

Paris, le 17 novembre 2020

---

**Avis du Défenseur des droits n°20-06**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur la proposition de loi n° 3527 relative à la sécurité globale,

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Le Défenseur des droits est notamment chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, de lutter contre les discriminations et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Depuis près de vingt ans, la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), puis le Défenseur des droits, instruit les réclamations qui leur sont adressées et qui mettent en cause le comportement des forces de sécurité dans l'exercice de leur métier. Depuis 2008, c'est la Constitution qui lui confie cette mission d'être dans la République le mécanisme de contrôle externe de leur déontologie. A cette fin il réalise des auditions, mène des enquêtes, et adresse des recommandations lorsque, au terme de la procédure contradictoire et après avis d'un collège de personnalités qualifiées, il constate des manquements.

C'est en particulier au titre de cette expertise, que le Défenseur des droits souhaite, après un premier avis adressé à la commission des lois de l'Assemblée nationale, apporter de nouvelles observations sur la proposition de loi relative à la « sécurité globale » dont le texte a été modifié et adopté le 5 novembre 2020 par cette commission.

Malgré la technicité de cette proposition de loi dont plusieurs dispositions sont d'origine gouvernementale et le nombre de sujets qu'elle couvre, le gouvernement a engagé la procédure accélérée le 26 octobre 2020. Elle sera discutée en séance publique le 17 novembre. Bien qu'elle mette en jeu des droits fondamentaux, l'intégration par le gouvernement de dispositions dans une proposition de loi prive le législateur d'une étude d'impact, de l'avis préparatoire du Conseil d'Etat. L'avis de la *Commission nationale consultative des droits de l'Homme, ou de la Défenseure des droits n'a pas non plus été sollicité.*

La Défenseure des droits considère que les parlementaires n'ont pas été mis mesure de jouer pleinement leur rôle de fixer, en application de *l'article 34 de la Constitution, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.*

La Défenseure des droits n'entend à ce stade pas aborder l'ensemble des dispositions de ce texte issu de la commission des lois, mais d'ores et déjà mettre en avant les difficultés importantes qu'il soulève tant au regard des droits fondamentaux que des exigences posées par sa mission de contrôle externe de la déontologie des forces de sécurité.

### **Des risques d'atteintes au droit au respect de la vie privée**

L'article 20 prévoit d'élargir l'accès aux images enregistrées par des caméras de vidéo protection aux policiers municipaux ainsi qu'aux agents de la ville de Paris chargés d'un service de police.

La loi prévoit actuellement que le visionnage de ces images ne peut être assuré que par des agents de l'autorité publique individuellement désignés et habilités des services de police et de gendarmerie nationales.

Dans le même sens, les articles 20 bis et 20 ter, ajoutés au texte par la commission des lois, permettraient aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP de visionner les

images transmises en temps réel dans les salles d'information et de commandement relevant de l'État. Ils prévoient également un assouplissement considérable des conditions de transmission aux services de police des images enregistrées par les bailleurs dans les parties communes des immeubles à usage d'habitation.

La Défenseure des droits rappelle que ces données peuvent revêtir un caractère personnel, et que leur accès doit être entouré de toutes les précautions permettant le respect du droit à la vie privée.

Aussi, ces dispositions sont de nature à porter atteinte au principe du respect de la vie privée tel qu'il est garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme, comme par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le Conseil constitutionnel a rappelé<sup>1</sup> que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

L'assouplissement des conditions de consultation et de transmission, est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée eu égard notamment à la nature des données pouvant entraîner l'identification de personnes, en méconnaissance de nos obligations constitutionnelles, comme de nos engagements européens.

#### - Sur l'usage des caméras piéton

L'article 21 de la proposition de loi qui prévoit un accès élargi aux enregistrements issus des caméras individuelles portées par les forces de sécurité définit un nouvel objectif à leur usage : « l'information du public sur les circonstances de l'intervention ».

Comme l'article précédent, ces dispositions sont susceptibles de porter atteinte au droit au respect de la vie privée. Le législateur de 2016, qui a encadré l'usage des caméras individuelles, avait procédé à une conciliation entre, d'une part, les objectifs de sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infraction, la prévention des fautes professionnelles, la formation des agents, d'autre part, des garanties pour limiter l'ingérence dans l'exercice de ce droit fondamental.

