir que ces manifestations d'une ampleur exceptionnelle mettaient la justice en difficulté pour répondre à l'afflux de procédures. Ce problème est à la fois celui des moyens nécessaires au traitement de ces procédures et celui du statut du parquet. En effet, l'insuffisante indépendance du parquet, cautionnée par le gouvernement et le Conseil constitutionnel, ne permet pas de mettre fin aux doutes sur la manière dont les procédures sont traitées et les accusations de complaisance envers les policiers mis en cause.

L'USM continue de plaider pour une réforme constitutionnelle permettant d'établir la séparation des pouvoirs en France et à penser qu'en l'état de ce statut, de plus nombreuses ouvertures d'informations judiciaires seraient nécessaires.

## **2. SUR LES PROPOSITIONS SPECIFIQUES**

### **2.1 – Sur l'accroissement des pouvoirs des polices municipales**

L'USM s'interroge sur l'opportunité de confier à des agents de police municipale la possibilité de

procéder à des constatations de police judiciaire pour un nombre pour l'instant limité de délits pénaux. L'USM rappelle que les polices municipales ont été conçues dans une optique de police administrative et de constatation des violations des arrêtés municipaux. L'élargissement de leurs prérogatives qui empiètent progressivement sur les fonctions régaliennes comporte un risque immédiat d'inégalité de traitement des citoyens selon les politiques locales et, à terme, de désengagement de l'Etat.

Ces dispositions accroissent les pouvoirs des polices municipales et accentuent fortement leurs rapports avec les parquets qui recevront directement leurs procédures et procès-verbaux et contrôleront leurs activités de police judiciaire.

Par ailleurs, cette situation entrainera nécessairement un surcroît de travail pour les parquets :

- Charge supplémentaire pour les parquets et leurs services de TTR alimentés en comptes-rendus et procès-verbaux de la police municipale ; décisions à prendre sur les confiscations d'objets et les immobilisations de véhicules initiées par la police municipale,
- Nouveaux cadres de partenariat à construire entre le procureur et la police municipale,
- Nouvelles charges pour les parquets généraux en matière d'habilitations.

Comme d'habitude, cet accroissement de la charge de travail des parquets n'a pas été quantifié. **Dans les grandes villes, il a toute chance d'être conséquent.** A Paris, il le sera encore plus compte tenu de la possibilité accordée par la proposition de loi d'y créer une police municipale (*ce qui constituera une réforme majeure pour la vie de la capitale*).

Il n'est pas neutre de rappeler qu'au niveau européen la France est l'Etat comptant le moins de procureurs par nombre d'habitant (3 pour 100.000) et où les parquets ont le plus grand nombre de missions. De ce fait, par les contraintes que cette fonction implique, le parquet fait l'objet d'une certaine désaffection de la part des magistrats (cf. chiffres CEPEJ).

## **2.2 – Les infractions de diffusion d'informations, dont le visage, permettant l'identification**

Se pose aujourd'hui la question de la diffusion de d'images permettant l'identification de membres des forces de l'ordre et enregistrées dans le cadre d'une opération de police prévue par l'article 24 du projet de loi sur la sécurité globale.

En droit positif, depuis la loi du 03 aout 2009, il existe déjà une infraction prévue par l'art. 39 sexties de la Loi du 29 juillet 1881 sanctionnant d'une peine d'amende la révélation de l'identité des fonctionnaires, militaires, agents dont les missions exigent pour des raisons de sécurité le respect de l'anonymat (nombre limitatif de services visés par l'arrêté du 7 avril 2011).

Certains préconisent l'interdiction d'enregistrer de telles images au nom de la nécessaire protection des fonctionnaires (*« protégeons ceux qui nous protègent »*) qui peuvent être traqués jusqu'à leur domicile lorsqu'ils sont identifiés sur des vidéos diffusées sur les réseaux sociaux.

D'autres s'opposent à une telle interdiction au nom de la liberté d'informer qui ne serait d'ailleurs pas réservée aux seuls journalistes.

Les derniers faits divers ont démontré la nécessité d'agir avec la plus extrême prudence dans la limitation de la possibilité, pour les journalistes mais également pour le public, de filmer l'action des FSI puis de les diffuser.

L'USM est défavorable à cette infraction qui serait instaurée dans le cadre restrictif de la loi de 1881 et au bénéfice des seuls FSI (les policiers municipaux étaient exclus de la première version). D'autre part la constitutionnalité de ce dispositif est douteux, tant il apparaît attentatoire à la liberté d'expression et d'information du public.

L'article 25 du projet de loi confortant les principes républicains nous semble créer une infraction bien plus adaptée et plus large, avec des pénalités aggravées s'agissant de personnes dépositaires de l'autorité publique ou de personne chargée d'une mission de service public, inscrite dans le droit commun et donc beaucoup plus simple à mettre en œuvre. Cependant, outre la volonté de mise en danger de la personne visée ou de ses proches, élément intentionnel nécessaire, est prévue la mise en danger de ses biens, notion apparaissant peu convaincante.

