

**Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de loi  
relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure  
Volet n°2 : dispositions pénales et procédure pénale  
(Articles 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16)**

**Article 4 : création d'un délit autonome réprimant certaines violences commises sur des membres des forces de sécurité intérieure**

Le projet de loi crée dans le code pénal un article 222-14-5 nouveau qui érige en délit autonome certaines violences commises sur un militaire de la gendarmerie nationale (ainsi que sur un réserviste de la gendarmerie nationale), un fonctionnaire de la police nationale, un agent de la police municipale ou un agent de l'administration pénitentiaire dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et que la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

Les peines prévues par l'article 222-14-5 nouveau sont plus lourdes que celles qui résultent de la législation en vigueur.

***Une surproduction pénale illisible...*** : le droit pénal réprime déjà les violences commises contre les personnes dépositaires de l'autorité publiques aux articles 222-12<sup>1</sup>, 222-13<sup>2</sup> et 222-14-1<sup>3</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 », notion que la jurisprudence de la Cour de cassation a largement définie.

Outre ces incriminations visant des faits de violences, le code pénal comporte de nombreuses incriminations relatives aux menaces, intimidations ou violences contre des personnes chargées de certaines missions de service public, sans que celles-ci soient toujours claires et bien articulées entre elles. Or, comme le relève le Conseil d'Etat dans son avis n° 401549 du 3 décembre 2020, « *l'incrimination nouvelle créée par le projet, rajoute à la parcellisation des infractions d'atteintes aux personnes suivant la qualité des personnes qui en sont les victimes et à la complexité du dispositif d'ensemble, cette complexité résultant notamment, comme c'est le cas en l'espèce, de réponses législatives à des événements particuliers. Aussi le Conseil d'Etat réitère-t-il la suggestion faite au Gouvernement dans cet avis d'engager une réflexion afin de leur donner plus de lisibilité et de cohérence* ».

Plus personne ne conteste que l'autorité judiciaire est de plus en plus confrontée à un mille-feuille de normes dont l'empilement complexifie, voire fragilise, l'activité juridictionnelle. Il est d'ailleurs pour le moins paradoxal de multiplier, à chaque nouvelle loi sur la sécurité, les infractions pénales alors que l'un des mantras présidentiels réside dans la simplification de la procédure pénale, présentée depuis tant d'années comme une potion magique mais qui, dans la réalité, n'a fait que contribuer à la dégradation de l'offre de justice.

... **Et inutile** : il n'est pas question de remettre en cause le fait que les policiers et les gendarmes exercent une profession à risque et exposée, mais d'interroger si l'arsenal pénal est suffisant pour réprimer les faits visant les forces de sécurité intérieure, et plus loin si les modalités d'intervention policière n'induisent pas, en elles-mêmes, des interactions violentes.

S'agissant des faits les plus graves, selon le sociologue Fabien Jobard, « *La violence mortelle sur les policiers, elle se compte dans un ordre de grandeur qui est de l'ordre encore de l'unité : une dizaine, peut-être une douzaine par an. J'indique que dans les années 70, c'était 4 fois plus de morts en service par rapport au nombre de policiers. 4 fois plus, parce qu'à l'époque la délinquance s'exerçait à l'arme à feu. La forme essentielle de la délinquance c'était le braquage. Et les policiers effectivement étaient 4 fois plus nombreux, en proportion de leur nombre, à mourir sous les balles des délinquants* »<sup>4</sup>. Le ministère confirme la tendance générale : « *Il est vrai que le nombre de morts en mission décroît depuis les années 1980 et notamment le nombre de morts violentes* »<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Fabien Jobard, *Mediapart*, cité dans *Libération*, « Est-il vrai que le risque pour un policier d'être tué en fonction a été divisé par 4 en trente ans ? », par Joséphine Argence, Emma Ferrand, Nicolas Pineau et Livia Santana, 17 juin 2021.

<sup>5</sup> *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 2021, « Malgré les drames récents, on compte 2,5 fois moins de policiers morts en mission qu'il y a 40 ans », par Gauthier Mesnier.

Concernant les autres types de faits visant les forces de l'ordre, même si les chiffres sont discutés en raison de différences notables en termes de recensement et de la distinction à opérer entre les blessures subies « en mission » et « en service », il est vrai que la tendance est à la hausse, mais pas dans des proportions exponentielles, étant observé que les statistiques incluent les faits d'outrages<sup>6</sup>.

Par ailleurs, la lecture de l'étude d'impact révèle que le taux de prononcé de peines d'emprisonnement ferme (récidive incluse) est de plus de 60 % pour les faits les plus graves, à savoir ceux pour lesquels sont encourues des peines de 5, 7 et 10 ans d'emprisonnement. Autrement dit, en cas de violences contre les personnes dépositaires de l'autorité publique, la réponse pénale est majoritairement conséquente, ce qui témoigne de la préoccupation sérieuse de l'autorité judiciaire face à cette catégorie de comportements.

En tout état de cause, les statistiques ne révèlent pas de hiatus dans la réponse pénale à ce type de délinquance et, à tous le moins, ne mettent pas en évidence une nécessité à légiférer à nouveau.

En réalité, les motivations sont de toute autre nature et peu reluisantes. Ce qui est en effet affligeant de la part du pouvoir exécutif est de vouloir faire croire que la création de ce délit autonome va conduire à une meilleure protection des forces de sécurité intérieure. Grâce à ce type de réforme à moindre frais - patinées sur mesure par les agences de communication -, les autorités publiques s'affranchissent de toute réflexion sur les modes d'action et les leviers à mettre en place pour faire diminuer ces violences. Des recherches ont été effectuées afin de comprendre les causes de ces interactions violentes et d'analyser les circonstances qui conduisent à ce genre de comportements au préjudice des forces de l'ordre. Il en ressort par exemple que les faits subis par les forces de l'ordre sont notamment commis dans des circonstances caractéristiques telles des opérations de maintien de l'ordre, de contrôles d'identité, d'interventions sur des « points de deal » ou des poursuites en cas de refus d'obtempérer ou de délits de fuite. Or, les doctrines d'intervention dans ces hypothèses sont très loin de préconiser la désescalade ou la tempérance, au contraire, sans parler du surarmement des policiers qui *de facto* instaure un climat de tension sur tous les terrains. Les statistiques élaborées par le ministère de l'Intérieur ne détaillent pas les circonstances dans lesquelles les policiers ou les gendarmes ont été victimes de violences. Pourtant, c'est précisément en les connaissant, puis en les analysant qu'un travail légistique pourrait être mené le cas échéant.

