

La veille juridique

N°77, avril 2019

Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale



Edito

La loi du 22 décembre 2018, relative à la manipulation de l'information, vient de connaître un épisode judiciaire par un jugement en référé du Tribunal de grande instance de Paris, en date du 17 mai 2019.

Considérant que la période de vigilance de trois mois avant la date de scrutin des élections européennes était ouverte (voir [Note du CREOGN n° 36 du 10 janvier 2019](#)), deux députés de l'opposition ont assigné Twitter en vue du retrait d'un tweet publié sur le compte du ministre de l'Intérieur, le 1^{er} mai 2019, en réaction à l'irruption de manifestants dans l'hôpital de La Pitié-Salpêtrière. Les parlementaires considéraient que le tweet comportait des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses.

(Suite page 2)

EDITORIAL

Le tribunal leur donne tort : « Si le message rédigé par Monsieur Christophe Castaner apparaît exagéré en ce qu'il évoque le terme d'attaque et de blessures, cette exagération porte sur des faits qui, eux, sont réels, à savoir l'intrusion de manifestants dans l'enceinte de l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière le 1^{er} mai 2019. L'information n'étant pas dénuée de tout lien avec des faits réels, la condition selon laquelle l'allégation doit être manifestement inexacte ou trompeuse n'est pas remplie ».

Le tribunal a également examiné si le caractère artificiel ou automatisé de la diffusion pouvait être établi, comme le prévoit l'article L. 163-2 du Code électoral, lorsque le contenu sponsorisé est promu au moyen d'outils automatisés (bots). En l'absence de tout élément démontrant l'utilisation de tels procédés de diffusion artificielle ou automatisée du tweet litigieux, le tribunal a jugé que le cas soulevé n'entraîne pas dans les prévisions de l'article L. 163-2 du Code électoral, tel qu'il est explicité par les travaux parlementaires.

Pour appuyer leur rejet, les juges de référé ont estimé que « si le tweet a pu employer des termes exagérés, il n'a pas occulté le débat, puisqu'il a été immédiatement contesté, que de nombreux articles de presse écrite ou Internet ont indiqué que les faits ne se sont pas déroulés de la manière dont l'exposait Monsieur Christophe Castaner et que des versions différentes ont surgi, permettant ainsi à chaque électeur de se faire une opinion éclairée, sans risque manifeste de manipulation ».

Par le général d'armée (2s) Marc Watin-Augouard





Sommaire

- **Déontologie et sécurité**
- **Droit de l'espace numérique**
- **Actualité pénale**
- **Police administrative**
- **Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

Déontologie et sécurité

Par M. Frédéric Debove

Les chemins mènent à Rome comme les consignes aux « Roms » !

S'il est une matière qui illustre parfaitement le fragile équilibre entre la sécurité et la liberté sur lequel repose toute démocratie, c'est bien celle des contrôles d'identité. Situés aux confins du droit, de la déontologie, des libertés individuelles et du symbole de l'autorité publique, les contrôles d'identité inquiètent ou rassurent. Tout dépend des circonstances et des conditions particulières dans lesquelles ces contrôles sont pratiqués. Tout dépend également de la sensibilité de chacun d'entre nous (rappelons-nous notamment les déclarations sulfureuses d'Alain Vidalies, alors Secrétaire d'État aux transports : « *je préfère qu'on discrimine pour être efficace plutôt que de rester spectateur* »). Cependant, que l'on soit épris de liberté (et singulièrement celle d'aller et de venir) ou soucieux de ne pas vivre dans l'insécurité, une chose est sûre : un mot de travers, une question déplacée, un geste de résistance : un banal contrôle d'identité peut très vite mal tourner en donnant lieu à des incidents quand ce ne n'est pas une condamnation pour outrages ou une saisine d'une autorité administrative indépendante.

Précisément, après de longues investigations, le Défenseur des droits vient d'enrichir la matière des contrôles d'identité d'une nouvelle décision (n° 2019-090) qui prolonge la jurisprudence en vigueur tout en apportant des précisions utiles en termes de pratiques policières.

Déontologie et sécurité

Errare humanum est sed perseverare diabolicum

La décision n° 2019-090 en date du 2 avril 2019 trouve son origine dans une saisine qui dénonçait des pratiques discriminatoires au sein d'un commissariat de sécurité publique d'un arrondissement parisien en considération d'une série d'ordres, de consignes et de mentions de service en vigueur sur la période 2012-2018. Certains ordres litigieux résultaient de messages électroniques adressés à la Brigade de police secours et de protection (BPSP). S'agissant des missions quotidiennes de cette brigade, les ordres indiquaient : « éviction des Roms et des SDF sur l'ensemble de l'arrondissement. Aucune tolérance de jour comme de nuit. Rédiger une "gestion d'événement" ou une mention avec le nombre de SDF et de Roms évincés en précisant le lieu pour chaque vacation, et ce de manière permanente ». Par-delà ces consignes générales et permanentes, certains messages électroniques comportaient des instructions plus ponctuelles mais tout aussi douteuses comme celles visant « à effectuer des contrôles d'identité sur un quai de métro auprès d'une bande de Noirs et NA - Nord-Africains - qui traînent dans le quartier, prendre les descriptions et identités, (...) ce serait un plus pour les éventuelles procédures ultérieures ». Enfin, la saisine du Défenseur des droits faisait également état de manquements à la déontologie de la sécurité se rapportant, avec des mentions de service subséquentes, à l'exécution de certaines missions. Dans la main courante informatisée (MCI) renseignée à l'issue de patrouilles par un fonctionnaire de police rédacteur étaient ainsi détaillées les circonstances et les modalités de plusieurs interventions policières sous l'item « lutte contre la présence des SDF, Roms et portraitistes ».

Interrogée par les services du Défenseur des droits sur

Déontologie et sécurité

l'ensemble de ces instructions et comptes rendus litigieux, la commissaire de police responsable du commissariat de sécurité publique depuis l'automne 2017 considérait que toutes ces formulations malheureuses relevaient de la pure maladresse rédactionnelle. Dépourvues de toute volonté de stigmatisation d'une population donnée, toutes ces mentions douteuses dans leur libellé avaient pour seule finalité d'attirer l'attention des fonctionnaires de police sur des occupations illicites de la voie publique dénoncées par de nombreux riverains avant tout soucieux de la protection des mineurs. Maladroites sans être discriminatoires, ces mentions relèveraient en outre de pratiques administratives auxquelles la commissaire de police aurait mis un terme au lendemain de sa prise de fonctions en les déclarant « nulles et non avenues ». Avant même d'examiner le bien-fondé de cette saisine au regard des principes déontologiques en vigueur, le Défenseur des droits prend soin de relever le caractère erroné de certaines des réponses apportées à ses demandes d'explication. En rappelant que l'éviction des SDF et des Roms relève des missions quotidiennes des effectifs de voie publique, une mention de service en date de décembre 2017, ainsi qu'une main courante datée de janvier 2018, contredisent ainsi l'affirmation selon laquelle les pratiques litigieuses auraient pris fin dès 2017 avec la prise de fonctions d'un nouveau commissaire de police. Sans doute une erreur (la trame antérieure aux nouvelles fiches d'objectifs aurait été utilisée de façon erronée par certaines unités du service de sécurisation et de proximité du commissariat) peut-elle faire suite à une maladresse, mais la répétition fait naître des doutes ravageurs dans l'esprit du Défenseur des droits ; un doute d'autant plus légitime que toutes les demandes complémentaires de pièces (plaintes prétendues de riverains et d'organismes de tourisme,

Déontologie et sécurité

réquisitions judiciaires, comptes rendus de réunion, etc.) en date de l'été 2018 n'avaient toujours pas été satisfaites au jour où le Défenseur des droits s'est résolu à rendre sa décision pour ne pas différer encore davantage l'issue de cette affaire.

Cachez ce « Rom » que les touristes ne sauraient voir. Par de pareilles personnes, l'attractivité de Paris est blessée, et cela fait venir de coupables instructions policières !

Après avoir relevé la persistance des pratiques litigieuses en dépit des changements successifs de commissaires de l'arrondissement considéré, le Défenseur des droits constate avec regret que de telles pratiques sont de surcroît parfaitement assumées par la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) sous l'autorité de laquelle sont placés les commissariats de police parisiens. Pour la DSPAP, les consignes délivrées aux effectifs de police, rédigées dans un langage propre aux forces de l'ordre, porteraient en effet sur des infractions et non des populations. Destinées à sécuriser les personnes et les sites rassemblant du public tout en portant assistance aux familles les plus démunies, elles obéiraient à des finalités légitimes. Enfin, leurs modalités seraient parfaitement régulières en s'inscrivant dans un cadre juridique délimité par des arrêtés préfectoraux ainsi que par des réquisitions judiciaires hebdomadaires (sur le fondement de l'article 78-2 du Code de procédure pénale).