Parmi ces garanties, figure l'impossibilité pour les agents équipés de telles caméras d'accéder eux-mêmes aux images. Or, l'article 21 de la proposition de loi prévoit la possibilité de transmettre en temps réel les images au poste de commandement du service concerné, ainsi qu'aux personnels impliqués dans la conduite de l'exécution de l'intervention. La seule raison avancée par les rapporteurs du texte est qu'il s'agit d'une « demande forte et récurrente des agents », car cela faciliterait la rédaction de procès-verbaux<sup>2</sup>. La Défenseure des droits considère que la suppression de garanties existantes, garanties essentielles comme le souligne la Commission nationale de l'informatique et des

---

<sup>1</sup> Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012

<sup>2</sup> Document faisant état de l'avancement des travaux des rapporteurs, daté du 2 novembre 2020, p59

libertés (CNIL)<sup>3</sup>, est disproportionnée par rapport au but poursuivi et de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée.

En outre le texte prévoit d'ajouter aux objectifs assignés à l'usage des enregistrements des caméras individuelles censées éviter les incidents, celui de « l'information du public sur les circonstances de l'intervention », d'utiliser cet outil de surveillance comme un moyen de communication.

Le souhait du ministre de l'Intérieur lors de son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2020, est de « *lutter contre les images sauvages mises en ligne par des gens qui filment les policiers et les gendarmes [...]* ». Le rapporteur considère également que c'est « *ainsi que l'on créera un contre-pouvoir et que l'on regagnera du terrain dans la guerre des images.* »<sup>4</sup>

La Défenseure des droits considère que cette nouvelle finalité ne correspond pas à un objectif d'intérêt général, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et qu'elle est susceptible de porter directement atteinte au respect de la vie privée des personnes visibles sur ces enregistrements.

#### - Sur l'usage de drones

L'article 22 de la proposition de loi prévoit d'autoriser l'usage de drones avec caméra embarquée comme outil de surveillance. Cette technologie permet une surveillance très étendue et particulièrement intrusive, or les cas dans lesquels ces drones pourraient être utilisés sont très larges et concerneraient notamment les manifestations. L'usage de drones pourrait permettre l'identification de multiples individus et la collecte massive et indistincte de données à caractère personnel.

Par une ordonnance du 18 mai dernier, le Conseil d'Etat a considéré que l'utilisation de drones équipés de caméras pour le compte de l'Etat, sans cadre réglementaire ou légal, caractérisait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée. La Défenseure des droits considère que l'usage des drones, s'il venait à être autorisé, devrait être strictement encadré et ne pourrait être employé à des fins aussi étendues que le prévoit le texte.

Si l'usage de caméras par les forces de sécurité de l'Etat est devenu habituel, que la vidéo-surveillance est souvent désormais appelée vidéo-protection, elle n'est pas pour autant anodine. Elle peut avoir des conséquences sur le comportement et l'exercice de libertés. Ainsi, selon le Conseil constitutionnel, le législateur doit assurer, en la matière, la conciliation entre l'objectif de préservation de l'ordre public et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir, ainsi que l'inviolabilité du domicile. Il affirme que la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle<sup>5</sup>.

Pourtant, les cas dans lesquels pourraient être utilisées les images prises par caméras aéroportées sont très nombreux et concerneraient notamment la protection des bâtiments et installations publics et de

---

<sup>3</sup> Délibération n° 2016-385 du 8 décembre 2016 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat portant application de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure

<sup>4</sup> Compte rendu n° 19 Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, jeudi 5 novembre 2020 Séance de 9 heures 30.

<sup>5</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, considérant 3

leurs abords, les rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public. Cet usage serait susceptible de porter atteinte à la liberté de manifester, dont l'Etat assure la protection et qui est garantie par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et la Constitution.

Selon le Comité des droits de l'Homme des Nations unies, l'Etat doit assurer que ces dispositifs sont utilisés dans le respect des normes internationales relatives au respect de la vie privée et ne dissuadent pas les personnes qui souhaitent participer à des réunions de le faire<sup>6</sup>.

