

Projet de loi

portant modification de l'article 410-2 du Code pénal pour sanctionner les agressions contre les services de secours

Avis du Conseil d'État

(13 novembre 2018)

Par dépêche du 9 juillet 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, du texte coordonné de la partie du Code pénal que le projet de loi vise à modifier ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis entend modifier l'article 410-2 du Code pénal, en y insérant un alinéa 2, qui incrimine le fait de s'opposer « par violences ou menaces à l'action des services de secours et de leurs membres, intervenant dans le cadre d'une opération relevant de leurs missions de sécurité civile ».

L'article 410-2 du Code pénal, dans sa teneur actuelle, incrimine le fait pour une personne de ne pas répondre à des réquisitions, dans deux cas alternatifs : lorsqu'elle refuse ou néglige de porter le secours requis à une personne en péril ou lorsqu'elle refuse ou néglige de faire les travaux, le service ou de prêter le secours requis dans certaines circonstances définies à cet article. Tout comme l'article 410-1, qui incrimine la non-assistance à personne en danger, l'article 410-2 fait partie des abstentions coupables.

Le but des auteurs du projet de loi sous avis est de sanctionner les faits d'agression à l'encontre des secouristes en intervention pour répondre au nombre élevé de telles agressions.

Le Conseil d'État regrette que l'avis des autorités judiciaires et des ordres des avocats des barreaux de Luxembourg et de Diekirch n'aient pas été demandés.

Examen de l'article unique

Les auteurs du projet de loi sous avis entendent créer une infraction particulière, consistant dans le fait de s'opposer, par violences ou menaces, à l'action des services de secours en intervention.

Cette nouvelle infraction est insérée, en tant que nouvel alinéa 2, à l'article 410-2 du Code pénal sur le refus ou la négligence de porter secours à une personne en péril.

Le Conseil d'État peut comprendre les objectifs à l'origine du projet de loi. Il se pose néanmoins des questions sur le libellé du dispositif prévu par rapport à la finalité poursuivie par les auteurs et sur la place de la nouvelle infraction dans le système du Code pénal. Au regard du libellé proposé, se pose même la question de la nécessité d'une incrimination particulière.

Le fait constitutif de l'infraction est de s'opposer par violences ou menaces à l'action des services de secours intervenant dans une mission. Trois éléments doivent être vérifiés : d'abord, un acte de violence ou de menace, ensuite, la finalité de s'opposer par cet acte à un service de secours et enfin, la circonstance objective d'une intervention de ce service dans le cadre de ses missions. Il reste à relever que la mise en péril des personnes auxquelles secours doit être porté, élément indispensable dans une infraction d'abstention coupable, n'est pas expressément visée. Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi sous avis exposent toutefois que « l'obstruction aux mesures de secours tend, [...], à produire une conséquence similaire à celle des abstentions sanctionnées aux articles 410-1 et 410-2 actuel[s] », ce qui justifie, à leurs yeux, l'insertion de la nouvelle infraction dans cette section relative aux « abstentions coupables », les faits visés s'inscrivant dans une logique proche de celle des abstentions coupables. Les auteurs prennent encore soin de préciser que l'obstruction aux mesures de secours « n'est pas une résistance active à l'intervention ni une rébellion proprement dite ».

Le Conseil d'État tient à rappeler que la qualification juridique de faits en tant qu'infraction positive ou infraction par omission dépend de l'attitude adoptée par l'auteur qui a posé un acte positif ou s'est abstenu de poser l'acte qui s'imposait. Or, la nouvelle infraction requiert un acte positif et précis de violences ou de menaces. Dans l'exposé des motifs, les auteurs admettent d'ailleurs vouloir sanctionner « le fait d'agresser des secouristes en intervention ». Une agression consiste en une action positive, non pas en une action négative.

Certes, l'agression d'un secouriste peut avoir comme conséquence l'impossibilité matérielle de venir en aide à une personne exposée à un péril grave, entraînant de ce fait une abstention, quoique non volontaire, dans son chef. Ce n'est néanmoins pas l'auteur des faits d'agression qui s'abstient, puisqu'il commet un acte positif en s'opposant par violences ou menaces à l'action des secouristes.

La nouvelle infraction à insérer dans le Code pénal ne saurait donc viser des faits commis par omission ou par abstention. Elle n'a, partant, pas sa place à la section II-1 relative aux abstentions coupables, figurant au livre II, titre VIII, chapitre I^{er}.