Ce qui est également affligeant est de continuer à asséner des contre-vérités comme celle selon laquelle il existerait un lien de causalité direct et certain entre la sévérité de la peine et le passage à l'acte infractionnel. Il n'est pas nouveau que les théoriciens de l'utilitarisme pénal fassent de l'argument dissuasif ou de l'intimidation collective la finalité rationnelle par excellence des peines. Or, comme l'expose notamment Michel van de Kerchove, « *on relèvera que "la base la plus solide pour la théorie de la prévention générale est son caractère éminemment plausible du point de vue du bon sens". Au terme des multiples recherches empiriques qui ont été consacrées à l'efficacité dissuasive des peines, en revanche, on a pu souligner combien ces travaux étaient contradictoires et incertains quant à l'effectivité de cette fonction. En particulier, comme certains l'ont relevé, il semble que "beaucoup d'illusions s'écroulent", car tout ce qui pourrait ressortir de ces travaux, c'est que "la menace de la peine n'apparaît efficace, en principe, que pour les catégories de*

---

<sup>6</sup> Source ministère de l'intérieur : entre 2010 et 2019, la hausse des violences et outrages s'établit à 15%.

personnes pour lesquelles elle n'est pas utile" c'est-à-dire pour les personnes dont "l'attrance pour la déviance" est relativement faible »<sup>7</sup>. Plusieurs études ont démontré le fait que la dissuasion n'a pas d'effet sur la récidive<sup>8</sup>. À titre d'exemple les « boot camps », ces camps de travaux forcés américains, peuvent être cités. Loin d'endiguer le phénomène de la récidive, ces derniers participent en partie à une augmentation de cette dernière<sup>9</sup>.

Aussi, la création de cette nouvelle incrimination n'est autre que la énième mesure inspirée d'un populisme punitif qui se fonde sur l'exploitation de l'insécurité, ce populisme mêlant discours simplificateurs et solutions dites de « bon sens » alors que la rationalité qui très souvent gouverne le passage à l'acte n'est pas celle qu'avaient postulée Beccaria et Bentham puisque l'individu, en matière de dissuasion pénale, ne pense pas en termes de coûts et de bénéfices.

### **Article 5 : dispositions renforçant le régime pénal et administratif applicable au délit de refus d'obtempérer**

Le projet de loi prévoit que 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 que 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.

Par ailleurs, la peine complémentaire (les peines complémentaires actuellement prévues sont : 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 ; jours-amende) 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.

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

---

<sup>7</sup> Michel van de Kerchove, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales* 2005.

<sup>8</sup> Mark W. Lipsey et Francis T. Cullen, « The effectiveness of correctional rehabilitation : a review of systematic reviews », in *The annual review of law and social science*, 2007.

<sup>9</sup> Mémoire présenté par Angèle CUEILLE, *Les mutations du droit de punir. Une étude du concept de populisme pénal*, Sous la direction de François FEVRIER, Chef du département Droit et Service public de l'ENAP.

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 rodéos motorisés décidément dans le collimateur répressif*** : le Syndicat de la magistrature<sup>10</sup> considère toujours, comme en 2018 lors des débats parlementaires sur la loi du 3 août 2018 *renforçant la lutte contre les rodéos motorisés*, que répondre par l'arme du droit pénal à des comportements déviants, qui en l'occurrence peuvent s'analyser s'agissant des rodéos motorisés notamment comme un fait social, est une option inadaptée et un choix peu ambitieux. Vouloir éradiquer un phénomène par la sanction - tout en s'indignant - sans se préoccuper sérieusement des causes de tels comportements relève d'une stratégie politique court-termiste et parfois contre-productive, surtout lorsque des enjeux socio-économiques entrent en ligne de compte comme ici.

La palette juridique, qui s'est en effet stratifiée et a été largement renforcée ces dernières années, ne nécessite aucune consolidation, d'autant qu'à la lecture des chiffres disponibles la répression a battu son plein en la matière depuis l'adoption de la loi du 3 août 2018. A vrai dire, pour ceux qui considèrent encore qu'il faudrait durcir la législation pour contrer ce type de délinquance, il serait décidément temps de penser et financer des politiques de la ville d'ampleur afin de conjurer les phénomènes de ghettoïsation et de relégation sociale de certains territoires, où le désœuvrement peut rendre possible ce genre de comportements, considérés comme des actes de délinquance ou des incivilités insupportables alors qu'ils symbolisent des formes d'abandon de l'État.

En matière de lutte contre les rodéos motorisés, le ministère de l'Intérieur le reconnaît lui-même et n'hésite pas à l'afficher : « *les forces de sûreté intérieure (FSI) disposent donc d'un arsenal juridique adapté et suffisamment dissuasif pour que la tranquillité et l'État de droit puissent être assurés* »<sup>11</sup>

Aussi, et pour les raisons développées plus haut sur les effets faussement dissuasifs ou protecteurs d'une répression accrue, aggraver les peines pour le délit de refus d'obtempérer et exclure le principe de confusion ne permettra pas de faire baisser le nombre de ces infractions, sauf à vouloir - une fois de plus - s'inscrire dans une surenchère pénale stérile et d'affichage. Pire, supprimer la possibilité de limiter la suspension du permis aux périodes de conduite en dehors de l'activité professionnelle va avoir des effets désocialisants.

---

<sup>10</sup> Voir nos observations détaillées devant la mission d'évaluation de l'impact de la loi du 3 août 2018 *renforçant la lutte contre les rodéos motorisés*.

<sup>11</sup> Réponse du ministère de l'Intérieur du 9 avril 2019 à la question écrite n° 15977 de M. Jean-Louis Thiériot, député.

Quant à la peine complémentaire de confiscation<sup>12</sup> facilitée par la loi du 3 août 2018, elle permet aux préfets de décider de l'immobilisation et de la mise en fourrière du véhicule pendant une durée de sept jours en application de l'article L. 325-1-2 du code de la route. Le procureur de la République peut par la suite décider de prolonger l'immobilisation afin de permettre la confiscation effective du véhicule.

Il est vrai qu'en juridiction, la confiscation peut s'avérer être un véritable enjeu pour les personnes poursuivies. Or, les dispositions du code de la route relatives à l'immobilisation et à la mise en fourrière (articles L. 325-1 à L. 325-1-2), assez techniques, ne sont pas toujours dûment mises en œuvre par les agents interpellateurs, ce qui peut conduire à des difficultés d'application lors de la phase de jugement.

***Un investissement judiciaire massif*** : les chiffres rapportés tant dans l'étude d'impact que dans le cadre de l'évaluation de la loi du 3 août 2018 sont éloquentes et témoignent d'un très fort investissement des autorités judiciaires dans ce contentieux, ce qui tend à contredire le discours de certains élus qui fustigent le soi-disant laxisme des juges.

Sur le plan répressif, les forces de l'ordre peuvent s'appuyer sur tous les moyens utiles pour mener des enquêtes pouvant conduire à l'identification et à la condamnation des auteurs (constatations de terrain, recours à la vidéo-surveillance, analyse de traces papillaires, exploitation des réseaux sociaux...).

Comme nous l'avons développé devant la commission d'évaluation de la loi relative aux rodéos motorisés, il est important pour les faits les plus graves et/ou répétés, qui nécessitent une réponse pénale plus ferme notamment parce qu'ils engendrent des atteintes aux personnes - et pas seulement des nuisances -, de ne pas forcément privilégier des interpellations en flagrance, lesquelles s'avèrent fréquemment complexes compte tenu des dangers que peut représenter le comportement des conducteurs tant pour eux-mêmes que pour autrui.