La Défenseure des droits considère que cette technologie, particulièrement intrusive, est susceptible de porter atteinte au droit de manifester si elle est utilisée lors de rassemblements.

En outre, si le texte prévoit la protection de l'intérieur du domicile, la Défenseure des droits considère qu'il ne contient en aucun cas les garanties suffisantes pour préserver la vie privée et pour s'assurer que son usage ne permettra pas l'emploi de techniques permettant la reconnaissance faciale notamment.

### **Un risque d'obstacle au contrôle des forces de sécurité, de non-respect du principe de légalité des délits et des peines et d'atteinte aux libertés d'information et de communication**

L'article 24 de la proposition de loi prévoit de créer une nouvelle infraction pénale en punissant d'un « *an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, dans le but qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification d'un agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale autre que son numéro d'identification individuel lorsqu'il agit dans le cadre d'une opération de police.* »

Ce texte est l'occasion de rappeler la possibilité de filmer les forces de sécurité de l'Etat en exercice et la légitimité de cette captation. Dans le cadre de ses fonctions et en dehors des lieux privés, le policier ou le gendarme ne peut s'opposer à l'enregistrement d'images ou de sons. Comme le rappelle la circulaire du 23 décembre 2008 du ministre de l'intérieur<sup>7</sup>, dans ce cadre, la liberté d'information, qu'elle soit le fait d'un journaliste ou d'un particulier, prime sur le droit à l'image ou au respect de la vie privée dès lors que cette liberté ne porte pas atteinte à la dignité de la personne.

La proposition ne remet pas en cause ce droit de capter les images, mais les priverait d'effet en limitant leur diffusion.

Le Conseil constitutionnel souligne pourtant l'importance des services de communication en ligne pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions<sup>8</sup>. Il rappelle que « la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes

---

<sup>6</sup> CCPR/C/GC/37, par. 94

<sup>7</sup> Circulaire n° 2008-8433-D du 23 décembre 2008, relative à l'enregistrement et diffusion éventuelle d'images et de paroles de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions

<sup>8</sup> Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017

portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.<sup>9</sup> »

Pour la Cour européenne des droits de l'Homme, l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression doit répondre à un besoin social impérieux<sup>10</sup>.

Or, l'infraction prévue par cette proposition de loi n'est pas nécessaire à la protection des policiers et gendarmes, porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté d'expression, et crée des obstacles au contrôle de leur action.

- Une infraction non nécessaire

Si la protection des policiers et gendarmes est un objectif légitime, ces derniers sont déjà protégés, grâce au code pénal et à la loi du 29 juillet 1881, notamment contre les menaces, injures, diffamations, outrages et contre la provocation à la réalisation d'un crime ou d'un délit.

Comme toute personne, les policiers et gendarmes ont également droit au respect de leur vie privée protégée notamment par l'article 226-1 du code pénal.

En outre, la loi a prévu une protection de l'identité des policiers et gendarmes dans certaines situations spécifiques : ainsi, les agents appartenant aux services d'intervention, de lutte anti-terroriste et de contre-espionnage, bénéficient de la garantie de l'anonymat. L'arrêté du 7 avril 2011, qui complète l'article 39 sexies de la loi du 29 juillet 1881, relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale, rend possible une action pénale pour la révélation, par quelque moyen d'expression que ce soit, de l'identité de certains fonctionnaires et militaires. Pour ce faire, l'arrêté fixe limitativement les services et unités dont les missions nécessitent le respect de l'anonymat, notamment l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) ou le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN).

Plus largement, en application de l'article 15-4 du code de procédure pénale, dans l'exercice de ses fonctions, tout agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peut être autorisé à ne pas être identifié par ses nom et prénom dans des actes de procédure. L'article 62-1 du même code prévoit que les personnels chargés de missions de police judiciaire peuvent déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent.

Des protections contre l'identification de fonctionnaires de police et militaires de gendarmerie existent donc, dans les cas où elles peuvent se justifier. Et des infractions répriment les atteintes et la volonté de porter atteinte à leur intégrité. Dès lors, cette disposition ne protégerait pas davantage l'intégrité des policiers et gendarmes et ne répond pas à l'exigence de nécessité exigée par le Conseil constitutionnel<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017

<sup>10</sup> Ce principe a été réaffirmé plusieurs fois par la Cour depuis l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* (7 décembre 1976, série A no 24), ont été résumés dans l'arrêt *Stoll c. Suisse* ([GC], no [69698/01](#), § 101, CEDH 2007-V) notamment.