Alors même qu'elles sont défendues et soutenues par la DSPAP au nom de l'impératif sécuritaire, ces pratiques policières se

Déontologie et sécurité

trouvent condamnées par le Défenseur des droits. Au soutien de sa position, ce dernier considère que ces pratiques d'éviction sont ostensiblement discriminatoires. Elles reposent en effet sur un profilage de personnes en considération de critères exclusivement liés à ce qu'elles sont : leur apparence physique, leur origine, leur appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, ou leur particulière vulnérabilité économique. Un tel profilage racial et social heurte de front les normes prohibant les discriminations et contrevient à l'obligation déontologique d'impartialité et de non-discrimination qui s'impose aux fonctionnaires de police. Pour parvenir à ce constat de manquement, le Défenseur des droits prend soin de rappeler dans sa décision le cadre juridique se rapportant aux discriminations en énonçant à la fois les textes nationaux et internationaux (art. 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 ; art. 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que le protocole n° 4 à cette même Convention ; loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ; art. 225-1 du Code pénal, art. R. 434-2 et R. 434-11 du Code de la sécurité intérieure) que la jurisprudence s'y rapportant (singulièrement celle de la Cour de Strasbourg, du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation). À ce corpus juridique déjà bien pourvu, le Défenseur des droits n'hésite pas à ajouter sa propre jurisprudence. À plusieurs reprises en effet, celui-ci a déjà été conduit à condamner des pratiques discriminatoires se rapportant à des contrôles d'identité ou plus généralement à des instructions données à des forces de sécurité. Dans une décision n° 2015-057 du 20 mars 2015, une note de service d'une police municipale a ainsi pu caractériser un manquement à la déontologie en ce qu'elle ordonnait de relever systématiquement l'identité des personnes suspectes « type gens du

Déontologie et sécurité

voyage ». Une décision n° 2018-077 du 21 février 2018 a condamné pour sa part l'utilisation des termes « migrants, Syriens, Roms, toxicomanes, dealers, camelots ou SDF » dans les rapports rédigés par des agents de transports à la suite d'évictions de personnes stationnant indûment dans certaines emprises. Le 17 septembre 2018 (décision n° 2018-196), une instruction donnée à des policiers municipaux (pas de SDF, de mendiants, de Roms et de Chinois qui fouillent dans les poubelles) a pareillement été qualifiée de discriminatoire.

Evincez, évincez, il en restera toujours quelque chose !

Après avoir rappelé l'essentiel du corpus juridique et de la jurisprudence se rapportant aux discriminations, le Défenseur des droits en décline ensuite logiquement les enseignements au cas de l'espèce. S'agissant, en premier lieu, des consignes délivrées au sein du commissariat parisien visant à contrôler l'identité d'une bande de Noirs et Nord-Africains, le Défenseur des droits rappelle que les opérations de contrôles et de vérification d'identité doivent s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes (V. déjà en ce sens, décision n° 2016-132 du 29 avril 2016. V. également Cons. Const., déc. n° 2016-606/607 du 24 janvier 2017). Partant, toute injonction visant à réaliser des contrôles d'identité en raison de la couleur de peau ou de l'origine caractérise une discrimination coupable en même temps qu'une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État, conformément à la jurisprudence

Déontologie et sécurité

de la Cour de cassation (Civ., 1ère, 9 novembre 2016). S'agissant en second lieu des feuilles d'objectifs et des mentions de service faisant référence aux évictions systématiques des SDF et des Roms présents sur la voie publique, le Défenseur des droits ne s'avoue pas convaincu par les arguments avancés par la DSPAP et fondés sur des considérations d'ordre public (lutte contre la mendicité agressive, l'exploitation de la mendicité d'autrui, l'ivresse publique et manifeste, les vols en terrasse ou bien encore les « frotteurs ») ou de protection de personnes vulnérables (mineurs isolés, familles démunies et en détresse). Selon l'appréciation du Défenseur des droits, ces arguments sont autant nobles que fallacieux. En effet, les pratiques d'éviction de la voie publique interviennent régulièrement à titre préventif, de façon discrétionnaire et avant tout constat de comportements laissant présumer un trouble à l'ordre public ou une infraction pénale. Cela démontre que ce sont en réalité des « populations directement associées aux désordres de la voie publique » qui sont ciblées et non des comportements individuels. De surcroît, les pratiques d'éviction ne sauraient être raisonnablement justifiées par des considérations tenant à la protection de personnes vulnérables, dès l'instant que les autorités – dûment interrogées à ce sujet – se trouvent dans l'incapacité de renseigner les services du Défenseur des droits sur les procédures de « mise à l'abri » subséquentes à ces évictions. Il s'ensuit, là encore, un constat de manquement aux obligations d'impartialité et de non-discrimination auxquelles sont tenus les fonctionnaires de police.

Déontologie et sécurité

Qui peut et n'empêche pêche

L'un des enseignements de la décision n° 2019-090 du 2 avril 2019 n'est pas sans rappeler l'un des adages du droit français, puisé dans le droit coutumier de l'ancienne France et immortalisé par le juriste Antoine Loysel au XVI^e siècle : qui peut et n'empêche, pêche !

Entre 2012 et 2018, les fonctionnaires de police d'un commissariat parisien ont en effet régulièrement été destinataires d'instructions discriminatoires visant à l'éviction « systémique » de certaines catégories de personnes se trouvant sur la voie publique, en l'absence de toute justification autre que leur apparence physique, leur tenue vestimentaire, leur pauvreté ou leur marginalité. Selon l'appréciation même du Défenseur des droits, lesdites instructions n'étaient pas seulement illégales mais manifestement illégales car fondées ostensiblement sur des pratiques de profilage racial et social. En présence d'un ordre de nature à compromettre gravement l'exercice d'une liberté fondamentale (celle d'aller et de venir), les fonctionnaires de police auraient dû faire preuve de discernement et ne pas obéir aveuglément aux injonctions douteuses de l'autorité hiérarchique. Conformément aux prescriptions de l'article R. 434-5 du Code de la sécurité intérieure (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014), les effectifs du commissariat considéré auraient dû faire part de leurs objections à l'autorité hiérarchique en mentionnant expressément le caractère d'illégalité manifeste qu'ils attribuaient aux ordres reçus. Si, malgré leurs objections, les instructions étaient maintenues, les fonctionnaires de police étaient alors en droit d'en demander la confirmation écrite. Enfin, quand bien même l'ordre manifestement illégal aurait-il été confirmé, les fonctionnaires de police se trouvaient en

Déontologie et sécurité

pareilles circonstances déliés de leur obligation de loyauté et d'obéissance à l'égard de leur hiérarchie. En présence d'un ordre manifestement illégal, seule la désobéissance est en effet de nature à décharger les subordonnés de leur responsabilité.

Quand la montagne accouche d'une souris

En considération de la gravité et de la multiplicité des manquements à la déontologie de la sécurité relevés par le Défenseur des droits, les recommandations finales paraissent anormalement timides et fades. Une première recommandation propose ainsi d'amender la rédaction de l'article 78-2 du Code de procédure pénale afin de prohiber expressément tout contrôle d'identité fondé sur un critère énoncé à l'article 225-1 du Code pénal. En proscrivant solennellement dans le Code de procédure pénale les pratiques de contrôles au « faciès », la modification législative ne ferait en réalité que décliner dans le Code de procédure pénale des obligations déontologiques générales (l'article R. 434-11 du Code de la sécurité intérieure proscribit déjà les pratiques policières discriminatoires comme l'article R. 434-14 commande le respect de la dignité des personnes) ou plus spécifiques aux contrôles d'identité (l'article R. 434-16 du Code de la sécurité intérieure dispose en effet que « *le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement motivant le contrôle* »). Sans doute, comme le pensait Camille Bordas, la pédagogie est-elle affaire de répétition mais la répétition peut être lassante autant que stérile ! N'aurait-il pas été plus symbolique et plus dissuasif à la fois

Déontologie et sécurité

d'ériger spécifiquement le contrôle d'identité discriminatoire en délit pénal en ajoutant une hypothèse supplémentaire à celles déjà visées par l'article 432-7 du Code pénal ? Dans sa décision, objet du présent commentaire, le Défenseur des droits affirme de façon péremptoire que tout contrôle d'identité discriminatoire caractérise d'ores et déjà un délit pénal. À l'évidence, la formule utilisée a pour ambition de clore la discussion en offrant le moins de prise possible à sa réouverture. L'affirmation a belle allure et donne l'impression de l'inévitable, comme une coulée de lave. Pourtant, en y regardant de près, la discrimination commise par un dépositaire de l'autorité publique n'est punissable que lorsqu'elle consiste à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque. Peut-on raisonnablement considérer que la liberté fondamentale d'aller et de venir relève d'un « simple droit accordé par la loi » ? Au regard du principe de l'interprétation stricte des lois pénales (art. 111-4 C. pén.), une telle affirmation paraît douteuse et hypothétique. De surcroît, comment expliquer que le Défenseur des droits n'ait pas recommandé des poursuites pénales (ou à tout le moins disciplinaires) à l'encontre de tous les fonctionnaires ayant ordonné ou exécuté de telles opérations de contrôles d'identité dès lors que ces dernières caractérisaient déjà un délit ?

En invitant le ministre de l'Intérieur à sensibiliser les fonctionnaires de police dudit commissariat parisien aux critères de discrimination afin que ceux-ci soient mieux à même de dénoncer les pratiques discriminatoires qu'ils seraient appelés à rencontrer, la deuxième proposition apparaît - avec une once d'angélisme - tout aussi déceptive. L'avenir dira si la troisième recommandation sera, quant à elle, plus féconde ; son ambition consiste à réaliser une inspection générale de l'ensemble des

Déontologie et sécurité

commissariats parisiens du ressort de la préfecture de police de Paris pour évaluer l'étendue des pratiques d'évictions discriminatoires et leur impact sur les personnes en situation d'itinérance.

Droit de l'espace numérique

Par le général d'armée (2s) Marc Watin-Augouard

Régulation des réseaux sociaux : le rapport de la mission « Régulation des réseaux sociaux - Expérimentation Facebook »

Les réseaux sociaux se développent pour le meilleur comme pour le pire. Leur viralité augmente avec la taille des communautés qu'ils accueillent et sous l'effet des algorithmes qu'ils mettent en œuvre.

Depuis les attentats ayant visé la France, en 2015, le gouvernement français s'est engagé dans un dialogue mêlant fermeté et diplomatie avec les réseaux sociaux.