Le Syndicat de la magistrature est ainsi opposé à toute course-poursuite pour ce type de délit - excepté en cas d'atteinte grave aux personnes -, ce moyen d'interpellation apparaissant totalement disproportionné tant du point de vue des enjeux judiciaires que de celui des risques encourus en terme de sécurité. Le nombre important de morts ou de blessés graves engendrés par de telles courses-poursuites suffit à justifier l'interdiction d'une telle méthode policière.

Plus généralement, ce type de délinquance ne justifie pas non plus d'opérer systématiquement sous le régime de la flagrance, d'autant que les investigations nécessaires à l'identification du mis en cause et du propriétaire du véhicule utilisé ne sont pas toujours évidentes et nécessitent un temps plus long que la flagrance - surtout si la circonstance aggravante de la réunion est visée -, de même que la caractérisation de la condition de violation intentionnelle d'obligations particulières de sécurité ou de prudence.

---

<sup>12</sup> La confiscation est régie notamment par l'article 131-21 du code pénal aux termes duquel « *La confiscation porte sur tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition* ».

Par ailleurs, preuve encore de la priorisation de ce contentieux, la circulaire de politique pénale générale du 1<sup>er</sup> octobre 2020 a rappelé l'attention particulière que doivent porter les procureurs généraux et procureurs de la République à ces agissement et les a invités à développer les moyens nécessaires à une politique pénale de saisie et confiscation systématiques des engins utilisés pour la commission des faits. A cette fin, la conclusion de conventions avec des acteurs locaux permettant d'assurer le gardiennage à titre gracieux desdits véhicules est encouragée. Afin d'accompagner au niveau national la conclusion de tels accords, le ministère de la Justice a pris attache avec les principales associations de maires, afin d'encourager la conclusion de ce type de convention et assure le suivi d'un groupe de travail destiné à expérimenter le gardiennage, à titre gracieux, des engins saisis à la suite de rodéos urbains, par les collectivités territoriales disposant d'une fourrière publique.

Finalement, force est de constater un investissement pénal massif et privilégié - pour ne pas dire disproportionné en comparaison avec d'autres contentieux engendrant des préjudices bien plus graves - des forces de l'ordre et de l'autorité judiciaire pour répondre aux inquiétudes liées à cette délinquance. La question est donc désormais de savoir si l'investissement des autorités publiques ne devrait pas - et n'aurait pas dû - se situer ailleurs, autrement dit en élaborant des politiques publiques de prise en charge régulatrice de ces passages à l'acte qui donnent à voir autre chose que le fait délinquant.

Le Syndicat de la magistrature considère que mettre l'accent sur une conception de l'action publique sensible à des exigences de justice, voire de transformation sociale, et engager une réflexion sur les voies possibles de dépassement de la vocation prioritairement répressive de la police qui s'est affirmée au cours des dernières décennies, est fondamental. Il apparaît donc indispensable de s'interroger sur les origines sociologiques et institutionnelles de ces débordements routiers et de mener des actions ciblées et des politiques publiques d'envergure à destination et en collaboration avec les citoyens concernés<sup>13</sup>, lesquels sont à bien des égards pas seulement oubliés mais relégués.

### **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**

Cet article crée un article 397-2-1 au code de procédure pénale qui permet, en cas de comparution immédiate (ou de présentation devant le juge des libertés et de la détention - JLD pour une comparution différée), lorsque le tribunal correctionnel se déclare incompétent en raison de la minorité du prévenu, de garder ce dernier à disposition de la justice en ordonnant son placement en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant le magistrat compétent, pour une durée maximale de 24h (dès lors que l'auteur est âgé de 13 ans au moins).

Réciproquement, il est créé un article L. 423-14 dans le code de justice pénale des mineurs qui permet, lorsque le juge des enfants ou le tribunal pour enfants se déclare incompétent en raison de la majorité du prévenu, de renvoyer le parquet à mieux se pourvoir mais en se prononçant

---

<sup>13</sup> Voir en ce sens nos pistes d'action abordées dans nos observations devant la mission d'évaluation de l'impact de la loi du 3 août 2018, p. 9 et s.

préalablement sur un maintien en détention provisoire pour une durée de 24 heures (48 heures dans l'hypothèse d'un renvoi à l'instruction s'il n'existe pas de pôle de l'instruction sur place).

Ces dispositions sont quasiment identiques à celles qui figuraient dans l'avant-projet de loi relatif à la protection des enfants, qui avaient été fort opportunément retirées dans le projet de loi finalement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le rapport avec la protection des enfants apparaissant pour le moins éloigné, pour ne pas dire inexistant.

Si les dispositions qui figuraient initialement dans cet avant-projet de loi étaient encore plus choquantes (en ce qu'elles prévoyaient une possibilité de porter le délai de 24 heures à 5 jours, délai particulièrement long et difficilement justifiable, sans aucune distinction selon la minorité ou la majorité de la personne prévenue), il n'en demeure pas moins que celles finalement soumises au Parlement posent de nombreuses difficultés de principe.

***Un filet de sécurité déloyal*** : Il convient au préalable de préciser que si ces cas de figure sont envisagés ce n'est pas parce que le parquet commettrait régulièrement des erreurs sur l'âge des prévenus en rédigeant ses saisines du tribunal correctionnel ou du tribunal pour enfants. Il s'agit en réalité ici de viser une hypothèse bien particulière, à savoir celle d'une divergence entre l'âge déclaré par la personne prévenue, et l'âge retenu par le parquet, en l'absence de documents fiables permettant d'avoir des certitudes sur l'âge de la personne, hypothèse qui concerne très directement les personnes se disant mineures non accompagnées. Dans ce cadre, l'article 397-2-1 du code de procédure pénale que ce projet de loi entend créer répondrait au cas de figure où le parquet aurait, à rebours des dires de la personne, considéré qu'elle était majeure, et où le tribunal, au regard des éléments en sa possession, considérerait au contraire qu'elle est mineure, ou *a minima* qu'il existe un doute devant par conséquent lui profiter. L'article créé permet alors en quelque sorte au parquet, qui aurait choisi la voie de la comparution immédiate dans l'objectif de maintenir la personne à disposition de la justice, de « se rattraper » et de pouvoir modifier la juridiction saisie, pire de « tenter le coup », sans prendre le risque d'une fuite du prévenu.

On notera par ailleurs qu'il ressort de l'étude d'impact que la création d'un tel article résulte uniquement d'une demande du parquet de Paris. Aucune consultation, par exemple de juges des enfants ou encore des organisations professionnelles de magistrats, ou encore de parquets d'autres juridictions, n'a été réalisée ni même jugée nécessaire. Le législateur est ainsi invité à se prononcer sur une énième modification du code de procédure pénale et du code de justice pénale des mineurs (qui n'est même pas encore entré en vigueur !) pour un nombre relativement résiduel de cas de figures, étant observé qu'aucun chiffre n'est d'ailleurs donné dans l'étude d'impact sur le nombre de remises en liberté qui auraient eu lieu sur ce fondement.