<sup>11</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, considérant 13

- Une atteinte à la liberté de communication, à l'expression des idées et des opinions

La proposition de loi n'apporterait pas de protection supplémentaire pour les policiers et gendarmes, mais aurait pour conséquence d'empêcher de manière générale la diffusion d'images permettant de les identifier.

En effet, les termes employés par cette disposition, notamment « *dans le but qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique* » sont bien trop imprécis pour en limiter les contours.

Cette disposition rentrerait en contradiction avec le principe de légalité posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 et la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire<sup>12</sup>. Ces termes ne répondent pas à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en raison de leur imprécision.

Cette formule est en effet à ce point large et vague, qu'elle ne permet pas d'exclure que la dénonciation de comportements contraires à la déontologie de policiers ou gendarmes, ou l'expression d'une opinion ou d'une idée défavorable à la police, ne tombe sous le coup de cette incrimination.

Les travaux parlementaires, à ce stade, ne permettent pas de déterminer la portée des éléments constitutifs de cette infraction. Elle ferait peser une incertitude sur la licéité de toute publication d'images sur lesquelles des fonctionnaires de police ou gendarmes seraient identifiables, peu importe l'intention du diffuseur.

C'est bien là la volonté des rapporteurs, selon eux il resterait simplement « *loisible de diffuser des opérations filmées ou captées, à la seule condition de ne pas permettre l'identification des fonctionnaires de façon à empêcher toute agression, de sorte qu'un simple floutage des visages ou un rognage de l'image respecte les prescriptions* »<sup>13</sup>.

L'adoption de ce texte constituerait un obstacle général à la diffusion d'éléments d'identification, et par là, à la diffusion elle-même. Il s'agirait d'une atteinte considérable à la liberté de communication, à l'expression des idées et des opinions sur un sujet qui est au centre du débat public.

La Défenseure des droits conçoit que la diffusion de leur image puisse être un désagrément pour les policiers et gendarmes. Mais il convient de rappeler que le droit à l'image et au respect de l'intimité de la vie privée peut se heurter aux droits d'information du public et à la liberté d'expression. La Défenseure des droits considère que l'information du public et la publication d'images et d'enregistrements relatifs à des interventions de police sont légitimes et nécessaire dans une société démocratique.

A cet égard, la Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer qu'est légitime, à condition d'être directement en relation avec l'événement qui en est la cause, la révélation dans la presse du nom d'un

---

<sup>12</sup>Décision du Conseil constitutionnel 19 et 20 janvier 1981 (n° 80-127 DC)

<sup>13</sup> Document faisant état de l'avancement des travaux des rapporteurs, daté du 2 novembre 2020, p71

fonctionnaire de police à propos de faits relatifs à son activité professionnelle et ne constitue donc pas une atteinte au respect de la vie privée<sup>14</sup>.

**La Défenseure des droits souligne l'importance du caractère public de l'action des forces de sécurité qui permet son contrôle démocratique, notamment par la presse et par les autorités en charge de veiller au respect de la loi et de la déontologie.**

-Un obstacle au contrôle de l'action des forces de l'ordre

L'incrimination prévue est tellement large qu'elle ferait obstacle à la diffusion d'images contenant des éléments d'identification qui peuvent servir de support à des enquêtes, notamment du Défenseur des droits, et de sources à des journalistes.

La Défenseure des droits rappelle que selon le code de déontologie (article R. 434-14) « *le policier ou le gendarme est au service de la population. [...] Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération.* », et qu'il n'a pas à craindre la diffusion d'images ou d'enregistrements relatifs à ses interventions.

L'article L.111-2 du code des relations entre le public et l'administration pose le principe que tout agent public doit être identifiable. L'article R.434-15 du code de la sécurité intérieure impose aux fonctionnaires de police et aux gendarmes d'exercer leurs fonctions en uniforme et de se conformer aux règles relatives à leur identification individuelle.