Pour donner suite au Conseil JAI (« Justice et Affaires intérieures ») extraordinaire du 24 mars 2016, consécutif aux attentats de Bruxelles, la Commission européenne a établi, le 31 mai 2016, un code de bonne conduite avec Facebook, Twitter, Youtube et Microsoft. En particulier, « *les entreprises des technologies de l'information signataires de ce code de conduite s'engagent à continuer la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne. Elles poursuivront notamment la mise au point de procédures internes et assureront la formation du personnel pour que la majorité des signalements valides puissent être examinés en moins de 24 heures et, s'il y a lieu, pour retirer les contenus visés ou en bloquer l'accès. Les entreprises concernées s'efforceront aussi de renforcer leurs partenariats actuels avec les organisations de la société civile, lesquelles contribueront à signaler les contenus favorisant les incitations à la violence et à la haine. Par ailleurs, les entreprises des technologies de l'information et la Commission européenne entendent poursuivre leurs travaux pour élaborer et promouvoir des contre-discours indépendants, ainsi que des idées et des initiatives nouvelles, et pour soutenir les*

Droit de l'espace numérique

programmes éducatifs qui encouragent l'esprit critique ».

Comprenant sans doute que la pression internationale augmente, Facebook, Microsoft, Twitter et YouTube s'allient, le 5 décembre 2016, contre la diffusion en ligne des contenus jugés terroristes. Ils s'unissent, en juin 2017, au sein du *Global Internet Forum to Counter Terrorism* (GIFCT) pour détecter les contenus terroristes. Une base de données commune, « base de données de partage d'empreintes numériques » (*hash sharing database*) rassemblant les « signatures » de photos ou vidéos faisant l'apologie du djihadisme, permet d'identifier les contenus déjà supprimés, tandis que l'intelligence artificielle identifie les nouveaux (appariement de photos et de vidéos, techniques de classification par apprentissage automatique basées sur du texte, etc.). L'aide de personnes qualifiées est requise, car l'apport de l'humain est indispensable pour faire la distinction entre la propagande et la liberté d'expression ou d'information.

Le G7 et les majors d'Internet (Google, Facebook, Twitter) se réunissent en octobre 2017, sur l'île italienne d'Ischia, pour sceller un accord ayant pour objectif de supprimer les contenus à caractère terroriste dans les deux heures suivant leur mise en ligne.

Le 12 septembre 2018, la Commission européenne présente un projet de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, en vue de la réunion des dirigeants européens, à Salzbourg, les 19 et 20 septembre. Ce projet fait l'objet d'une résolution législative du Parlement européen en date du 17 avril 2019. Il est désormais suspendu aux décisions du futur Parlement et de la Commission.

Les événements ne tiennent pas compte du tempo du législateur européen : le 15 mars 2019, un attentat à Christchurch (Nouvelle-

Droit de l'espace numérique

Zélande) a pour conséquence la mort de 51 personnes. L'auteur, Brenton Tarrant, a filmé son action en direct avec une caméra GoPro reliée à son smartphone et l'a retransmise pendant 17 minutes en direct sur Facebook Live. Le contenu s'est rapidement propagé, via YouTube, Twitter, Instagram et WhatsApp. Devant l'action tardive de Facebook – qui a pourtant supprimé 1,5 million de vidéos et bloqué les téléchargements – la question de la régulation des réseaux sociaux se trouve à nouveau posée, s'agissant notamment des contenus appelant à la haine ou faisant l'apologie du terrorisme.

Le 15 mai 2019, Jacinda Ardern, Première ministre néo-zélandaise, a rencontré Emmanuel Macron pour lancer « l'Appel de Christchurch » afin que des règles soient mises en œuvre pour contrôler les réseaux sociaux.

Quelques jours auparavant, le 10 mai, le Président de la République avait reçu Mark Zuckerberg pour évoquer avec lui les grandes lignes d'une proposition de loi sur la régulation des réseaux sociaux portée par Laetitia Avia¹.

Cette relation particulière avec le PDG de Facebook s'est notamment manifestée à l'occasion du Forum sur la gouvernance d'Internet qui s'est tenu, à Paris, le 12 novembre 2018, au siège de l'UNESCO. À cette occasion, le Président de la République a annoncé une coopération entre les pouvoirs publics et Facebook : « *la France lancera avec Facebook une expérimentation de terrain inédite durant le 1^{er} semestre 2019. Facebook accueillera prochainement*

¹. Proposition de loi n° 1785 visant à lutter contre la haine sur Internet, 20 mars 2019. Le texte propose une définition juridique des réseaux sociaux, opérateurs de plateformes en ligne « proposant un service de communication au public en ligne reposant sur la mise en relation de plusieurs parties en vue du partage de contenus publics » (article L. 111-7 nouveau du Code de la consommation). Pour la mission, un réseau social peut être défini comme un service en ligne permettant à ses utilisateurs de publier les contenus de leur choix et de les rendre ainsi accessibles à tout ou partie des autres utilisateurs de ce service.

Droit de l'espace numérique

une délégation de régulateurs français qui auront pour mission, avec les experts de la plateforme, d'élaborer des propositions conjointes, précises et concrètes sur la lutte contre les contenus haineux ou offensants. C'est une première [...] ». Mais dès mai 2018, le principe d'une telle évaluation avait été retenu. Le Président de la République avait appelé, lors du salon Vivatech, à la définition d'un nouveau cadre de régulation numérique international, et le Premier ministre avait précisé, dans son discours à l'Université de Tsinghua en juin 2018, que : « cette régulation du numérique n'a de sens qu'à l'échelle mondiale. La France lancera une consultation internationale pour réfléchir à ces régulations intelligentes ». Le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique, a organisé des « États généraux des nouvelles régulations numériques » auxquels a participé le CREOGN, afin d'anticiper et de poser un cadre adapté et adaptable sur la décennie à venir et d'assurer une cohérence d'ensemble en mettant fin à des initiatives trop parcellaires ou trop tardives, en réaction à des critiques ou événements particuliers. Une mission interministérielle a été chargée de faire des propositions en s'appuyant sur l'expérience originale tirée de la coopération avec Facebook.

I. La mission interministérielle

Une mission interministérielle « Régulation des réseaux sociaux - Expérimentation Facebook » a été confiée à un groupe de travail composé de sept experts et de trois rapporteurs provenant de services des ministères de la Culture, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Économie, des services du Premier ministre (Direction interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la

Droit de l'espace numérique

haine anti-LGBT - DILCRAH - et la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État - DINSIC) et d'autorités administratives indépendantes (Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes - ARCEP - et Conseil supérieur de l'audiovisuel - CSA).

La mission a porté son regard sur les contenus publics, sachant que des contenus haineux sont également de plus en plus véhiculés au sein des groupes privés ou fermés des réseaux sociaux, avec des échanges protégés par le secret des correspondances privées, chiffrés « de bout en bout », ce qui ne permet guère de modération par la plateforme.

La mission a bénéficié de la collaboration volontaire de la société Facebook, à Paris, à Dublin (siège européen de Facebook) et à Barcelone (l'un des centres de modération des contenus). Sans pouvoir accéder, faute de temps et de cadre juridique adapté, à l'ensemble des données, la mission a pu prendre connaissance de la politique de modération des contenus haineux, de son organisation, des moyens consacrés et des processus internes. Au cœur des échanges, le recours par les modérateurs aux algorithmes de traitements massifs dédiés à la fonction de modération de contenus haineux, les principes de base des algorithmes d'ordonnement des contenus pour l'utilisateur de Facebook.

À partir de cet examen concret, la mission souhaitait examiner les voies et moyens d'une nouvelle fonction de régulation des réseaux sociaux, complétant les instruments actuels et permettant de concilier les libertés publiques (en premier lieu la liberté d'expression et la liberté de communication) et la sauvegarde de l'ordre public sur les réseaux sociaux.

La mission a présenté sa démarche lors d'un séminaire et d'un atelier citoyens organisés par le Conseil national du numérique les 14 et 15 février 2019. Hasard du calendrier ? elle a remis son

Droit de l'espace numérique

rapport à Cédric O, secrétaire d'État chargé du Numérique, le 10 mai, jour de la rencontre entre le Président de la République et Marc Zuckerberg.

II. Les propositions du rapport

Le rapport s'ouvre sur un constat que chacun partage : face aux abus de la liberté d'expression, les grands réseaux sociaux (Facebook, YouTube, Twitter ou Snap) n'apportent pas de réponse pleinement satisfaisante à ce jour. Pour autant, ces réseaux sociaux ne sont pas inactifs, mais tous les réseaux sociaux ne se sont pas dotés d'une équipe de modération à la hauteur des enjeux. Comme le souligne le rapport, leur intervention « se contente trop souvent de proposer une réponse ex-post (après l'apparition du dommage). Elle manque de crédibilité, du fait de l'asymétrie extrême d'information, provoquant un sentiment de "story telling" qui suscite une suspicion sur la réalité de l'action de la plateforme ».

Les contenus illicites sont créés par les utilisateurs, mais l'intervention des réseaux sociaux dans la présentation et la mise en avant sélective des contenus², l'insuffisance constatée de leurs mécanismes de modération et le manque de transparence du fonctionnement de leur plateforme, doit les inciter à une plus grande responsabilité, même s'ils ne sont pas considérés comme éditeurs, au sens de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, car ils n'interviennent pas dans l'élaboration des contenus.

Sans préjudice d'un renforcement de leur vigilance, les pouvoirs

². Les réseaux sociaux, par leur fonction d'ordonnement, accélèrent ou ralentissent la diffusion de certains contenus.

