

Paris, le 21 juillet 2009

12-14 rue Charles Fourier  
75013 PARIS  
Tel 01 48 05 47 88  
Fax 01 47 00 16 05  
Mail : syndicat.magistrature@wanadoo.fr  
site : www.syndicat-magistrature.org

**Observations du Syndicat de la magistrature  
relatives au projet de « loi d'orientation et de  
programmation pour la performance de la sécurité  
intérieure » dite « LOPPSI 2 »**

Un texte dont la philosophie générale vise à étendre les formules de fichage de la population et à créer ou aggraver des infractions dans divers domaines est une nouvelle fois présenté à l'examen du Parlement.

L'année 2008 signe pourtant l'échec manifeste d'une vision essentiellement répressive des problèmes de société. En effet, malgré un amoncellement sans précédent de textes de loi visant à durcir la législation pénale ou les modes de surveillance, le nouveau ministre de l'Intérieur a été obligé de reconnaître que « *la délinquance a cessé de baisser* ».

Or, au lieu de prendre acte de l'inefficacité de cette inflation législative pénale en cherchant, par exemple, à recréer une confiance citoyenne, notamment dans les quartiers populaires, le gouvernement propose un texte qui accroît la séparation sociale. A cet égard, l'exposé des motifs du projet de loi « *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* », en dressant la liste exhaustive des prétendues « *menaces* » intérieures et extérieures, révèle une conception de la société à la limite de la paranoïa.

Il en résulte un aggloméré de mesures sans liens particuliers entre elles, visant tantôt à créer de nouvelles incriminations ou à aggraver les anciennes, tantôt à permettre à l'Etat d'instituer un régime d'impunité pour ses agents de renseignements ou de mieux avoir à l'œil des populations ciblées.

Comme si le contenu de ces dispositions alarmantes n'était pas suffisant, le projet de loi est rédigé (sciemment ?) de manière si complexe et si obscure qu'il sera inintelligible pour le justiciable et les professionnels en charge de le mettre en application.

Dans ce fatras de nouvelles dispositions, le Syndicat de la magistrature a choisi de concentrer ses observations sur les aspects les plus inquiétants du texte au regard des libertés publiques et du principe d'égalité des citoyens devant la loi : la surveillance, la création d'un bloc d'impunité autour de la raison d'Etat et le cas particulier de la sécurité routière.

## **1. Vers une surveillance généralisée et sans contrôle de la population**

### **1.1 Les fichiers**

Le projet de loi contient diverses dispositions concernant les fichiers de police judiciaire (articles 10 et 11).

#### **1.1.1 Les fichiers « *d'antécédents* »**

Les nouveaux articles 230-6 et 230-7 du Code pénal recodifient et adaptent les dispositions relatives à l'alimentation du STIC et du JUDEX, fichiers dits « *d'antécédents* » de la police nationale et de la gendarmerie.

Les nouveaux articles 230-8 et 230-9 du Code pénal portent quant à eux sur le *contrôle* de ces traitements automatisés d'informations nominatives, qui reste confié aux procureurs de la République.

Il paraît en effet indispensable que le contrôle de tels fichiers soit assuré par l'autorité judiciaire qui, aux termes de l'article 66 de la Constitution, est la « *gardienne de la liberté individuelle* ». Cependant, il convient de rappeler que la Cour Européenne des Droits de l'Homme a considéré, dans l'arrêt MEDVEDYEV du 10 juillet 2008 (porté devant la Grande Chambre), que le parquet français n'est pas une « *autorité judiciaire* » en ce qu'il lui manque l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif... Confier le contrôle de telles banques de données nominatives au parquet n'a donc de sens que si le statut de celui-ci est modifié pour garantir son indépendance, comme le revendique le Syndicat de la magistrature.

Surtout, l'article 230-8 confère toujours au procureur de la République le pouvoir incompréhensible de faire exception à la règle de l'effacement des données relatives à des personnes relaxées ou acquittées, c'est-à-dire innocentées, « *pour des raisons liées à la finalité du fichier* » (sic)... Cette formule est totalement obscure et, de fait, on ne voit pas ce qui pourrait justifier le maintien dans un fichier d'antécédents de personnes qui, en réalité, n'en n'ont pas !

Par ailleurs, le texte opère une distinction, injustifiée en l'espèce, entre les décisions d'acquittement et de relaxe d'une part et les décisions de non-lieu et de classement sans suite (pour cause d'infraction insuffisamment caractérisée) d'autre part. En effet, il est prévu que ces dernières ne conduiront pas à l'effacement des données de l'intéressé (sauf décision contraire du procureur de la République), mais à une simple « *mention* », alors qu'elles signifient une absence ou un manque de charges concernant le prétendu mis en cause. Autrement dit, on considère comme antécédent justifiant le fichage une procédure qui s'est révélée vaine... C'est faire peu de cas de la suspicion inévitablement engendrée par l'inscription dans un fichier de police en qualité de... suspect.