### **2.3 - l'intégration du parquet directement dans le dispositif de maintien de l'ordre**

Le SNMO prévoit la présence de magistrats au plus près des organes de commandement pendant les manifestations.

Un tel dispositif existe depuis des années dans les stades de foot pour répondre aux risques d'hooliganisme. son utilité pratique reste pour autant à démontrer.

Quelle serait la place du magistrat du parquet ? comment sa protection serait-elle assurée ? Le risque d'instrumentalisation est très important puisque le parquetier serait dans l'impossibilité matérielle de contrôler chaque intervention et ce n'est de toute façon pas son rôle.

L'action judiciaire nécessite, pour une appréciation sereine de la situation, un recul qui ne paraît pouvoir être garanti dans une telle situation de proximité avec les forces de l'ordre.

L'USM est totalement défavorable à cette orientation qui procède d'un mélange des genres entre la police administrative et la police judiciaire. La réponse judiciaire doit se faire avec un minimum de recul, même si elle a lieu en temps réel grâce à un système de permanence. Le préfet doit être responsable du maintien de l'ordre, le procureur de la réponse judiciaire. Le parquet doit rester physiquement et symboliquement distinct des forces de l'ordre.

### **2.4 - l'usage des drones et des caméras piétons :**

Le défenseur des droits y est opposé en raison de son caractère intrusif dans la vie privée et de l'enregistrement de données personnelles.

Le conseil d'état a rendu un avis le 20 septembre 2020 pour conclure que seule une loi peut permettre l'usage de « moyens aéroportés » tant pour le maintien de l'ordre que pour servir de preuves pénales en attirant l'attention sur le nécessaire respect de la directive européenne sur la protection des données personnelles. Le conseil d'état saisi en référé sur leur usage dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et de la surveillance du confinement a rappelé, le 18 mai 2020, que l'usage de drones relève d'un traitement de données à caractère personnel, et doit respecter le cadre de la loi informatique et liberté du 6 janvier 1978. Constatant l'absence de respect de ce cadre (absence d'arrêté ou de décret ministériel après avis CNIL ou dotation d'un dispositif de nature à rendre impossible l'identification des personnes filmées), le juge des référés administratif a ordonné à l'Etat de cesser d'utiliser de tels dispositifs.

Pratiquement, il est certain que par manque de preuves suffisantes de nombreux faits restent impunis,

et ce fait est injustement imputé à l'autorité judiciaire...

Les systèmes de vidéosurveillance se développent partout dans l'espace tant public (voie publique moyens de transport) que privés (magasins, ...), sont socialement intégrés et acceptés (les gardés à vue contestant les faits sollicitant souvent l'exploitation de la vidéoprotection) et sont juridiquement acceptés comme moyens recevables de preuve.

L'USM est favorable à l'usage des drones s'il est prévu et encadré par la loi et si son utilisation est strictement limitée à des prises de vue dans l'espace public. La proposition de loi étudiée laisse une telle latitude d'utilisation des drones par les FSI tant en ce qui concerne la nature des missions que les conditions d'utilisation qu'elle permet de fait un usage généralisé sans réel contrôle.

Par ailleurs, concernant les caméras piétons (caméras individuelles) lesquelles existent déjà en dotation de certains services, l'USM y est également favorable sous la condition que les enregistrements ne puissent en aucun cas être modifiés ou altérés par qui que ce soit.

L'USM s'interroge sur l'utilité de la nouvelle finalité introduite par la proposition de loi visant à « l'information du public sur les circonstances de l'intervention » et estime qu'à minima cette finalité soit encadrée, notamment par l'autorisation des intéressés en matière de police administrative et du procureur de la République en matière de police judiciaire.

L'USM n'est pas opposée à ce que les images ainsi obtenues puissent être transmises, en temps réel, au PC chargé de la conduite et de l'exécution de l'intervention. Les caméras étant déclenchées par les FSI, le risque existe toujours qu'elles ne soient pas activées, activées trop tardivement ou opportunément dirigées dans une direction inutile mais cet inconvénient apparaît moindre que les avantages induits. Par ailleurs, la juridiction saisie d'une contestation sur ces points en appréciera le contenu et en tirera toute conclusion utile du point de vue probatoire.

Enfin, s'agissant de la technologie de reconnaissance faciale, eu égard à son caractère peu fiable et extrêmement intrusif, l'USM y est totalement opposée.

## **2.5 - Exclusion des remises de peine supplémentaire (RPS) pour les auteurs de violences volontaires/menaces à l'encontre des FSI**

Les faits d'outrages, de rébellions et/ou de violences volontaires sur les personnes dépositaires de l'autorité publique constituent, à côté des violences familiales et des vols dans les transports publics, le fond habituel des audiences de comparution immédiate.

La différence est parfois tenue entre la « simple » rébellion et les violences volontaires. Il en est de même entre certaines violences volontaires et involontaires.

Cette disposition apparaîtrait non seulement en contradiction avec la philosophie de la LPJ et plus particulièrement du « bloc peine » qui encourage l'individualisation et l'aménagement des peines, mais aussi avec le rôle grandissant du juge d'application des peines en matière de détention