Droit de l'espace numérique

publics sont légitimes pour intervenir. Mais, comme le souligne la mission, cette intervention doit faire l'objet de précautions particulières : respecter la diversité des modèles de réseaux sociaux, associer la société civile pour une meilleure transparence et limiter son action par les principes de nécessité et de proportionnalité. Ces principes sont d'ailleurs bien connus, puisqu'ils fondent l'ordre public qui est, par définition, un équilibre entre sécurité et liberté.

La politique répressive de la puissance publique à l'égard des auteurs de contenus illicites doit se conjuguer avec une responsabilisation accrue des réseaux sociaux, laquelle doit s'appuyer sur une régulation *ex ante*.

Selon le rapport, cette régulation doit respecter trois conditions et s'appuyer sur cinq principes.

S'agissant des conditions, le rapport recommande de :

- suivre une logique de conformité selon laquelle le régulateur supervise la bonne mise en œuvre de mesures préventives ou correctrices, sans se focaliser sur la matérialisation des risques ni chercher à réglementer lui-même le service fourni ;
- se concentrer sur les acteurs systémiques capables de créer des dommages conséquents dans nos sociétés sans créer de barrière à l'entrée pour de nouveaux acteurs européens ;
- rester agile pour affronter les enjeux futurs dans un environnement numérique particulièrement évolutif. Le dispositif législatif devra donc viser à créer une capacité institutionnelle à réguler et non une régulation figée sur les problèmes actuels.

La régulation pourrait reposer sur cinq piliers.

Droit de l'espace numérique

1/ Une politique publique de régulation garante des libertés individuelles et de la liberté d'entreprendre des plateformes. Cette politique publique n'aurait pas pour objet de réglementer l'activité des réseaux sociaux en imposant des contraintes fonctionnelles ou techniques sur les services fournis, mais de les responsabiliser par l'obligation, opposable juridiquement, de mettre en place des moyens et d'en rendre compte. Comme le souligne le rapport, « *aujourd'hui, on peut légitimement considérer que les principaux réseaux sociaux développent une approche d'autorégulation, non pas pour internaliser et assumer pleinement des objectifs d'intérêt général de politiques publiques, mais plutôt pour limiter le risque d'intervention coercitive de la puissance publique et contenir la pression de la société civile afin de ne pas endommager leur réputation. Dans ce contexte, toutes les initiatives prises, quoique pertinentes, manquent de crédibilité et sont difficiles à évaluer* ».

2/ Une régulation prescriptive et ciblée sur la responsabilisation des réseaux sociaux mise en œuvre par une autorité administrative indépendante, reposant sur trois obligations incombant aux plateformes : la transparence de la fonction d'ordonnancement des contenus, celle de la fonction de mise en œuvre des clauses générales d'utilisation (CGU) et de modération des contenus ainsi qu'un devoir de diligence vis-à-vis de ses utilisateurs.

Par cette obligation, proche du « *duty of care* » anglo-saxon, les réseaux sociaux assumeraient une responsabilité vis-à-vis de leurs utilisateurs, concernant des abus d'autres membres et des tentatives de manipulation de la plateforme par des tiers.

3/ Un dialogue politique entre les acteurs, le gouvernement, le législateur, le régulateur et la société civile : le gouvernement, via

Droit de l'espace numérique

son pouvoir réglementaire, fixerait les seuils de déclenchement des obligations et définirait les modalités des obligations de transparence des fonctions d'ordonnement des contenus et de mise en œuvre des CGU ainsi que l'obligation de défendre l'intégrité du réseau social et de ses membres. Il homologuerait les décisions à caractère réglementaire du régulateur. Le dialogue du gouvernement avec les réseaux sociaux associerait la société civile (monde associatif, territoires, communauté éducative, monde académique).

4/ Une autorité administrative indépendante partenaire des autres branches de l'État et ouverte sur la société civile. Elle serait garante de la responsabilisation des réseaux sociaux au bénéfice du gouvernement et de la société civile via le contrôle des obligations de transparence des fonctions d'ordonnement et de modération des contenus, et de devoir de diligence leur incombant. Elle ne serait ni le régulateur des réseaux sociaux dans leur globalité, ni le régulateur des contenus qui y sont publiés. Elle ne serait pas compétente pour qualifier les contenus pris individuellement. Elle devrait être dotée de pouvoirs d'accès à l'information détenue par les plateformes, disposer d'un pouvoir de sanction administrative (notamment sanction pécuniaire).

5/ Une ambition européenne pour renforcer la capacité des États membres à agir face à des plateformes globales et réduire le risque politique lié à la mise en œuvre dans chaque État membre. Cela repose sur la responsabilisation de la plateforme vis-à-vis du « pays de destination », un cadre commun qui pose des obligations uniformes, définies au niveau européen via un règlement d'application directe, sous le contrôle juridictionnel de la Cour de

Droit de l'espace numérique

justice de l'union européenne (CJUE). L'efficacité du dispositif est, en effet, tributaire d'une application homogène sur l'ensemble du territoire de l'Union.

La proposition de loi Avia sera prochainement examinée par le Parlement. Après sa promulgation, la France disposera d'une loi, à l'instar de l'Allemagne, qui a voté la *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG), loi particulièrement contraignante pour les réseaux sociaux, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017. Il est regrettable que chaque État de l'Union soit obligé de légiférer, faute d'un instrument européen commun. Dans la meilleure hypothèse, le règlement européen sera voté fin 2019 ou au début 2020. Sachant qu'un délai de deux ans sera appliqué pour son entrée en application, la loi commune ne devrait pas être opérante avant 2022... D'ici à cette échéance, le dialogue avec les réseaux sociaux devrait sans doute s'intensifier, sous la pression des gouvernements et même des internautes qui tolèrent de moins en moins les contenus de haine véhiculés sur la Toile. Les réseaux sociaux savent bien que de leur comportement peut dépendre leur survie.

Actualité pénale

Par Mme Claudia Ghica-Lemarchand

ADMINISTRATION DE SUBSTANCES NUISIBLES PAR TRANSMISSION SEXUELLE DE VIH

Crim. 5 mars 2019, n° 18-82704, publ. Bull. à venir

Un individu atteint du virus de l'immunodéficience humaine (V.I.H.) a entretenu des relations sexuelles non protégées avec une personne, sans l'avoir préalablement informée de son état. Cette dernière n'a pas été contaminée. Elle a porté plainte et s'est portée partie civile. Le juge d'instruction a rendu une ordonnance de non-lieu. La victime a formé appel et la chambre de l'instruction a confirmé l'ordonnance. L'individu infecté était porteur d'une charge virale indétectable depuis plusieurs années, de sorte que sa séropositivité n'était « plus que potentielle mais non actuelle ». La chambre de l'instruction a considéré que les fluides corporels de cette personne ne pouvaient pas être considérés comme nuisibles, car, même si le risque de transmission n'était pas nul, il était infime, d'un peu plus de un sur dix-mille. Le fait que la victime ait fait l'objet de « l'administration du traitement de prévention au partenaire sexuel n'indique rien de la contagiosité effective de la personne primitivement contaminée puisqu'il intervient pour répondre à une angoisse du patient et à la méconnaissance par son soignant de l'état précis d'un tiers, potentiel vecteur humain, qu'il ne suit pas personnellement ».

La victime a formé un pourvoi en cassation pour démontrer que le VIH constituait une substance nuisible, puisque le risque de contamination était « non nul ». En l'absence d'application de la qualification d'administration de substances nuisibles, il

Actualité pénale

appartient aux juges d'instruction d'envisager toute autre qualification pénale possible. Le pourvoi suggère le délit de violences volontaires « constitué, même sans atteinte physique de la victime, par tout acte de nature à impressionner vivement celle-ci et à lui causer un choc émotif ».

La Cour de cassation a rejeté le pourvoi et indiqué l'absence de qualification pénale de ce comportement.

D'une part, le délit d'administration de substances nuisibles n'est pas constitué « en l'absence de contamination de la partie civile, l'élément matériel de l'infraction faisait défaut ». L'interprétation de la Chambre criminelle est conforme à la lettre de l'article 222-15 du Code pénal punissant « l'administration de substances nuisibles ayant porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'autrui » sur le modèle des violences volontaires (articles 222-7 et suivants). L'élément matériel est constitué par un comportement d'administration par tout moyen, y compris par voie de relations sexuelles, d'une substance nuisible, donc non seulement potentiellement dangereuse, mais effectivement, ayant entraîné une atteinte à l'intégrité d'autrui, que cette atteinte soit d'ordre physique ou moral.

À la différence de l'empoisonnement, défini à l'article 221-5 du Code pénal comme « le fait d'attenter à la vie d'autrui par l'emploi ou l'administration de substances de nature à entraîner la mort », l'administration de substances nuisibles doit produire un résultat – une atteinte à l'intégrité. Si l'empoisonnement est une infraction formelle punissant le comportement en lui-même, l'administration de substances nuisibles exige l'obtention du résultat pour permettre la qualification pénale. Il ne suffit pas que la substance soit nocive, donc potentiellement dangereuse, il faut qu'elle soit nuisible, donc qu'elle ait entraîné effectivement une atteinte à la santé d'autrui. Donc, sortant des considérations

Actualité pénale

médicalement hasardeuses et complexes de la chambre de l'instruction qui essaie de quantifier un risque infime, mais non nul, pour refuser la qualification de « substance nuisible » au virus VIH, la Cour de cassation constate l'absence de résultat pour écarter, sans aucune contestation possible, la qualification du délit de l'article 222-15 du Code pénal. Cela offre un double avantage. En premier lieu, la solution découle de l'interprétation stricte de la loi et met la solution à l'abri des critiques. En second lieu, elle n'interdit pas de considérer que le VIH est une « substance nuisible ». En effet, il faut rappeler que la Cour de cassation applique la qualification d'administration de substance nuisible lorsque le rapport sexuel non protégé conduit à une contamination volontaire du partenaire avec le VIH. Écarter la qualification de « nuisible » du virus rendrait inopérante cette solution et mettrait le comportement à l'abri de toute qualification pénale. Or, si la Cour de cassation, à la suite du fameux arrêt dit « du sang contaminé » (Crim. 18 juin 2003), a écarté l'empoisonnement, elle a fait prospérer l'administration de substances nuisibles (Crim. 10 janvier 2006), suscitant de nombreuses interrogations et critiques. L'analyse de la chambre de l'instruction serait allée à l'encontre de cette jurisprudence bien établie et qui permet de punir le comportement en jouant sur l'élément matériel.