Il ressort de ces textes que pour les fonctionnaires de police et les militaires de gendarmerie, à la fois la personne et sa fonction doivent être identifiables. Le principe est donc que l'action des fonctionnaires de police se fait à visage découvert, ce que le schéma national du maintien de l'ordre vient de rappeler. Cependant, le Défenseur des droits s'est heurté à plusieurs reprises au cours des dernières années à la difficulté d'identifier des fonctionnaires de police porteurs notamment de cagoule malgré son interdiction.

Ce texte serait une entrave supplémentaire à l'exercice des missions du Défenseur des droits en matière de déontologie des forces de sécurité et au contrôle démocratique de l'action de la police. Pour préserver les capacités d'enquête, la proposition de loi prévoit cependant que la nouvelle infraction ne ferait pas obstacle à la communication aux autorités administratives et judiciaires compétentes, d'images et éléments d'identification d'un policier ou d'un gendarme. La Défenseure des droits considère que cette limite, minimale, n'est pas suffisante car il est fréquent que des images accessibles sur internet, sans que leur auteur ait saisi une autorité administrative ou judiciaire et sans qu'il soit identifiable, contribuent à la réalisation d'enquêtes et en sont parfois le point départ, quelle que soit l'intention du diffuseur de ces images<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cour de cassation - Deuxième chambre civile 29 avril 2004 / n° 02-19.432

<sup>15</sup> Pour des exemples de décisions du Défenseur des droits prises à l'appui d'enregistrements vidéo de journalistes et de particuliers qui ont permis l'identification de fonctionnaires de police et de déterminer leur comportement : pour les deux dernières années : décisions n° 2020-056, 2019-299, 2019-165, 2019-095, 2018-292, 2018-190, 2018-258.

Consciente de ce risque, la commission des lois de l'Assemblée nationale a exclu de l'infraction le numéro d'identification individuel (RIO). Mais cette garantie serait illusoire, car il arrive qu'il ne soit pas porté malgré l'obligation, et surtout ce numéro est bien trop petit pour être visible sur la plupart des enregistrements vidéo pris à proximité immédiate.

La libre captation et diffusion d'images de fonctionnaires de police et militaires de gendarmerie en fonction, hors les exceptions évoquées plus haut, est une condition essentielle à l'information, à la confiance et au contrôle efficient de leur action auquel participe le Parlement.

Pour toutes ces raisons, l'adoption de cet article conduirait à une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée, et ferait également obstacle au contrôle des forces de sécurité.

Ce texte ne va pas dans la direction qui devrait être celle de l'Etat, et à laquelle participe le Défenseur des droits, d'améliorer la protection de la population, de sa police et le comportement de celle-ci. Plutôt que de favoriser la dissimulation de manquements de la part de policiers et de gendarmes, le Parlement devrait permettre le débat sur les agissements de quelques-uns et assurer qu'ils soient sanctionnés, sans quoi ils contribuent à jeter l'opprobre sur l'ensemble des forces de sécurité et dégradent la confiance nécessaire à leur action.

Comme le rappelle le premier article de leur code de déontologie, les policiers et les gendarmes, sont au service des institutions républicaines et de la population, et ils agissent en conséquence sous leur contrôle. L'adoption de cet article conduirait à acter une défiance de la police vis-à-vis de la population qu'elle a la charge de protéger et contribuerait à les éloigner davantage. La Défenseure des droits est convaincue, et c'est l'un des sens de sa mission, que la meilleure façon de protéger et valoriser les policiers et gendarmes est de rendre plus transparente leur action et d'en assurer un contrôle effectif.

Les « temps difficiles » ou le contexte ne sauraient en rien justifier l'atteinte aux libertés fondamentales que porte ce texte.

### **Un risque d'atteinte aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi, de nécessité des peines, de proportionnalité et d'individualisation des peines**

L'article 23 de la proposition de loi prévoit d'exclure du bénéfice des crédits de réduction de peine, mentionnés à l'article 721 du code de procédure pénale, les auteurs de certaines infractions commises au préjudice d'une personne investie d'un mandat électif public, d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire. Ces infractions correspondent aux atteintes à la vie, à l'intégrité physique et à des menaces et actes d'intimidation.