Le texte est en outre totalement silencieux s'agissant des autres motifs de classement sans suite, en particulier celui tenant à l'absence d'infraction. Par conséquent, alors que la personne qui bénéficiera d'un classement sans suite pour cause d'infraction insuffisamment caractérisée verra cette décision mentionnée sur sa fiche, celle qui obtiendra un classement pour absence totale d'infraction sera toujours enregistrée comme mise en cause, sans la moindre indication de cette décision pourtant encore plus lourde de sens...

Ce dispositif apparaît donc largement incohérent, inutile et dangereux.

Par ailleurs, le projet de loi est extrêmement vague concernant l'effectivité du contrôle des fichiers.

De quels moyens disposeront des parquets déjà engorgés par une politique de poursuite quasi-systématique afin d'assurer l'indispensable actualisation du STIC et du JUDEX, pour le passé et pour l'avenir ? Rien ne l'indique et la réduction massive des effectifs de magistrats qui est en cours n'incite pas à l'optimisme. Certes, le déploiement du logiciel CASSIOPEE et les échanges programmés entre la chaîne pénale judiciaire et les fichiers d'antécédents devraient faciliter à terme ce contrôle, mais ce dispositif est loin d'être effectif.

En outre, il doit être rappelé que, selon la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), le seul STIC recensait 5.552.313 personnes mises en cause et 36.500.000 procédures en décembre 2008, avec un taux d'erreur impressionnant puisque seules 17% des fiches étaient exactes... Le travail de mise à jour est donc considérable.

Plus généralement, il est regrettable qu'aucune réflexion d'ensemble n'ait été véritablement menée sur les finalités de ces fichiers d'antécédents devenus tentaculaires et dont plus personne ne peut garantir la maîtrise.

Quant aux modalités de contrôle elles-mêmes, le texte se contente d'indiquer que les procureurs auront un « *accès direct* » aux fichiers... On aurait pourtant pu imaginer d'imposer aux parquets d'effectuer des sondages selon une régularité précise et de rédiger des rapports de contrôle transmis aux autorités concernées ainsi qu'à la CNIL.

### 1.1.2 Les fichiers « *d'analyse sérielle* »

Le projet de loi prévoit d'augmenter la taille de ces fichiers dédiés aux infractions « *présentant un caractère sériel* », en abaissant de 7 à 5 ans le quantum des peines encourues par les personnes mises en cause pour de telles infractions (nouvel article 230-13 du Code pénal).

On assiste donc à une nouvelle extension du fichage, dans un pays qui compte déjà 58 fichiers recensés...

Tout se passe comme si les limites du fichage de la population étaient sans cesse repoussées, au nom d'une efficacité toujours postulée, rarement étayée.

Ici, il s'agit d'inclure dans ces fichiers de rapprochement les personnes susceptibles d'être impliquées dans des affaires de plus petite délinquance. Aujourd'hui, c'est 5 ans, demain ce sera 3, jusqu'où ? Manifestement, le fichage généralisé est en marche.

S'agissant du contrôle de ces fichiers, le nouvel article 230-15 renvoie aux dispositions très contestables concernant les fichiers d'antécédents.

## 1.2 La « *vidéoprotection* »

L'article 17 du projet de loi contient une disposition qui nous semble particulièrement dangereuse.

Il s'agit d'autoriser les personnes morales de droit privé à installer sur la voie publique des systèmes de vidéosurveillance (car c'est bien de cela qu'il s'agit) « *aux abords de leurs bâtiments et installations, dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme ou particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol* ».

Jusqu'à présent, seuls les bâtiments exposés au terrorisme étaient concernés.

Compte tenu de la généralité de la formule retenue, toutes les entreprises privées pourront donc désormais placer des caméras dans la rue, au-delà de leurs murs, en échappant opportunément aux obligations particulières qui leur sont imposées dans les espaces privés, notamment en matière d'affichage informatif, puisque les caméras seront situées sur la voie publique...

On assiste ainsi à une privatisation rampante du domaine public. Les citoyens, déjà étroitement cernés par les caméras déployées à grand frais par la puissance publique, verront leurs faits et gestes épiés par les sociétés privées, au nom de la « *protection* » de celles-ci.

Le texte indique que les salariés de ces structures ne pourront « *pas avoir accès aux enregistrements des images prises sur la voie publique* », mais il sera bien évidemment impossible d'exercer un contrôle efficace en la matière. A cet égard, les vérifications prévues par le projet de loi, effectuées *a posteriori* et discrétionnairement par des commissions départementales *ad hoc*, apparaissent bien dérisoires...