D'autre part, la Cour de cassation affirme que « les faits n'étaient susceptibles d'aucune autre qualification pénale ». Elle écarte directement la qualification de violences volontaires avancée par le pourvoi. S'il est vrai, comme l'affirme le pourvoi, que les violences volontaires peuvent être constituées par « par tout acte de nature à impressionner vivement [la victime] et à lui causer un choc émotif » ayant d'ailleurs conduit à l'admission dans la loi des violences « morales », se pose en l'espèce la question de

Actualité pénale

savoir si un rapport consenti peut être qualifié de « violences ». La réponse négative semble s'imposer, ce qui empêche la qualification de violences volontaires de prospérer. Néanmoins, des questions peuvent se poser lorsque les rapports sexuels non protégés sont intentionnellement choisis dans le but de contaminer la victime et qu'en l'absence de ce résultat aucune qualification pénale ne s'applique. Certes, la Cour de cassation a raison sur les qualifications envisagées. L'administration de substances nuisibles est écartée, car infraction matérielle. La tentative de ce délit n'est pas expressément prévue par la loi, donc n'est pas punissable, mais elle aurait été difficilement envisageable. Le rapport sexuel consenti n'est pas une forme de violence. Par ailleurs, la mise en danger d'autrui ne semble pas pouvoir appréhender ce comportement, malgré la notion de « risque non nul » révélé par les faits. L'article 223-1 du Code pénal punit le « fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ». Si le risque d'infirmité permanente pouvait être envisagé, l'obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement fait défaut ici. Mais peut-on s'arrêter ici ?

Lors des premiers arrêts portant sur la qualification de la transmission volontaire du VIH par voie sexuelle, le professeur Prothais avait proposé l'application de la qualification de viol, en considérant que le consentement à l'acte sexuel était obtenu par « surprise », conformément à la définition de l'article 222-23. Sa proposition a reçu un écho limité, tant l'utilisation de la surprise pour caractériser le viol était rare, privilégiant la violence, la contrainte ou la menace. Cependant, un arrêt du début de cette

Actualité pénale

année (Crim. 23 janvier 2019, n° 18-82833, voir veille février) relance la réflexion. Le stratagème et la mise en scène électronique d'un profil séduisant permettant d'obtenir des relations sexuelles peuvent constituer la surprise et permettent de caractériser le viol. Le fait de prétendre à une bonne santé et à une absence de dangerosité pourrait-il constituer la même inspiration de fraude et aboutir à la qualification du viol ? La Chambre criminelle aura peut-être à y répondre dans les prochaines années.

FAUTE NON INTENTIONNELLE ET VIOLATION DU CODE DU TRAVAIL

Crim. 9 avril 2019, n° 17-86267, publ. Bull. à venir

Un scaphandrier professionnel est décédé dans une explosion subaquatique alors qu'il découpait à froid la coque d'un navire contenant des résidus d'hydrocarbures. Le directeur du département de travaux subaquatiques de la société chargée de ce chantier a été déclaré coupable d'homicide involontaire par faute caractérisée en lien de causalité indirecte avec le dommage. Il a exposé autrui à un risque d'une particulière gravité puisqu'il a imposé l'utilisation d'un moyen dangereux, alors même que les plans de l'épave n'étaient pas précis, et qu'il connaissait ce risque, puisqu'il avait été informé de la présence de 200 litres de hydrocarbures qui n'étaient pas précisément localisés dans l'épave. Sa responsabilité personnelle a été engagée, car il bénéficiait d'une délégation de pouvoirs jugée valable, étant donné qu'il remplissait les critères de compétence (il était lui-même

Actualité pénale

plongeur professionnel), d'autorité (il a défini le plan de découpage et l'utilisation des moyens et avait l'autonomie pour l'imposer aux équipes chargées de ce travail) et de moyens (il avait à sa disposition les moyens matériels et humains pour effectuer la mission). Le fait que la responsabilité pénale de la personne morale soit retenue n'exclut pas la responsabilité pénale de la personne physique et la Cour de cassation rejette les critiques relatives à sa condamnation pour homicide involontaire. Si ce premier moyen visant la responsabilité pénale de la personne physique est classique, les autres moyens développés par le pourvoi sont plus intéressants.

Les juges du fond ont retenu la responsabilité pénale de la personne morale, la société employeur, pour homicide involontaire et pour contravention par violation de la réglementation sur la sécurité des travailleurs. La responsabilité pénale de la personne morale se fonde sur l'article 121-2 du Code pénal exigeant une infraction commise pour son compte par un organe ou un représentant. Le directeur du département de travaux subaquatiques bénéficie d'une délégation de pouvoirs et devient, à ce titre, représentant de la société. L'infraction est commise pour le compte de la société puisque la faute non intentionnelle à l'origine du décès de la victime survient dans le cadre de l'activité normale de l'entreprise et constitue une modalité d'exécution de ses obligations contractuelles. La condamnation pour homicide involontaire est complétée par une amende prononcée pour contravention à la législation du travail. Le Code du travail (la version en vigueur à l'époque des faits a subi une modification de forme, puisque la version en vigueur actuellement, depuis le 1^{er} mai 2008, a repris les mêmes dispositions, mais a modifié la numérotation), dans son article R. 4412-17, fait obligation à l'employeur de prendre les mesures

Actualité pénale

techniques et de définir les mesures d'organisation du travail appropriées pour assurer la protection des travailleurs contre les dangers découlant des propriétés chimiques et physico-chimiques des agents chimiques, en matière de stockage, manutention et pour empêcher les risques de débordement ou d'éclaboussures, ainsi que de déversement par rupture des parois des bassins de toute nature. Le contrat à durée déterminée déclenche des obligations spécifiques à l'égard de l'employeur. L'article L. 4154-2 du Code du travail met en place une obligation de formation renforcée à la sécurité qui, selon l'article R. 4141-13, consiste à lui enseigner, à partir des risques auxquels il est exposé, les comportements les plus sûrs, les modes opératoires retenus s'ils ont une incidence sur sa sécurité ou celle des autres travailleurs, le fonctionnement des dispositifs de protection et de secours et les motifs de leur emploi. En l'espèce, non seulement l'employeur n'a pas mis en place de formation spécifique à l'égard des personnes affectées au découpage de l'épave, mais il n'a pas défini de mesures appropriées d'organisation du travail pour assurer la protection des travailleurs contre les dangers découlant de la présence d'une quantité importante d'hydrocarbures, alors qu'il en avait connaissance. Il a ainsi violé les obligations réglementaires instaurées par le Code du travail. Il est intéressant d'étudier le régime juridique de cette violation.

La violation des dispositions susvisées est punie, en vertu de l'article L. 4741-1 du Code du travail d'une peine d'amende de 3 750 euros. L'infraction constitue donc une contravention de cinquième classe, d'une gravité certaine puisqu'elle fait encourir la peine maximale en matière contraventionnelle. Mais ce même article prévoit un dispositif original en droit pénal, car le dernier alinéa dispose « l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de salariés de l'entreprise concernés par la ou les infractions

Actualité pénale

relevées ». La qualification pénale est donc retenue pour la même faute commise à l'égard de plusieurs salariés, de telle sorte que la pluralité de victimes conduit à une pluralité de contraventions. Il s'agit d'une situation similaire au concours idéal de qualifications. Le cumul de sanctions fondé sur la pluralité de victimes est envisageable et justifié juridiquement puisqu'en matière contraventionnelle, les amendes se cumulent, contrairement à d'autres sanctions de même nature qui ne peuvent se cumuler. Cette solution résultant d'une disposition spéciale du Code du travail est incontestable. Le pourvoi critique le fait d'avoir prononcé six amendes pour la violation de la réglementation relative à la sécurité des travailleurs, puisque six salariés y avaient été soumis, mais sans aucune chance de prospérer. La Cour de cassation admet l'application d'un nombre d'amendes égal au nombre de salariés ayant subi la violation de la réglementation relative à la sécurité, que ces derniers y aient été soumis directement ou indirectement. Ainsi, même les personnes qui ne participaient pas directement au découpage de l'épave et intervenaient en appui technique et administratif faisaient l'objet de la protection légale et donnaient lieu à l'application d'une amende. Mais le pourvoi propose aussi un moyen consistant à critiquer le cumul des qualifications d'homicide involontaire et de violation du Code du travail.