***Une détention provisoire insoutenable*** : même de courte durée, il s'agit d'une détention provisoire et donc d'une atteinte particulièrement grave aux droits de la personne prévenue et à sa liberté d'aller et venir - et à sa dignité compte des conditions actuelles d'incarcération -, qui ne doit être réservée qu'à des hypothèses spécifiques, alors qu'aucune autre mesure n'est envisageable. Il convient en outre de rappeler qu'elle est susceptible d'intervenir après 24 voire 48 heures de garde à vue, outre 20 heures de rétention dans les tribunaux qui disposent d'un dépôt, et que dans l'hypothèse d'un mineur qui serait renvoyé par « erreur » devant le tribunal correctionnel, la détention provisoire serait alors ordonnée par une juridiction qui n'est nullement spécialisée en



matière de mineurs, à rebours des évolutions que le législateur a entendu apporter au code de la justice pénale des mineurs (avec notamment la spécialisation des juges des libertés et de la détention en matière de mineurs qui conduit à ce qu'aucune détention provisoire ne puisse désormais être ordonnée à l'encontre d'un enfant par une juridiction qui ne serait pas spécialisée).

En l'espèce, il est à craindre que cette disposition ne conduise à aller à l'encontre du principe selon lequel en cas de doute sur l'âge, ce doute doit profiter à la personne intéressée. En effet, en cas de doute, plutôt que d'opter pour la minorité, le parquet pourra, sans craindre une remise en liberté de la personne et un risque de fuite si le tribunal se déclarait incompétent, choisir de déférer la personne devant une juridiction pour majeurs.

En outre, cette disposition revient à contourner les conditions fixées par le code de justice pénale des mineurs pour ordonner un placement en détention provisoire, conditions déjà larges et dont le caractère plus restrictif que pour les majeurs se justifie par l'autonomie du droit pénal des mineurs telle que consacrée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2002-461 du 29 août 2002.

En effet, le CJPM prévoit uniquement des hypothèses précises pour un placement en détention provisoire d'un mineur à l'issue d'un défèrement :

- soit le mineur est déféré devant un juge d'instruction pour les faits commis : dans ce cas, le juge des libertés et de la détention pourra être saisi aux fins de placement en détention provisoire s'il s'agit de faits criminels ou, s'il s'agit de faits correctionnels, uniquement s'il a plus de 16 ans et qu'il encourt une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à 3 ans ;
- soit le mineur est déféré devant le juge des libertés et de la détention préalablement à une saisine du tribunal pour enfants aux fins d'audience unique : dans ce cas, la détention provisoire n'est possible que si le mineur a plus de 16 ans, qu'il encourt une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à 3 ans, et qu'il a déjà des antécédents ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an ;
- soit le mineur est sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence sous surveillance électronique dans le cadre d'une autre procédure et il s'avère qu'il est en violation de ses obligations. S'il a au moins 16 ans, son placement en détention provisoire pourra être ordonné par le juge en charge du suivi de la mesure (juge d'instruction ou juge des enfants selon les cas), s'il a entre 13 et 16 ans, cela ne sera possible que s'il a été préalablement soumis à une obligation de respecter un placement dans un centre éducatif fermé.

Or en l'espèce, si la personne est initialement considérée comme majeure, elle pourra être déférée en vue d'une comparution immédiate dès lors que la peine encourue pour les faits poursuivis est d'au moins deux ans, voire même six mois en cas de délit flagrant (article 395 du code de procédure pénale). Ainsi, tel que l'article 397-2-1 est rédigé, une personne que le tribunal correctionnel considérerait finalement comme mineure de moins de 16 ans pourrait se voir placer 24 heures en détention provisoire dans l'attente de sa comparution devant le juge des enfants pour un délit puni de six mois d'emprisonnement alors même que si le parquet avait initialement orienté la procédure vers la juridiction pour mineurs, aucune détention provisoire n'aurait été possible.

Il y a là une inégalité de traitement qui apparaît totalement injustifiable. Dans son étude d'impact, le gouvernement ose avancer l'argument selon lequel ce placement en détention provisoire serait profitable au mineur lui-même car sans ce cadre il serait impossible de prendre une décision en vue d'une prise en charge adaptée au mineur. Cet argument n'est pas entendable, tout d'abord parce

qu'il n'est pas possible de soutenir qu'une détention provisoire constitue une prise en charge adaptée. Un tel argument ne fait que révéler l'incapacité de notre institution à se doter des moyens pour prendre en charge les mineurs non accompagnés de manière efficiente, sans pour autant recourir à des mesures coercitives qui ne sont que rarement ordonnées pour des mineurs français pour des faits identiques. En outre, rien n'empêche le parquet de prendre une ordonnance de placement provisoire dans le cadre de l'assistance éducative, s'il s'agit d'éviter que le mineur ne soit en danger une fois remis en liberté.

La réciproque envisagée, à savoir qu'une juridiction pour enfants considère la personne comme majeure et renvoie le parquet à mieux se pourvoir, apparaît encore plus résiduelle et interroge donc la nécessité de légiférer en la matière. En effet, les hypothèses où la personne serait déférée devant une juridiction pour mineurs avec réquisitions de placement en détention provisoire sont réservées aux personnes de plus de 16 ans, encourant 3 ans d'emprisonnement et disposant déjà d'antécédents et d'un rapport éducatif de moins d'un an (ce qui signifie donc théoriquement que la juridiction dispose d'ores et déjà de suffisamment d'éléments sur la personnalité de la personne et donc sur son âge, ce qui réduit d'autant le risque d'une divergence d'appréciation entre le parquet et la juridiction sur l'âge du prévenu). Dans tous les autres cas, la personne aurait en tout état de cause été remise en liberté à l'issue de sa comparution devant la juridiction pour enfants puisque la détention provisoire n'est pas prévue. Dès lors, il apparaît relativement incohérent de prévoir une possibilité de détention provisoire dans ce cas de figure.

Enfin, de manière générale, les dispositions de l'article 12 interrogent dans la mesure où elles n'ont que pour objet d'économiser du temps de travail des forces de l'ordre (c'est en tout cas l'un des arguments principaux avancé dans l'étude d'impact) et d'éviter d'avoir à rechercher et interpeller à nouveau les quelques personnes qui auraient été remises en liberté du fait de cette erreur d'orientation initiale de la procédure. Il est problématique de justifier une atteinte aussi grave à la liberté d'aller et venir par un souhait d'économie des moyens publics, et ce d'autant plus que, rappelons-le, ces cas restent peu nombreux.

### **Article 13 : permettre au procureur de faire appel des mesures prononcées avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement**

L'article 13 du projet de loi « 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 » (exposé des motifs du projet de loi) avant la première audience sur la culpabilité.

En effet, dans l'ordonnance du 2 février 1945, soit la procédure d'instruction s'applique (y compris devant le juge des enfants), soit l'on se situe dans le cadre d'une présentation immédiate avec décision préalable du juge des enfants sur d'éventuelles mesures de sûreté mais dans tous ces cas de figure un appel du parquet a été prévu (ou a minima un appel des décisions, sans restriction des parties pouvant l'exercer). A l'inverse, le code de la justice pénale des mineurs ne l'avait pas prévu, ce qui illustre une nouvelle fois la précipitation dans laquelle sont écrits les textes législatifs, le code de justice pénale des mineurs, alors même qu'il n'est pas encore entré en vigueur, subissant d'ores

et déjà plusieurs modifications législatives dans le but de réparer des erreurs ou oublis (voir le projet de loi *confiance dans l'institution judiciaire* notamment).