L'idée est donc d'accroître autant que possible la surveillance visuelle des espaces publics en la déléguant partiellement au privé. L'exposé des motifs est clair sur ce point : « *Il s'agit de favoriser la réalisation du plan de triplement des caméras installées sur le territoire* ».

Une telle politique se fonde une nouvelle fois sur un postulat d'efficacité qu'aucune étude n'est venue valider. Au contraire, l'exemple anglais démontre le caractère largement illusoire d'une telle généralisation de la vidéosurveillance. En effet, si l'on en croit les résultats d'une étude britannique, 80% des images sont inutilisables et 3% seulement des vols ont pu être résolus à Londres avec ce système. Ce « *véritable fiasco* », pour reprendre l'expression d'un responsable de Scotland Yard récemment cité dans le journal *Libération*, devrait inciter le gouvernement français à davantage de retenue.

## 2. Raison d'Etat : le bloc d'impunité se renforce

Le projet de loi comporte un chapitre IV intitulé « *protection des intérêts fondamentaux de la nation* » qui prévoit de créer un régime d'impunité judiciaire pour les agents de renseignement, leurs sources et leurs collaborateurs lorsqu'ils utilisent une identité ou une qualité d'emprunt (article 20 du projet).

Pire, la révélation **même involontaire**, de « *toute information qui pourrait conduire directement ou indirectement à la découverte de l'usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité, de l'identité réelle* » de ces agents ou de leur appartenance à l'un des services spécialisés de renseignement sera désormais réprimée sur le plan pénal par de peines allant de 3 ans à 10 ans d'emprisonnement.

Sont également protégés au même titre les sources ou collaborateurs occasionnels d'un service spécialisé de renseignement.

A cet égard, l'exposé des motifs du projet de loi n'hésite pas à affirmer de manière péremptoire, mais sans le démontrer, que « *la nécessité opérationnelle de protéger l'identité de l'agent de renseignement et de son informateur apparaît indispensable* ».

Si l'on peut comprendre que les agents des services de renseignement ne soient pas pénalement poursuivables lorsqu'ils utilisent une fausse qualité et/ou une fausse identité dans le cadre de leur mission, encore faut-il s'assurer que cette mission obéit au commandement de l'autorité légitime et qu'elle ne soit pas manifestement illégale, conformément à l'article 122-4 du Code pénal, ce que le texte ne précise pas en l'état de sa rédaction.

En revanche, la création de nouvelles incriminations pénales pour sanctionner la révélation de l'identité des agents, de leurs sources ou de leurs collaborateurs apparaît totalement disproportionnée dans une société démocratique, d'autant qu'aucun cas de révélation mettant en danger la vie des agents n'a été recensé à ce jour.

Le nouvel article 431-21-1 du Code pénal va jusqu'à prévoir une sanction de 3 ans d'emprisonnement pour une révélation « *commise par imprudence ou par négligence par une personne dépositaire, soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente.* »

On crée donc un **délit involontaire de révélation**, ce qui est tout à fait inédit dans le Code pénal qui, jusqu'à présent, réservait les délits non

intentionnels, et donc déroatoires aux principes généraux du droit, à des domaines bien spécifiques que sont les homicides et blessures involontaires, la tromperie ou falsification de marchandises, le droit pénal de la construction, la publicité mensongère et la sécurité du travail.

Ces nouvelles dispositions pénales auront pour conséquence d'entraver gravement la liberté de la presse qui ne pourra plus révéler d'éventuels scandales ayant trait aux pratiques illégales et/ou abusives de ces services.

Tout aussi inquiétant, ces dispositions portent gravement atteinte à l'action de la Justice et au principe fondamental de la recherche d'auteurs d'infractions puisque les magistrats eux-mêmes seront passibles de telles sanctions s'ils enquêtent sur des dysfonctionnements liés aux activités des services de renseignement. Cette pénalisation de l'action judiciaire est d'ailleurs revendiquée puisque l'exposé des motifs rappelle que ces dispositions auront vocation à s'imposer aux autorités judiciaires.

L'histoire récente démontre pourtant que de telles situations dans lesquelles des agents des services de renseignements ont obéi à des instructions manifestement illégales ne sont pas des hypothèses d'école.

L'affaire du Rainbow Warrior est une illustration emblématique des dérives possibles.

Si les dispositions pénales prévues par le projet de loi avaient été en vigueur à l'époque de cette affaire d'Etat, les Français auraient-ils connu la vérité ?

Il est certain que la véritable identité des époux Turenge n'auraient pu être révélée en France et les agissements condamnables de la DGSE auraient ainsi bénéficié d'une impunité.

De la même façon, le récent enlèvement en Somalie de deux agents des services de renseignements français enregistrés sous la fausse qualité de journalistes n'aurait pu être rendu public, car le seul fait de révéler l'utilisation d'un nom ou d'une qualité d'emprunt caractérise la nouvelle infraction pénale...