La Cour d'appel a condamné la personne morale, à la fois, pour homicide involontaire fondé sur une faute non intentionnelle et pour la violation des articles R. 4412-17, L. 4152-2 et R. 4141-13 du Code du travail. Le pourvoi conteste cette double condamnation puisqu'une « faute pénale unique ne peut être sanctionnée que par une seule peine » et vise l'article 4 du protocole n° 7 à la Convention des droits de l'Homme et des libertés fondamentales garantissant le principe « *ne bis in idem* ». Selon ce dernier, « nul

Actualité pénale

ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État ». La Cour de cassation rejette expressément cette critique et considère qu'il n'y a pas de méconnaissance du principe « *ne bis in idem* », car « ne procèdent pas de manière indissociable d'une action unique caractérisée par une seule intention coupable, d'une part, les atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité des personnes commises par la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, d'autre part, les délits ou contraventions qui sanctionnent le non-respect de ladite obligation ». La formule employée par la Cour de cassation semble, dès lors, indiquer qu'il faut se placer ici dans le cadre d'un concours idéal de qualifications. Même s'il s'agit d'un acte matériel unique, celui-ci n'appelle pas une qualification pénale unique dès lors qu'il porte atteinte à deux valeurs sociales différentes, ce qui modifie l'élément moral inspirant l'infraction. Si l'homicide involontaire protège la personne humaine, la réglementation du travail protège la sécurité des travailleurs. Les deux valeurs sociales différentes conduisent à reprocher à l'auteur de l'infraction des intentions différentes permettant de retenir des qualifications pénales distinctes à l'égard de l'auteur de la faute. Le mécanisme est intéressant, car il permet de renforcer la répression, tout en se montrant rigoureux dans le respect de la volonté du législateur représentant la société, qui prend en compte dans la loi des intérêts sociaux prégnants. Par ailleurs, il est possible de soutenir que les fautes retenues ne sont pas identiques. Néanmoins, la violation de la réglementation relative à la sécurité des travailleurs est souvent un élément constitutif de la faute non intentionnelle sur laquelle repose

Actualité pénale

l'homicide involontaire, ce qui réduit la portée de cet argument. La construction juridique utilisée renforce la valeur dissuasive et répressive du droit pénal en matière de protection des travailleurs. Non seulement il est possible de cumuler des qualifications pénales différentes se greffant sur la même faute, mais la pluralité de travailleurs soumis à la violation de la réglementation permet de multiplier l'amende prononcée par le nombre de travailleurs. En l'espèce, seuls six salariés étaient concernés, mais la règle vaut aussi pour les sociétés employant des centaines ou des milliers de personnes, soulignant sa force répressive.

LOI VISANT À RENFORCER ET À GARANTIR LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC LORS DES MANIFESTATIONS

Conseil constitutionnel, DC 2019-780 du 4 avril 2019

La loi controversée dite anti-casseurs a introduit un nouvel article 78-2-5 dans le Code de procédure pénale qui permet, sous certaines conditions, à des officiers et, sous leur responsabilité, à des agents de police judiciaire, de procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. La requête soutenait l'inconstitutionnalité de cette disposition au motif « que ces opérations ne seraient pas nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi dès lors qu'il existe déjà d'autres dispositions permettant de procéder

Actualité pénale

à de telles opérations et que le périmètre sur lequel elles peuvent être conduites est très large » et constitueraient, dès lors, une méconnaissance des libertés d'aller et venir et de réunion ainsi que le droit à l'expression collective des idées et des opinions et le principe de proportionnalité des peines. Le Conseil constitutionnel rejette la critique en considérant que ces dispositions poursuivent « un objectif de recherche des auteurs d'une infraction de nature à troubler gravement le déroulement d'une manifestation », que « ces opérations ne peuvent viser que des lieux déterminés et des périodes de temps limitées » et « n'ont pas, par elles-mêmes, pour effet de restreindre l'accès à une manifestation ni d'en empêcher le déroulement ». En revanche, cette appréciation ne prévaut pas pour l'article L. 211-4-1 du Code de la sécurité intérieure permettant à l'autorité administrative, sous certaines conditions, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique ou d'interdire à une personne de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée d'un mois. Cet article a été déclaré contraire à la Constitution, car « le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée ».

La loi du 10 avril 2019 a aussi introduit dans le Code pénal l'article 431-9-1 qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime. La saisine critiquait une méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines en raison de la difficulté d'appréciation de la notion de

Actualité pénale

dissimulation partielle du visage, mais aussi d'une « caractérisation insuffisante de l'élément intentionnel, puisqu'il n'est pas exigé que la personne qui dissimule son visage participe effectivement aux troubles à l'ordre public dénoncés ». À cette critique s'ajoutent « l'imprécision de la circonstance de troubles à l'ordre public intervenant "à l'issue" d'une manifestation ou de celle de risque de commission de troubles à l'ordre public », mais aussi la violation du principe de proportionnalité des peines. Le Conseil constitutionnel rejette les critiques. D'une part, l'élément constitutif de l'infraction est défini par le législateur puisqu'il est constitué par le fait de dissimuler volontairement une partie de son visage, le législateur ayant visé la circonstance dans laquelle une personne entend empêcher son identification, par l'occultation de certaines parties de son visage. D'autre part, le législateur a précisément défini les hypothèses dans lesquelles la qualification peut être envisagée en visant, à la fois, « les manifestations "au cours ou à l'issue" desquelles des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis » comme « la période pendant laquelle l'existence de troubles ou d'un risque de troubles doit être appréciée, qui commence dès le rassemblement des participants à la manifestation et se termine lorsqu'ils se sont tous dispersés » et « les situations dans lesquelles les risques de tels troubles sont manifestes ». Enfin, « en écartant du champ de la répression la dissimulation du visage qui obéit à un motif légitime, le législateur a retenu une notion qui ne présente pas de caractère équivoque ». La nouvelle incrimination est conforme au principe de légalité des délits et des peines, ainsi qu'au droit d'expression collective des idées et des opinions ou au principe de proportionnalité des peines. La nouvelle loi a aussi introduit un 3° bis à l'article 138 du Code de procédure pénale, qui dresse la liste des obligations

Actualité pénale

auxquelles peut être soumise une personne placée sous contrôle judiciaire consistant en l'obligation de ne pas participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention. Le Conseil constitutionnel valide cette nouvelle mesure strictement circonscrite aux personnes encourant une peine d'emprisonnement, justifiée par les nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté et pouvant être limitée dans le temps et levée. Le Conseil constitutionnel considère que ces dispositions ne soumettent pas les intéressés à une rigueur qui ne serait pas nécessaire puisque « le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et n'a pas porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée ».

NDR : Sur cette décision du Conseil constitutionnel, voir également la [veille juridique n° 76 de mars 2019, rubrique « Police administrative », p. 54-55.](#)

PROCÉDURE CRIMINELLE – BANDE ORGANISÉE – INDIVIDUALISATION DE LA PEINE

Crim. 10 avril 2019, publ. Bull. à venir

Une personne est condamnée à trente ans de réclusion criminelle pour deux assassinats commis en bande organisée. Elle forme un pourvoi en cassation qui conduit la Cour de cassation à apporter plusieurs précisions de fond et de forme.

Actualité pénale

D'une part, « les propos d'un témoin acquis aux débats recueillis grâce à un dispositif de sonorisation ne constituant pas des déclarations reçues par les enquêteurs ou le juge d'instruction, la lecture, à l'audience, avant que l'auteur de ces propos ne soit entendu, des procès-verbaux qui les retranscrivent, ne porte pas atteinte au principe de l'oralité des débats ».

D'autre part, la personne demande à comparaître en dehors du box vitré prévu pour les débats, demande rejetée par la Cour. La Cour de cassation rejette la critique puisque cette décision relève du pouvoir d'appréciation souveraine des juges du fond, sauf lorsque l'accusé a « été empêché de communiquer avec ses avocats ». En l'espèce, ce n'était pas le cas, puisque l'accusé « était en mesure de répondre aux questions qui lui étaient posées et de communiquer confidentiellement avec sa défense ; que le dispositif de sécurité consistant en un enclos de verre est licite dès lors que l'accusé y est libre de ses mouvements, sans entrave et qu'il existe un dispositif permettant à ce même accusé de communiquer librement et secrètement avec ses avocats ». En revanche, la gravité des accusations et le fait qu'il se soit soustrait à la Justice pendant plus de quatre ans permettent de considérer que « le dispositif critiqué apparaît proportionné et nécessaire sans porter atteinte, ni à la présomption d'innocence, ni à la dignité des personnes, ni aux droits de la défense ».

De surcroît, la circonstance aggravante de bande organisée est retenue par les juges du fond. Cette décision est critiquée par le pourvoi puisque la circonstance aggravante de « bande organisée », définie à l'article 132-71, coïncide avec le délit d'association de malfaiteurs, déterminé à l'article 450-1 du Code pénal. Or, les juges du fond ont retenu les éléments constitutifs de l'association de malfaiteurs, confondant de fait les deux notions et violant le principe de légalité pénale. La Cour de

Actualité pénale

cassation rejette la critique puisque la bande organisée repose sur « l'existence d'une entente, qui suppose la préméditation, et d'une organisation structurée entre ses membres », constatées souverainement par la Cour d'assises.

Enfin, le pourvoi considère qu'il y a une violation du principe d'individualisation de la peine puisqu'elle n'a pas été « motivée au regard de la personnalité et la situation personnelle ». La Cour de cassation rejette une nouvelle fois, constatant que la Cour d'assises s'est fondée sur « cette forme de criminalité, au trouble occasionné à l'ordre public et à la douleur de la famille des victimes », éléments qui ont convaincu les juges de l'adéquation de la peine de trente ans de réclusion criminelle.

Police administrative

Par M. Ludovic Guinamant

Le Conseil se déclare incompétent pour statuer par la voie de l'exception de l'illégalité d'un arrêté portant la création d'une zone d'attente temporaire

Conseil d'État, 7 mai 2019, juge des référés, n° 430313

Le 13 avril 2019, 120 ressortissants sri lankais et 3 indonésiens ont été appréhendés en débarquant d'un navire de pêche à la Réunion. 83 d'entre eux ont alors fait l'objet d'un placement en zone d'attente temporaire dans le gymnase Duparc de la ville de Sainte-Marie, lieu désigné par un arrêté du préfet de La Réunion du 13 avril 2019 pris sur le fondement de l'article L. 221-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les migrants ont alors notamment saisi le juge des référés du tribunal administratif de la Réunion sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, afin de déclarer illégal l'arrêté du préfet de La Réunion du 13 avril 2019 créant une zone d'attente sur l'emprise du gymnase Duparc de Sainte-Marie et d'enjoindre en conséquence à l'administration d'autoriser chaque requérant à quitter l'emprise du gymnase Duparc sous astreinte de 200 euros par jour de retard. Cette requête a été rejetée par le juge des référés. Les requérants ont alors saisi le Conseil d'État qui a statué le 7 mai 2019.