Si cette justification n'est pas évoquée dans l'exposé des motifs, le Syndicat de la magistrature relève que cette proposition de modification permet de réparer deux autres omissions ou maladresses de rédaction, à savoir celle de l'oubli des représentants légaux du mineur parmi les personnes pouvant faire appel des décisions du juge des enfants et du juge des libertés et de la détention relative à des mesures éducatives ou des mesures de sûreté, et le fait que tel que rédigée initialement, la possibilité d'appel ne semblait concerner que les décisions ordonnant la mesure et non celles la modifiant.

Ceci précisé, le Syndicat de la magistrature n'a pas d'observations particulières à formuler sur cet article.

#### **Article 14 : impossibilité pour le juge des enfants ayant été en charge de l'instruction de présider la juridiction de jugement**

L'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire dans sa version issue de la loi du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* dispose actuellement que : « *Le tribunal pour enfants est composé d'un juge des enfants, président, et de plusieurs assesseurs. Le juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction. Lorsque l'incompatibilité prévue au deuxième alinéa et le nombre de juges des enfants dans le tribunal judiciaire le justifient, la présidence du tribunal pour enfants peut être assurée par un juge des enfants d'un tribunal pour enfants sis dans le ressort de la cour d'appel et désigné par ordonnance du premier président* ».

Ce texte est issu de la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 (Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J.*) qui considérait comme contraire à la constitution le fait qu'un juge des enfants, agissant comme juge d'instruction, puisse se prononcer sur les charges pesant sur le mineur et le renvoyer en jugement et en même temps faire partie de la formation de jugement. La modification intervenue a interprété *a minima* la décision du conseil constitutionnel en ne prévoyant une incompatibilité qu'entre la rédaction de l'ordonnance de renvoi, à l'exclusion des autres actes d'instruction, et le jugement de l'affaire.

Toutefois, depuis la décision du conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 et la loi du 23 mars 2019, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité.

Le 26 mars 2021, ce dernier a déclaré contraires à la Constitution, puisque méconnaissant le principe d'impartialité, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2513 du code de l'organisation judiciaire, qui prévoit que le juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction, sans prévoir la même incompatibilité pour le juge des enfants ayant été en charge de l'instruction.

L'article 14 tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2021 (Décision n° 2021-893 QPC du 26 mars 2021, *M. Brahim N.*) afin que le juge des enfants ne puisse

présider la juridiction de jugement dans une affaire dans laquelle il a effectué des actes d'instruction préparatoire.

Ainsi, la modification de l'article L. 2513 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.

Il était en effet fréquent, dans la pratique qu'un juge des enfants ayant instruit une affaire, sans ordonner lui-même le renvoi, préside le tribunal pour enfants. En d'autres termes, un juge des enfants pouvait jusque-là instruire et juger une même affaire, soit mettre en examen un mineur, lancer des investigations le concernant, le renvoyer devant un tribunal pour enfants, puis présider ce tribunal qui examinera la question de sa culpabilité et, le cas échéant, prononcera une peine à son encontre.

Le Conseil constitutionnel a fait une distinction entre le fait qu'un juge des enfants puisse à l'issue d'une instruction, prononcer des mesures d'assistance, de surveillance ou d'éducation mais dans le même temps, le fait qu'il ne puisse pas présider une juridiction de jugement compétente pour prononcer des peines.

L'abrogation de ces dispositions a été reportée au 31 décembre 2022, ce qui apparaît justifié au regard des questions pratiques et d'organisation de juridiction que cela pose. En effet, si cette volonté d'impartialité est légitime, en tout cas dans les cas où le juge des enfants réalise véritablement des actes d'instruction et ne se contente pas d'ordonner des mesures éducatives, elle n'est pas sans interroger sur la façon dont les petites juridictions notamment vont pouvoir s'organiser. Ainsi, pour un tribunal pour enfants composé de deux juges, ni celui qui aura réalisé les actes d'investigations sur les faits et la personnalité, ni celui qui aura signé l'ordonnance de renvoi ne pourront juger le mineur en question, ce qui va poser des questions importantes, avec un risque que le mineur se soit jugé par un juge non spécialisé, ce qui serait là aussi contraire aux principes constitutionnels.

Le champ de cette décision du Conseil constitutionnel est cependant limité dès lors que cela ne va concerner les procédures engagées jusqu'à l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs qui supprime la procédure d'instruction devant le juge des enfants, soit le 30 septembre 2021, et dont l'audience de jugement n'aura pas eu lieu avant le 31 décembre 2022, afin de garantir l'interdiction de cumul entre les fonctions d'instruction et de jugement.

Cette modification, bien qu'elle ne fasse 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 - n'est pour autant pas nulle en termes d'impact, comme peut le dire l'étude d'impact qui suit le projet de loi. Les juridictions doivent ainsi 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, ce qui prend un certain temps notamment pour le personnel de greffe.

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 et du code de la justice pénale des mineurs, cette avancée majeure, sollicitée depuis plusieurs années, n'aura cependant que des effets limités dans le temps, dès lors que les nouvelles dispositions suppriment la phase de mise en examen en les remplaçant par une première audience de culpabilité et une deuxième de sanction.

### **Article 15 : amende forfaitaire délictuelle**

« Frapper au porte-monnaie » (formule basique reprise par Emmanuel Macron lors de la clôture du Beauvau de la sécurité) semble une sanction à première vue frappée au coin du bon sens, mais à l'épreuve du terrain, elle s'avère relever davantage du slogan, politique en l'occurrence, et surtout aggraver les biais discriminants de la justice pénale « du quotidien ».

***Le développement de l'amende forfaitaire délictuelle à l'épreuve du management judiciaire :*** initialement prévue pour les contraventions des quatre premières classes par les articles 529 et suivants du code de procédure pénale, l'amende forfaitaire 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 code de procédure pénale (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).

En raison de son caractère quasi administratif, cette procédure était ainsi traditionnellement réservée à certaines contraventions. Mais, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a instauré une procédure d'amende forfaitaire applicable à certains délits aux articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale : conduite d'un véhicule sans permis, conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas sa conduite et conduite d'un véhicule sans assurance.

La loi du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* a élargi le domaine de l'amende forfaitaire délictuelle, 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, mais également pour les 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 ainsi que pour les infractions d'occupation des parties communes d'immeubles collectifs et d'installations illicites.