Ces dispositions du projet de loi doivent également être examinées au regard d'un contexte législatif plus large qui entend faire triompher la raison d'Etat au détriment de la Justice et de la nécessaire recherche de la vérité.

En effet, la loi de programmation militaire adoptée au Parlement entérine une extension démesurée du champ du secret-défense qui aboutira à rendre inopérantes certaines perquisitions.

Après avoir prévu l'impunité de certains lieux, y compris privés, au nom du secret-défense, le gouvernement s'apprête donc à organiser l'impunité des agents des services de renseignement mais également celle de leurs sources et de leurs collaborateurs occasionnels sur lesquels l'Etat français n'exerce aucun véritable contrôle.

A l'heure où les révélations s'enchaînent sur des affaires d'Etat telles que celle de l'assassinat des moines de Tibhirine, celle des attentats de Karachi, celle de l'assassinat du juge Borrel, etc., force est de constater que l'Etat français entend renforcer le champ de son impunité de manière totalement démesurée.

### **3. Une vision exclusivement répressive de la sécurité routière**

Les articles 25 et 27 du projet de loi instaurent l'automatisme de la confiscation du véhicule dans deux hypothèses :

\* en cas de conduite sans permis et de conduite malgré une décision judiciaire d'interdiction de conduire (suspension, rétention, annulation ou interdiction d'obtenir la délivrance d'un permis de conduire) ;

\* en cas de condamnation pour homicide involontaire ou blessures involontaires (quelle que soit la gravité de l'ITT) lorsque :

- le conducteur n'est pas titulaire du permis de conduire ou conduit malgré une décision judiciaire d'interdiction de conduire ;

- l'homicide involontaire ou les blessures involontaires ont été commis avec au moins deux circonstances aggravantes mentionnées à l'article 221-6-1 du Code pénal ;

- en cas de récidive, lorsque les circonstances de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de stupéfiants ou sans permis sont visées ;

- le conducteur a déjà été condamné pour conduite sans permis ou malgré interdiction, refus d'obtempérer, refus de se soumettre aux épreuves de dépistage de l'état alcoolique, conduite sous l'influence de produits stupéfiants, refus de se soumettre aux épreuves de dépistage de stupéfiants, excès de vitesse supérieur à 50km/h.

*A noter que les articles 27-I-1° et 27-II du projet de loi renvoient également à « la contravention mentionnée à l'article L.413-1 » du Code de la Route, laquelle n'existe pas...*

La dernière hypothèse de confiscation obligatoire du véhicule en cas d'homicide ou de blessures involontaires rattache l'automatisme de la confiscation à un précédent pénal sans lien direct avec la nouvelle infraction poursuivie. S'il peut être envisagé une sanction supplémentaire en cas de récidive, il apparaît contraire aux principes fondateurs du droit pénal de sanctionner une seconde fois une infraction déjà jugée.

### 3.1 Une atteinte supplémentaire au principe d'individualisation des peines

Outre que le projet de loi n'envisage la sécurité routière que sous l'angle de la répression, les nouvelles dispositions prévues par les articles 25 et 27 s'inscrivent dans un courant législatif visant à restreindre substantiellement l'individualisation de la sanction. En effet, le caractère « *obligatoire* » de la confiscation du véhicule marque une étape supplémentaire de défiance vis-à-vis du pouvoir (du devoir) d'appréciation du juge. Certes, « *par décision spécialement motivée* » le juge aura la possibilité de ne pas prononcer la confiscation, mais – une fois de plus – la sanction devient la règle.

Ces dispositions sont pourtant contraires à la lettre de l'article 131-10 du Code pénal qui fixe le régime des peines complémentaires. Le texte précise en effet sans équivoque que les juridictions répressives ont la faculté de prononcer des peines complémentaires (y compris à titre principal,) mais, en aucune manière, l'obligation de le faire.

### 3.2 Une rupture d'égalité devant la loi pénale

Le projet de loi s'appuie sur la législation en vigueur permettant aux juridictions de prononcer, de manière facultative, la confiscation du véhicule ayant été utilisé au moment de l'infraction lorsque le conducteur en est propriétaire.

Or, la systématisation de la confiscation de véhicule accroît notablement la rupture d'égalité du justiciable face à la sanction pénale. En effet, seuls les propriétaires de véhicules encourront cette peine alors que les bénéficiaires de contrats de *leasing* notamment – qui concernent généralement de grosses cylindrées – ne risqueront évidemment aucune confiscation.

A la « lumière » de la rédaction actuelle des articles 25 et 27 du projet de loi, il paraît indispensable d'alerter le législateur sur la particulière complexité des dispositions relatives à la « *lutte contre l'insécurité routière* » (renvois

incessants, erreur de référencement de certains articles), de sorte que la compréhension globale du texte est en l'état quasi-impossible, tant pour les professionnels que pour les justiciables.