Ce dernier confirme la décision du premier juge en déclarant qu'il « n'appartient qu'au juge judiciaire de se prononcer, comme gardien de la liberté individuelle, sur le maintien en zone d'attente » et

Police administrative

que les requérants « ne peuvent utilement exciper, au soutien de conclusions que le juge administratif n'est pas compétent pour connaître, de l'illégalité de l'arrêté du 13 avril 2019 du préfet de La Réunion ».

Contrôle de proportionnalité d'une mesure de mise en demeure du CSA contre France Télévision

Conseil d'État, 5ème et 6ème chambres réunies, 13 mai 2019, n° 421779

Dans la soirée du 14 décembre 2017, la société France Télévisions a diffusé sur le service France 2, lors de l'émission « Envoyé spécial », un reportage intitulé « Celle qui accuse » évoquant, pour illustrer les difficultés rencontrées par une femme qui porte plainte contre un supérieur hiérarchique pour viol ou agression sexuelle, des faits dénoncés par deux employées de mairie, qui avaient donné lieu à des poursuites pénales pour viol contre le maire de la commune et qui étaient soumis, depuis le 12 décembre 2017, à l'examen de la Cour d'assises.

Le reportage était centré sur l'une des deux personnes qui s'étaient portées partie civile. Par une décision du 11 avril 2018, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), a estimé que « le crédit accordé à la partie civile, les déclarations des témoins interrogés et les commentaires hors champ concouraient à l'établissement d'un reportage déséquilibré, essentiellement centré sur les charges retenues contre l'accusé, traduisant un défaut de mesure dans l'évocation d'une procédure judiciaire criminelle en cours » et relevé, en outre, que la séquence avait été diffusée quelques heures seulement après

Police administrative

l'audition devant la Cour d'assises de la partie civile concernée et avant que le jury ne délibère.

Le CSA a considéré, à raison de ces faits, que la société France Télévisions avait méconnu les dispositions de son cahier des charges et l'a mise en demeure de respecter ces dispositions à l'avenir dans les émissions du service France 2.

France Télévision a alors saisi le Conseil d'État en considérant que la mise en demeure méconnaissait l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantissant la liberté d'expression.

Toutefois, dans un arrêt fiché, le Conseil d'État rejette la requête et écarte les arguments de France Télévision en considérant, d'abord, que si la décision attaquée ne prononce pas une sanction mais est destinée à rappeler à la société France Télévisions les obligations résultant de son cahier des charges et à rendre possible l'engagement d'une procédure de sanction en cas de réitération de faits de même nature, elle doit néanmoins être regardée comme une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de la liberté d'expression et peut être soumise à ce titre au contrôle du juge. Ensuite, effectuant son contrôle traditionnel de proportionnalité, le Conseil d'État considère, en l'espèce, que le CSA n'avait pas, eu égard au contenu du reportage litigieux et au moment où il a été diffusé, porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Police administrative

La Cour nationale du droit d'asile reconnaît la qualité de réfugié à un ressortissant centrafricain exposé à des persécutions en cas de retour dans son pays en raison de sa confession musulmane

Cour nationale du droit d'asile, 20 mars 2019, n° 17004013 C

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a reconnu la qualité de réfugié à un ressortissant centrafricain d'ethnie haoussa et de confession musulmane, originaire d'un quartier musulman de Bangui, dont elle établit la confession, la provenance et le parcours.

Elle juge que l'intéressé a été menacé dans son intégrité physique, tant par des miliciens anti-balaka et des membres radicalisés de la population chrétienne de Bangui en raison de sa confession musulmane, que par des éléments armés de la population dudit quartier qui lui imputent des opinions politiques pro-chrétiennes, en raison de sa participation à la tenue d'activités sportives avec des chrétiens issus de quartiers voisins.

Après avoir constaté que les craintes de l'intéressé s'inscrivaient dans un contexte d'hostilité croissante à l'égard de la communauté musulmane, que corroborent les éléments de documentation publique mentionnés, la CNDA constate, au vu d'autres éléments de documentation pertinents, que tant les autorités centrafricaines que la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA) s'avèrent dans l'incapacité d'assurer la protection

Police administrative

de la population de ce pays, et en particulier celle du requérant, à l'égard de tous les auteurs de persécution agissant dans cette zone.

La Cour nationale du droit d'asile estime qu'un mariage imposé à une femme homosexuelle sierra-léonaise et l'ayant exposée à des violences graves a constitué un acte de persécution motivé par son appartenance à un certain groupe social

Cour nationale du droit d'asile, 2 avril 2019, n° 18030347

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a reconnu la qualité de réfugiée à une ressortissante sierra-léonaise en raison des persécutions auxquelles elle est exposée en cas de retour dans ce pays, du fait de sa double appartenance au groupe social des personnes homosexuelles et à celui des femmes qui refusent un mariage imposé ou qui tentent de s'y soustraire.

L'intéressée a été mariée de force par sa famille à un homme polygame pour la punir d'une orientation sexuelle perçue comme déshonorante. Soumise à des violences répétées et à des viols conjugaux durant plusieurs années, elle s'est décidée à fuir cette union imposée après que son époux a découvert qu'elle avait renoué une relation avec son ancienne compagne et l'a menacée de mort.

Après avoir constaté que la Sierra Leone n'offrait aucune protection effective aux femmes craignant d'être persécutées en

Police administrative

raison de leur homosexualité ou de leur soustraction à un mariage imposé, la Cour a estimé que la gravité des agissements auxquels cette requérante avait été exposée permettait de les qualifier d'actes de persécution, et qu'ainsi, ils constituaient un indice sérieux de leur probable répétition en cas de retour dans ce pays.

Le tribunal administratif de Paris rejette la demande de suspension de la livraison de six embarcations à la marine libyenne et celle visant à ne pas autoriser la sortie du territoire français d'armes de guerre à destination de l'Arabie Saoudite

TA Paris, juge des référés, 10 mai 2019, n° 1908601

Dans une première affaire, le Tribunal administratif s'est prononcé sur la qualification juridique d'une décision du gouvernement de céder à titre gratuit du matériel militaire à un État tiers.

La ministre des Armées a annoncé au président du Conseil présidentiel, chef du gouvernement d'entente nationale de l'Etat de Libye, lors d'un entretien qui s'est déroulé le 17 février 2019 à l'occasion de la conférence de Munich sur la sécurité, la cession à titre gratuit de six embarcations à la marine libyenne. Cette décision a été rendue publique le 21 février 2019 lors d'un point de presse du porte-parole des Armées qui a précisé que la cession portait sur six embarcations pneumatiques semi-rigides de type « 1200 Rafale » préalablement achetées par la marine française à la société Sillinger qui seront livrées à la marine

Police administrative

nationale française en trois lots de deux entre mai et novembre et transférés à la marine libyenne à partir du printemps 2019.

Amnesty international France, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), Médecins sans frontières, Migreurop, Associazione per gli studi sull'immigrazione, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH) et Avocats sans frontières France, ont saisi les 25 avril et 9 mai 2019 le juge des référés du tribunal administratif de Paris afin que celui-ci suspende la décision du ministre.

Les associations requérantes soutenaient notamment que la décision attaquée ne constituait pas un acte de gouvernement, dès lors, d'une part, que, ne pouvant être regardée comme étant une conséquence inéluctable et mécanique d'un traité, et portant exécution d'une convention internationale ratifiée et publiée ou pouvant faire obstacle à l'exécution de celle-ci, en l'espèce, au droit de l'Union européenne, elle est détachable de la conduite des relations internationales, et d'autre part, que, portant atteinte à des droits fondamentaux, l'immunité offerte par la notion d'acte de gouvernement ne peut pas être opposée.

Toutefois, la formation collégiale du tribunal administratif de Paris, statuant en urgence, énonce que : « *la décision de procéder à une telle cession à titre gratuit de matériel destiné aux forces armées libyennes n'est pas détachable de la conduite des relations extérieures de la France. Dès lors, le litige principal, tendant à l'annulation de cette décision, ne ressortit pas à la compétence de la juridiction administrative* ».

Police administrative

Par ailleurs, dans une décision du même jour, le tribunal administratif de Paris s'est également prononcé sur l'autorisation donnée par le directeur général des douanes à la sortie de matériel de guerre à destination d'un État étranger.

Dans ce cas d'espèce, le tribunal administratif de Paris a également rejeté le recours déposé par l'ONG française Acat (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture) pour empêcher un cargo saoudien de partir du Havre (Seine-Maritime) avec des armes, en l'espèce, selon les requérants, 8 canons Caesar, qui pourraient, selon cette association, être utilisées dans la guerre menée par l'Arabie Saoudite au Yémen. L'ACAT entendait contester la décision de la Direction générale des douanes d'autoriser le cargo Bahri Yanbu battant pavillon saoudien à procéder au chargement et à l'exportation de ces armements.

Saisi en urgence, le tribunal administratif de Paris, s'il n'exclut pas que des canons Caesar soient « susceptibles » d'être utilisés au Yémen dans des zones où se trouvent des civils, il énonce néanmoins que cette hypothèse ne suffit pas à caractériser « une situation d'urgence » justifiant d'empêcher le départ du cargo saoudien. En effet, les magistrats considèrent que « l'autorisation de sortie douanière de ces armements ne crée pas un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes » et ne porte pas « une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit au respect de la vie ».