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 les dispositions relatives à l'amende forfaitaire délictuelle et 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 ».*

Cette évolution depuis une dizaine d'années est symptomatique du sort réservé au service public de la Justice, aujourd'hui asphyxié, et de l'impact des politiques managériales sur la matière pénale. La « tolérance zéro » étant érigée en totem et le « sentiment d'insécurité » étant devenue la nouvelle norme statistique, les décideurs publics ont dopé les modalités de régulation pénale en multipliant de façon pléthorique les alternatives aux poursuites. Dans ses débuts, ces nouvelles formes de réponse pénale pouvaient symboliser l'émergence d'une justice plus « douce » et mieux appropriée pour sanctionner les infractions de faible gravité, mais l'expérience judiciaire a démontré que ces transformations étaient la marque d'un processus de sur-pénalisation. Autrement dit, « *cette recomposition de la justice pénale manifesterait une extension du filet pénal à des comportements qui échappaient précédemment au contrôle des institutions régaliennes. Au niveau procédural, les nouveaux modes de traitement des délits ne viseraient pas tant la recherche de sanctions ad hoc que l'adaptation prosaïque à l'injonction d'apporter une réponse pénale rapide et incontournable. Par le truchement du management par objectifs s'insinuerait une nouvelle culture gestionnaire de répression. La politique pénale se définirait désormais moins par la seule volonté de contenir la délinquance en s'efforçant de donner, fusse illusoirement, un sens à la peine que par l'ajustement de ces fins aux moyens : tout se passerait comme si les principes d'action (la détermination du nombre d'affaires à poursuivre et le choix de la procédure) se forgeaient désormais en fonction des capacités logistiques des juridictions* »<sup>14</sup>.

L'amende forfaitaire délictuelle, consécration de la rationalisation pénale, a pourtant pour pendant une bureaucratisation de la réponse pénale. Censée être rapide et efficace, les données du terrain sont tout autres puisqu'elles révèlent que les agents sont astreints à une série de tâches finalement chronophages<sup>15</sup>, favorisant par là la perte de sens. Le discours de modernisation n'offre finalement que peu de progrès, l'*ethos* gestionnaire de l'amende forfaitaire délictuelle laissant place à son *ethos* punitif.

***Une conduite pénale à risque*** : si l'amende forfaitaire était pratiquée en matière contraventionnelle, le principe constitutionnel d'individualisation des peines et la nécessité de la séparation des autorités de poursuite et de jugement s'opposent à ce que soit transposé en matière correctionnelle, davantage protégée en raison de ses enjeux plus importants, un tel mécanisme qui aboutit à la distribution automatisée d'amendes d'un montant uniformisé selon un « tarif », à la seule initiative des services

---

<sup>14</sup> Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? » *Droit et société* 2014/3.

<sup>15</sup> En ce sens : Les gains en temps de travail de cette forfaitisation pour la justice ne sont pas quantifiables comme le constatent les deux rapporteurs de la mission d'information parlementaire de janvier 2017 relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants.

de police interpellateurs, qui seraient à la fois autorité de constatation de l'infraction, autorité de poursuite et autorité de jugement.

Par ailleurs, ce dispositif conduit à conférer aux services de police, émanation du pouvoir exécutif, l'opportunité des poursuites en matière correctionnelle, ceux-ci étant libres de décider discrétionnairement d'appliquer une amende forfaitaire sans en référer à l'autorité judiciaire ou d'aviser le procureur de la République en vue de l'exercice de l'action publique selon d'autres modalités. En dépossédant l'autorité judiciaire de l'opportunité des poursuites et de l'exercice de l'action publique au profit du pouvoir exécutif, la disposition porte une atteinte au principe de séparation des pouvoirs et renforce une forme de « justice rendue dans la rue »<sup>16</sup>.

Au surplus, en matière d'usage de stupéfiants, la mise en œuvre de l'amende forfaitaire délictuelle a renforcé le pouvoir de punir policier dans le cadre d'« une guerre d'usure ». Dans ses missions d'occupation du terrain, se joue en effet une disciplinarisation des contrôlés, jusqu'épuiser l'adversaire. A défaut de « faire des bâtons » (constater des délits), la forfaitisation permet de « faire du TA » (du timbre-amende). « *On pourrait se réjouir qu'à la matraque se substitue le timbre-amende, à la brutalité de la relation l'injonction de payer, dernière manifestation en date de la civilisation des moeurs. La bureaucratisation de l'existence se substituerait à la violence erratique, la violence pécuniaire à la violence physique* »<sup>17</sup>. Alors qu'une crise de confiance entre une partie de la population et la police ainsi que l'institution judiciaire est aujourd'hui largement documentée, il est évident que cette modalité répressive va aggraver cette fracture.

Par ailleurs, le discours du gouvernement sur l'efficacité de ce dispositif en matière d'usage de produits stupéfiants repose sur le crédo suivant : l'amende, dissuasive, va faire disparaître la consommation. Or, on a vu que la forte augmentation du nombre d'amendes prononcées après 2007 à la suite de la création de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale n'a eu aucun effet en la matière. De la même manière, malgré une communication à grand frais du ministre de l'Intérieur, l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants n'a pas fait sourciller les trafiquants, illustration supplémentaire de l'échec de la politique de la « guerre à la drogue ».

Par ailleurs, ce type de rendement procédural se réalise au détriment des droits des justiciables. En effet, l'instauration d'une amende forfaitaire délictuelle est une réforme de déjudiciarisation à contre-sens de l'exigence de l'individualisation et de la proportionnalité des peines. L'automatisme de l'amende forfaitaire délictuelle déroge aux principes d'individualisation et de proportionnalité des peines. Elle ne permet pas de prendre en compte les spécificités de chaque situation (consommations problématiques ou non, quels moyens financiers, personne isolée ou bien insérée, etc.). Or, le prononcé de la peine doit se faire en fonction des faits et des spécificités des personnes, au terme d'un débat contradictoire. Ce ne sera pas le cas avec l'amende forfaitaire qui aggrave *in fine* les inégalités devant la loi. Ce constat a d'ailleurs été pointé en matière de répression de l'usage

---

<sup>16</sup> Entretien d'Aline Daillère par Camille Polloni, « Les amendes, «une forme de justice rendue dans la rue », *Mediapart*, 9 avril 2020 : Aline Daillère a mené une étude sur le « pouvoir contraventionnel » accordé aux policiers. En se penchant sur des verbalisations dénoncées comme abusives, elle analyse la liberté laissée aux agents et l'inefficacité des recours.

<sup>17</sup> Fabien Jobard, Kamel Boukir. La police bientôt dotée d'une nouvelle arme dangereuse, l'amende forfaitaire délictuelle. 2019, AOC.

de stupéfiants, laquelle conduit à des contrôles et poursuites qui ciblent plus particulièrement les quartiers populaires. Les inégalités observées entre les consommateurs régulièrement interpellés pour usage et ceux qui ne le sont jamais sont en quelques sortes industrialisées avec l'amende forfaitaire, en raison de la facilité d'utilisation de cette procédure.

Par définition, l'amende forfaitaire est étrangère aux particularités qui entourent la commission de l'infraction. Comme le souligne un rapport d'information du Sénat de 2017<sup>18</sup>, l'amende forfaitaire délictuelle « *présente cependant l'inconvénient d'être indifférente aux circonstances de l'infraction* ». En cas de verbalisation forfaitaire pour un vol simple, à défaut de constatation des circonstances de commission de l'infraction qui peuvent notablement varier en fonction de différents facteurs, il sera compliqué pour la personne contestant les faits, mais également pour l'autorité judiciaire dans le cadre de la procédure de contestation, de rassembler des éléments probatoires.

L'étude d'impact nous enseigne que « *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 [...] Chaque année, 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* » (p. 142-146).