Par la loi du 21 juillet 2016 a été créé un régime comparable pour les personnes condamnées pour une infraction terroriste. En effet, l'article 721-1-1 du code de procédure pénale prévoit que les personnes condamnées pour une infraction terroriste prévue aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, ne bénéficient pas des crédits de réduction de peine mentionnés à l'article 721 du même code. Ces personnes peuvent toutefois bénéficier d'une réduction de peine dans les conditions définies à l'article 721-1.

L'article 23 de la proposition de loi reviendrait donc à transposer des règles applicables en matière de terrorisme à des actes et comportements de gravités très inégales.

Actuellement, il revient au juge, en prenant **en compte la gravité des faits et la personnalité de l'auteur**, de prononcer une peine, d'en fixer les modalités d'exécution et de prononcer ou non un mandat de dépôt.

La Défenseure des droits souligne que le juge d'application des peines peut supprimer les crédits de réduction de peine prévus à l'article 721 et le régime **est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine**.

Selon les dispositions de l'article 707 du code de procédure pénale le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.

L'adoption de l'article 23 de la proposition de loi ferait obstacle à l'exercice du pouvoir d'individualisation des peines par le juge, s'accorderait mal avec l'objectif assigné par la loi aux réductions de peine et pourrait porter atteinte aux principes d'égalité devant la loi, de nécessité des peines, de proportionnalité et d'individualisation des peines.

### **Un risque d'exclusion discriminatoire de certaines personnes de l'accès aux fonctions de sécurité privée**

L'article 10 de la proposition de loi modifie les articles L.612-20 et L.622-19 du code de la sécurité intérieure relatifs à la délivrance des cartes professionnelles des agents de sécurité privée en ajoutant une condition d'antériorité de titre de séjour de cinq ans minimum pour les ressortissants étrangers.

En posant une telle condition en matière d'emploi, exigible des seuls étrangers, ces modifications législatives sont susceptibles de constituer une discrimination fondée sur la nationalité contraire aux pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques et sociaux, à la Convention n°111 de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi qu'aux directives 2004/38/CE du 29 avril 2004 et 2003/109/CE du 25 novembre 2003 applicables aux étrangers membres de famille des ressortissants de l'Union européenne.

Elles vont à l'encontre de l'ouverture progressive des emplois fermés à tous les ressortissants étrangers autorisés à travailler, que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité puis le Défenseur des droits recommande depuis de nombreuses années. La Défenseure des droits maintient que la seule différence de traitement fondée sur la nationalité susceptible d'être regardée comme légitime en matière d'accès à l'emploi est celle qui vise à réserver aux nationaux des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale, ce qui n'est pas le cas des activités de sécurité privée.

Elles ne paraissent pas poursuivre un but légitime, ni être objectivement justifiées puisque, si dans son rapport annuel de 2018 la Cour des comptes a pu relever un certain nombre d'anomalies relatives aux

contrôles de la moralité et des aptitudes professionnelles des demandeurs de cartes professionnelles, aucune ne visait spécifiquement les ressortissants étrangers.

L'introduction par la proposition de loi d'une liste des condamnations jugées incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité privée ainsi que le renforcement des enquêtes menées par le CNAPS, qui doit s'accompagner d'un développement de ses moyens d'action, apparaissent suffisants pour renforcer les exigences en matière de délivrance des cartes professionnelles pour les agents de sécurité privée, y compris concernant les ressortissants étrangers pour lesquels la délivrance d'un titre de séjour est déjà subordonnée à l'absence de menace pour l'ordre public.

Enfin, s'agissant de l'exigence de maîtrise de la langue française introduite par ce même article, qui s'impose également aux ressortissants de l'Union européenne, la Défenseure des droits resterait, si elle était adoptée, attentive aux précisions apportées par le décret d'application de la loi afin de s'assurer que les mesures destinées à mettre en œuvre ces exigences ne soient pas disproportionnées par rapport au but poursuivi et que les modalités de leur application n'induisent pas de discriminations au détriment de cette catégorie de ressortissants étrangers qui doit bénéficier d'une égalité de traitement avec les nationaux en vertu de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.