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Par M. Xavier Latour

Quel avenir pour la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance ?

La question a été posée par le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) dans le cadre des « Assises de la sécurité des territoires », le jeudi 21 mars 2019.

Tout en annonçant une réflexion plus développée pour l'été, le FFSU a déjà ouvert plusieurs pistes.

La première proposition concerne le rôle du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

Le CIPD a été créé par décret en 2006, auquel a été attachée la dimension « radicalisation » en 2016. S'il est textuellement présidé par le Premier ministre, il est actuellement proche du ministère de l'Intérieur (par délégation), tout en associant une vingtaine de ministères.

Conformément à l'article D 132-2 du Code de la sécurité intérieure (CSI) :

« Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et veille à leur mise en œuvre. Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance. Il adopte chaque année un rapport transmis au Parlement retraçant les résultats de la politique de prévention de la délinquance et exposant les

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

orientations de l'État en ce domaine ».

À cette fin, il s'appuie sur des plans nationaux et une stratégie nationale de prévention de la délinquance.

Selon le FFSU, la réaffirmation de son rôle interministériel justifierait un pilotage direct par le Premier ministre. Le Forum poursuit en proposant la création, en son sein, d'un Comité consultatif des collectivités territoriales, composé de représentants d'associations d'élus et de collectivités. L'idée serait de mieux intégrer l'échelon local dans la détermination des priorités nationales et leur suivi.

De la sorte, le Forum entend décliner sous une nouvelle forme le principe de coproduction de sécurité. Les questions à traiter, notamment la radicalisation, impliqueraient une approche plus transversale, tant en matière d'élaboration des plans de prévention que de leur évaluation. Cela nécessiterait, d'ailleurs, des liens plus serrés avec la recherche universitaire.

Dans un même ordre d'idées, le FFSU défend une réforme de l'utilisation du fonds interministériel pour l'adapter aux besoins des collectivités territoriales. Il prône, dans le prolongement, une clarification des critères d'attribution.

À ce stade et en attendant des précisions, cette approche suscite deux remarques.

Le bien-fondé d'un rattachement au Premier ministre ne s'impose pas avec la force de l'évidence. L'interministérialité en serait-elle réellement améliorée ? Le ministère de l'Intérieur a un savoir-faire reconnu. La valeur ajoutée, si ce n'est politique, d'une direction par des services du Premier ministre, déjà très

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

occupés, sera à démontrer.

Par ailleurs, la volonté de placer directement auprès du Comité interministériel des représentants des élus pourrait entraîner un alourdissement de la structure. Cela n'inciterait-il pas, également, les élus à développer un dialogue direct, plutôt que de s'adresser au préfet ? Son positionnement dans cette nouvelle organisation méritera d'être clarifié, alors qu'il est le personnage clé de la sécurité dans le département, même si le rôle du maire est lui aussi essentiel.

C'est pourquoi une autre piste consiste à soutenir une amélioration de l'information communiquée aux maires.

Sur ce sujet comme sur le précédent, la thématique de la sécurité globale sert de fil conducteur. Le Forum regrette des pratiques très variables en matière de communication de données par les agents de l'État aux élus locaux.

Le constat est pertinent. Il revient régulièrement dans les discussions. Malgré les évolutions du droit (voir les articles 132-2 et 132-3 CSI), l'efficacité du dialogue demeure incertaine. La solution préconisée pour améliorer la situation consisterait à obliger les services de l'État à informer le maire sur la base, d'une part, d'un accord-cadre national déclinable en conventions locales et, d'autre part, d'un bilan annuel de « l'action publique ».

Les travaux annoncés devront étayer l'intérêt de ces formules, là où le CSI et des circulaires ministérielles n'ont pas toujours permis d'obtenir les résultats escomptés.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Un troisième axe de travail concerne les relations entre la police et la population.

Le rappel de la sensibilité de ces relations relève de l'évidence, mais il n'est pas inutile en raison de son importance pour le pacte social. La dégradation, réelle ou supposée, de ces relations alimente une réflexion intense.

L'État et les forces de police et de gendarmerie n'ignorent pas les enjeux. Pour le FFSU, la solution passerait par des liens plus étroits des forces publiques avec les collectivités locales et les citoyens.

Pourquoi pas, mais pour faire quoi et comment ?

Des efforts très importants ont déjà été accomplis pour améliorer les rapports entre les détenteurs de l'autorité et les sujets de cette autorité.

À un niveau global, le rôle du Défenseur des droits, la plateforme dématérialisée de signalement des dysfonctionnements, ou encore l'exemplarité des sanctions disciplinaires méritent d'être rappelés.

Sur le terrain, l'influence du Code de déontologie, les évolutions de la formation, le recours aux caméras individuelles, de même que le rétablissement du numéro matricule ne demeurent pas dépourvus d'effets.

L'attention du Forum se portera sans doute sur le concept même de police d'ordre et ses conséquences. Ses prises de position tendent à promouvoir davantage une police de proximité, ce qui impliquerait de développer la notion de services rendus et de

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

prévention, en particulier dans le cadre de la formation des forces publiques.

Si elle peut être amplifiée, cette orientation est déjà assimilée par la police et la gendarmerie. Cette dernière est bien consciente de son rôle au service du public. Toute la logique de contact et de maillage est sous-tendue par cette exigence.

Dans un autre domaine, le FFSU ne se satisfait pas de la situation actuelle sur la lutte contre les drogues.

Il appelle de ses vœux un approfondissement du débat sur d'autres approches, y compris la dépénalisation ou la contraventionnalisation.

Il soutient, également, l'ouverture de salles de consommation.

Un autre volet concerne la doctrine d'emploi des polices municipales.

Sur ce point, le FFSU défend une position claire : les polices municipales doivent rester l'instrument du maire. Cela justifie qu'elles soient bien distinctes des forces nationales de sécurité. Il rappelle, par ailleurs, l'existence d'une hétérogénéité entre les communes (effectifs, missions, moyens).

Cette vision emporte l'approbation. La thématique de l'emploi des polices municipales peine à trouver une réponse. L'État est pris entre plusieurs exigences contradictoires. Il doit composer avec le principe constitutionnel de libre administration ; il sait avoir besoin des polices municipales dans son dispositif de sécurité ; il n'entend pas remettre en cause le principe, lui aussi

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

constitutionnel, d'unité de l'État. Pour le moment, il laisse les communes agir dans le cadre flexible du Livre 5 du CSI, issu pour l'essentiel de la loi du 15 avril 1999.

La question de l'armement illustre les hésitations de la puissance publique, ainsi que la division des communes sur le sujet. Faut-il le rendre obligatoire ? Tous n'y sont pas favorables.

De même, l'État a permis la modernisation des armes pour les aligner sur celles des forces nationales, mais sans les autoriser à les utiliser de la même manière (article L 435-1 CSI).

Le Forum préconise, dans un autre registre, la création d'une école nationale (pilotée par le Centre national de la fonction publique territoriale). La proposition est régulièrement reprise, sans faire l'unanimité. Parallèlement, la filière serait restructurée afin de favoriser des évolutions de carrière motivantes.

Le FFSU ne néglige pas d'incorporer la sécurité privée dans ses travaux.

Comme la Cour des comptes ou des parlementaires, il se prononce en faveur d'un renforcement de la place de l'État au sein du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Cela réduirait l'influence des opérateurs économiques qui siègent dans l'établissement public tout en permettant une amélioration des contrôles à l'entrée dans le secteur, et des activités elles-mêmes.

Les critiques adressées au CNAPS, sans être totalement infondées, font néanmoins passer au second plan les réussites

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

du dispositif dans un domaine où les services déconcentrés de l'État avaient failli.

Dans le même temps, le FFSU souligne, à juste titre, la nécessité de mieux intégrer la sécurité privée dans les partenariats locaux. Outre l'acquisition d'une culture commune grâce à une refonte de la formation des agents privés, le Forum plaide en faveur d'une meilleure information des élus quant à l'emploi des agents privés.

Le vœu est justifié. Mais force est de constater que les maires ont une part de responsabilité. Ainsi, la présence des acteurs privés dans les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance est rarissime. Elle permettrait pourtant une meilleure connaissance mutuelle des différents intervenants, et faciliterait la coopération opérationnelle, en particulier lors des événements publics.

Dans le même registre, les conventions locales de sécurité peinent à convaincre depuis leur création, en 2016. La déception de l'État est telle qu'il n'exclurait pas de les rendre obligatoires, en particulier dans le cas de missions armées.

Plus largement, un effort de clarification s'impose à l'égard d'élus parfois tentés de placer des agents privés sur la voie publique en complément ou en remplacement des policiers municipaux. Alors que cette pratique est autorisée à titre exceptionnel par le préfet, la tentation de braver l'interdiction traduit une forme de désarroi d'élus qui peinent à trouver des solutions contre l'insécurité.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Le chantier n'est pas fondamentalement nouveau, il n'en est pas moins ambitieux. Le temps passe, mais les problématiques restent, preuve qu'en matière de sécurité, les réponses à apporter ne sont pas simples à trouver.

Directeur de publication : Colonel Dominique SCHOENHER
Rédacteur en chef : G^{al} d'armée (2s) Marc WATIN-AUGOUARD
Rédacteurs : G^{al} d'armée (2s) Marc WATIN-AUGOUARD
Frédéric DEBOVE
Claudia GHICA-LEMARCHAND
Xavier LATOUR
Ludovic GUINAMANT
Equipe éditoriale : Odile NETZER