Il est ainsi clairement affiché que l'amende forfaitaire délictuelle va notamment mordre sur les classements sans suite. Pourtant, tout le monde peut s'accorder sur le fait qu'il n'apparaît pas disproportionné qu'en matière de vol à l'étalage, lorsque la victime a été indemnisée ou le produit de l'infraction a été restitué, qu'un classement sans suite, le cas échéant assorti d'un rappel à la loi – à supposer qu'il survive après le vote de la loi *pour la confiance de l'institution judiciaire* -, soit notifié. La société ne perd rien avec une telle réponse pénale. En revanche, la facilité avec laquelle les amendes pourront être distribuées renforcera la poursuite de la politique du chiffre déjà bien en place en matière de vol, sans autre bénéfice qu'un satisfecit de principe sur le nombre d'affaires poursuivie.

Enfin, il est pour le moins malhonnête de la part du pouvoir exécutif de mettre en avant la rapidité et l'efficacité de la verbalisation forfaitaire alors que le recouvrement s'avère problématique. Pour les amendes « classiques », le taux de recouvrement des amendes est particulièrement faible s'agissant des escroqueries (16 %), stupéfiants (23 %) ou vols (25 %), alors qu'il est nettement supérieur pour les infractions de conduite sous l'emprise de l'alcool (67 %), de santé publique

---

<sup>18</sup> « Cinq ans pour sauver la justice ! », rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice (n° 495), fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 4 avril 2017, p. 244.



(69 %), d'environnement (75 %) ou d'homicide ou blessure involontaire (80 %) <sup>19</sup>. Selon plusieurs députés LREM à l'origine du dépôt d'un amendement au projet de loi (amendement CL187), le paiement des amendes forfaitaires *in fine* reste faible : « *Selon la direction des affaires criminelles et des grâces, le taux de recouvrement des amendes prononcées du chef d'usage de stupéfiants s'élève actuellement à 41,7 %* », expliquent-ils, ajoutant que de nombreux interlocuteurs évoquent « *un réel problème de solvabilité des personnes interpellées pour usage de stupéfiants* ». Et comble de l'amendement, il est proposé par ces parlementaires en réponse à ces carences de prévoir qu'« *à défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de quarante-cinq jours prévu par l'article L. 495-18 du code de procédure pénale, l'auteur de l'infraction disposera de 4 mois pour acquitter l'amende forfaitaire majorée, faute de quoi les poursuites pourront être relancées devant le tribunal correctionnel* ». Vous avez dit efficacité et simplification ?

### **Article 16 : relevé de la signalétique contraint**

***Un autre usage légitime de la force ?*** En l'état actuel de la législation, la prise d'empreintes ou la prise de photographie sont prévues dans le cadre d'une enquête en flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire mais à la condition que la personne y consente, son refus étant pénalement sanctionné d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros (quatrième alinéa de l'article 55-1 du code de procédure pénale).

Si le refus de se soumettre au prélèvement biologique destiné à permettre l'analyse d'une identification par empreinte génétique constitue, comme pour les empreintes digitales et palmaires, un délit, l'article 706-56 du code de procédure pénale prévoit 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 code de procédure pénale, 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 code de procédure pénale – 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

---

<sup>19</sup> Pierre Januel, « Plus de la moitié du montant des amendes pénales reste impayé », Dalloz Actualités 27 mars 2019.

atteinte d'une maladie sexuellement transmissible, comme le sida, sur instruction écrite du procureur de la République ou du juge d'instruction

L'article 16 du projet de loi augmente le champ des prélèvements sous contrainte et les hypothèses dans lesquelles l'on peut 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 majeur :

- lorsqu'il est suspecté d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ;
- quand il est autorisé par le procureur de la République saisi en ce sens par un officier de police judiciaire ;
- dans le respect du principe de proportionnalité et de la vulnérabilité éventuelle de la personne.

Lorsque la personne suspectée est mineure, le recours à la contrainte sera possible dans les conditions suivantes :

- pour le mineur de plus de treize ans ;
- en cas de suspicion d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement ;
- eu égard à la vulnérabilité du mineur ;
- il faut au préalable tenter de recueillir le consentement du mineur et l'informer en présence de son avocat, des peines qu'il encourt ;
- l'avocat du mineur et, sauf impossibilité, ses représentants légaux sont préalablement informés de l'opération.

Un procès-verbal doit être rédigé qu'il s'agisse d'un majeur ou d'un mineur. Il mentionnera les raisons pour lesquelles le prélèvement sous contrainte est l'unique moyen d'identifier la personne ainsi que le jour et l'heure auxquels il y est procédé, ce procès-verbal étant transmis au procureur et copie remise à l'intéressé.

Le Conseil constitutionnel a admis que des prélèvements qui n'impliqueraient aucune intervention corporelle interne, ne comporteraient aucun procédé douloureux ou attentatoire à la dignité de la personne, rendus nécessaires par l'enquête, placés sous le contrôle d'un magistrat, et faisant l'objet d'un accord de la personne concernée ne seraient pas contraires aux principes d'inviolabilité du corps humain, de présomption d'innocence, au droit de ne pas s'auto-accuser et à la prohibition des mesures dont la rigueur ne serait pas nécessaire (Décision n° 2003 467 DC du 13 mars 2003, Loi sur la sécurité intérieure, Décision n° 2010 25 QPC du 16 septembre 2010, Fichier des empreintes génétiques). Par suite, il a jugé conforme le prélèvement interne forcé prévu par l'article 706-47-2 du code de procédure pénale en relevant que la contrainte à laquelle est soumise la personne n'entraîne aucune rigueur qui ne serait pas nécessaire au regard notamment de l'exigence constitutionnelle de protection de la santé de la victime (Décision n° 2003 467 DC précitée). L'on pourrait déduire de ces jurisprudences que le recours à la contrainte pour identifier l'auteur d'une infraction par le relevé de ses empreintes palmaires et digitales et la prise d'une photographie, ne seraient pas problématiques.

Le Conseil d'Etat argue ainsi dans son avis que le dispositif projeté répond à « *un besoin réel au vu du nombre de personnes, spécialement de mineurs non accompagnés qui refusent de s'identifier ou donnent de fausses identités, refusent que leurs empreintes soient prélevées, et qui, sans préjudice des poursuites pénales auxquelles elles s'exposent dans ce cas, ne peuvent être contraintes*

*actuellement de se soumettre à cette opération, rendant leur prise en charge sur le plan pénal, social ou éducatif illusoire et accréditant l'idée de l'impuissance de la réponse pénale dans ces cas ». S'agissant des mineurs, il précise que le texte dans sa nouvelle rédaction répond, dans l'organisation de la procédure et les garanties mises en œuvre « à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant qui impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale renforcée attachée à leur âge ».*

Pourtant, outre la question de la contrainte physique à des examens subis et imposés dans le cadre d'une enquête pénale, cadre qui empêche - de principe - le libre consentement de la personne privée de liberté, les conditions posées n'apparaissent nullement protectrices et suffisamment encadrées pour ne pas encourir une censure constitutionnelle.

S'agissant des majeurs, la peine encourue de trois ans exigée est beaucoup trop basse et le respect de la proportionnalité et de la vulnérabilité éventuelle insuffisamment définies pour pouvoir être prise en compte de façon concrète - l'absence de définition de ce que l'on entend par vulnérabilité et proportionnalité aboutissant à ce que ces conditions soient cochées par les policiers et gendarmes sans avoir à les motiver et donc à les exiger de façon purement hypothétique.

La condition de l'autorisation préalable du procureur de la République saisi en ce sens par un officier de police judiciaire, comme digue suffisante pour un contrôle effectif, fait fi des conditions de travail réelles des procureurs de la République au cours de la permanence téléphonique dans le cadre du traitement en temps réel des procédures. Il est en effet très difficile, sans avoir lu la procédure, sans pouvoir qualifier soit-même les faits et donc la peine encourue - l'on exige une saisine par l'OPJ sous entendant que la qualification provient de lui - de faire un contrôle complet de la procédure et des conséquences d'un tel acte intrusif sur la santé. La condition ultime de rédaction d'un procès-verbal rejoint nos inquiétudes quant à l'exigence d'une motivation factice qui ne serait constituée que de « cases à cocher », en l'occurrence, le fait qu'il s'agisse de l'unique moyen pour identifier la personne interpellée, ce qui est assez facilement caractérisable dans les faits.

S'agissant des mineurs, et plus spécifiquement des mineurs non accompagnés, cible réelle de cette disposition, les conditions posées nous semblent fondamentalement attentatoires à la spécificité du droit des mineurs et à l'intérêt de l'enfant, principes fondateurs des règles en la matière. L'étude d'impact insiste sur le fait que cela ne doit être utilisé qu'en derniers recours. Toutefois, les conditions posées beaucoup trop souples permettent largement de passer outre cette exigence.

Sur le fond, les éléments évoqués pour justifier une telle réforme questionnent fortement. Il est ainsi évoqué dans l'étude d'impact, une « expérimentation menée à Paris en 2019 » qui aurait démontré que « pour 154 jeunes formellement identifiés, 141 étaient en réalité majeurs » et que la directrice de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, estime 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* », sans pour autant que ces propos, unilatéraux et non vérifiés quant aux conditions d'exécution de cette « expérimentation », ne soient contredits par d'autres sources auditionnées par la mission

d'information parlementaire évoquée, notamment celle du Syndicat de la magistrature qui avait pu exprimer son point de vue et transmettre des observations écrites.

De nombreuses incertitudes existent en outre sur les conditions posées. Tout d'abord celle de l'âge, le mineur de plus de 13 ans est visé mais s'agissant de mineurs non accompagnés, dont l'âge est en question, quel âge est à retenir ? Celui provenant de l'examen d'âge osseux dont les techniques sont profondément critiquées ? Si l'étude d'impact précise qu'il s'agit « *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* »; le terme « apparaît manifestement âgé de » ne peut que continuer d'interroger au vu des éléments que nous avons évoqués. La CNIL a elle-même pu préconiser dans son avis que « *soit recueilli l'avis d'un médecin ou de tout autre professionnel ayant une connaissance fine des caractéristiques physiques, morphologiques et mentales d'un adolescent d'au moins treize ans* », exigence qui ne rassure cependant pas, sur les moyens de procéder à ces vérifications ni sur l'efficacité des vérifications effectuées.

La condition de la peine encourue n'est en outre nullement protectrice de l'intérêt de l'enfant, un vol de vélo par deux personnes étant par exemple suffisant, ce qui démontre que le seuil est beaucoup trop bas et atteint très facilement, au gré des qualifications retenues. La précision de la vulnérabilité du mineur semble indiquée uniquement pour que le texte puisse ne pas être censuré, sans pour autant que ne soit questionnée la capacité des enquêteurs à apprécier cette vulnérabilité potentielle - rappelons que l'examen médical n'est pas obligatoire pour les mineurs âgés de plus de 16 ans. On notera que s'il s'agit de mineurs (même suspectés d'être jeunes majeurs) non accompagnés, la vulnérabilité liée à leur vécu dans leur pays d'origine, à leur parcours d'exil et à leur vécu difficile sur notre territoire est manifeste, alors même qu'ils sont présentés comme la cible principale de cette disposition, ce qui démontre encore une fois que cette condition de prise en compte de la vulnérabilité est pour le moins imprécise et fictive.

Enfin, l'information préalable de l'avocat, des représentants légaux ainsi que la tentative de recueil préalable du consentement du mineur en présence de l'avocat et l'information des peines encourues nous semblent insuffisants et illusoire compte tenu des conditions dans lesquelles ces informations seront réellement fournies, à des populations fragilisées, ne comprenant souvent pas le français, et n'étant pas en état de réellement saisir les enjeux pénaux au vu des conditions de temps, de traduction et de pédagogie dans lesquelles cela leur sera fait. Nous rappellerons que les mineurs non accompagnés ne disposent en général pas, par définition, de représentants légaux, ou bien de représentants légaux (l'ASE) souvent défaillants dans l'accompagnement.

La CNIL de son côté « *regrette de ne pas avoir communication de l'ensemble des éléments lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause, en particulier s'agissant des modalités de mise en œuvre de ce relevé forcé, des moyens de contrainte envisagés et de la réalité de la nécessité de recourir à un tel dispositif. A cet égard, le respect de l'exigence de nécessité impose notamment que le recours à des solutions alternatives moins intrusives ne permette pas d'atteindre les mêmes objectifs* ». Elle ajoute que « *s'agissant de mineurs, le traitement de données est autorisé*

*uniquement en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée ».*

La possibilité de contraindre un individu et à tout moins un mineur à donner ses empreintes ne nous semble donc aucunement pertinente et existe en réalité déjà puisque le fait - dans le cadre d'une interpellation pour une suspicion d'infraction, le fait de refuser de donner ses empreintes, constitue en soi une nouvelle infraction. Il est cependant à noter que de fait, une réelle pression en ce sens est exercée sur les mineurs, notamment par une pratique répandue de réquisitions de placement en détention provisoire en cas de refus de prise d'empreintes. Il peut ainsi arriver que les mineurs soient informés que s'ils finissent par consentir à donner leurs empreintes, notamment dans le temps du passage au dépôt au tribunal et de l'attente du passage devant le juge des enfants, la demande de détention provisoire motivée par l'absence de connaissance de l'identité précise pourrait ne plus être adaptée et donc requise. De telles pratiques nous semblent très problématiques, un mineur après plus de 24 heures voire 48 heures de garde-à-vue auxquelles s'ajoutent potentiellement les 20 heures de dépôt (dans certains tribunaux qui ont des dépôts de nuit) n'étant nullement en capacité de consentir à un tel acte, invasif et aux conséquences importantes. Du reste, quand bien même un mineur agirait sciemment de la sorte pour tenter d'échapper à des poursuites pénales, la contrainte physique ou la menace d'incarcération apparaissent totalement disproportionnées par rapport au but poursuivi. Dans le même sens, la mise en place du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité, impliquant un croisement de données entre les préfetures et les départements, ne nous semble pas aller dans le bon sens. En effet, cette dimension de contrôle et de fichage ne peut que conduire ces mineurs à fuir les institutions censées les protéger par crainte des conséquences pouvant en être tirées.