Le Conseil d'État s'interroge même sur la nécessité d'une nouvelle infraction, dès lors que les actes de violence et de menaces sont déjà sanctionnables au titre de diverses dispositions du Code pénal, qu'il s'agisse de l'article 399 sur les coups et blessures volontaires, des articles 327 et 329 sur les menaces d'un attentat contre une personne ou, en cas

d'immobilisation des services de secours, de l'article 434 sur la détention illégale de personnes. Le Conseil d'État note que la Belgique, pourtant confrontée à la même problématique, n'a pas jugé utile de légiférer en la matière. Il ajoute que, si un statut particulier doit être reconnu aux personnes assurant une mission de service de secours, la consécration de circonstances aggravantes pourrait être envisagée.

Dans la philosophie des auteurs qui, selon l'exposé des motifs, reconnaissent que les agressions contre les secouristes en intervention constituent des atteintes à l'ordre public, on pourrait également envisager la consécration d'une infraction spécifique nouvelle à insérer dans le livre II, titre V, du Code pénal, qui a trait aux crimes et délits contre l'ordre public, commis par des particuliers. Ainsi, l'article 269 du Code pénal sur la rébellion¹ pourrait être complété par l'insertion d'une référence aux membres des services de secours. Cette solution, que le Conseil d'État préconise, présenterait encore l'avantage d'appliquer le même régime aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, qu'ils interviennent au titre du Code de procédure pénale, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ou de la loi récente du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Le Conseil d'État attire d'ailleurs l'attention des auteurs du projet de loi sur les dispositions du code pénal français qui prévoit, à l'article 223-5, une infraction d'entrave aux mesures d'assistance en tant qu'infraction par abstention². À la différence du texte en projet, le législateur français omet de viser des actes de violences ou de menaces, mais retient le concept, plus vague, d'entrave. Ce concept présente l'avantage d'englober tout comportement entraînant un retard dans l'intervention des services de secours, qu'il s'agisse de la dégradation ou du blocage de matériel ou de fausses informations³. Dans la logique de l'infraction d'abstention de porter secours, l'existence d'un péril imminent ou d'un danger pour la sécurité d'une personne est expressément requise par la disposition du code pénal français comme élément constitutif de l'infraction.

Le Conseil d'État pourrait ainsi marquer son accord avec l'insertion dans le Code pénal d'un tel dispositif, qui pourrait être ajouté à la section des abstentions coupables, même s'il faut reconnaître que l'entrave constitue un acte positif et ne saurait être assimilée telle quelle à l'abstention d'agir.

Reste une dernière question portant sur la détermination des notions de « services de secours » et de « mission de sécurité civile ». Ces concepts ne sont pas définis dans le projet de loi sous avis, ni ailleurs dans le Code pénal. Deux réponses sont possibles. La première consiste à exiger une détermination précise de ces concepts, soit dans le Code pénal, soit par

¹« Art. 269. Est qualifiée rébellion, toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les gardes champêtres ou forestiers, les dépositaires ou agents de la force publique, les membres du personnel pénitentiaire, les préposés à la perception des taxes et des contributions, les porteurs de contrainte, les préposés des douanes, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire, agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements. »

² Le fait d'entraver volontairement l'arrivée de secours destinés à faire échapper une personne à un péril imminent ou à combattre un sinistre présentant un danger pour la sécurité des personnes est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

³ Juris-classeur droit pénal, Art. 223-5 à 223-7-1 – Fasc. 20 : Entrave aux mesures d'assistance, omission de porter secours.

renvoi à une législation existante. La seconde consiste à renoncer à une définition de ces concepts, dont la signification est connue des justiciables, a *fortiori* si on peut, en cas de divergence d'interprétation, se référer à une autre législation. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. L'article 1^{er} de cette loi définit la sécurité civile par des missions précises de protection. L'article 2 énumère les catégories de personnes assurant les missions de sécurité civile. Aussi le Conseil d'État considère-t-il qu'une définition précise dans le Code pénal, en l'occurrence à l'article 269, ne s'impose pas. De même, il rappelle qu'il n'est pas usuel de renvoyer, dans le Code pénal, à d'autres lois. Encore faut-il reprendre, dans un nouveau dispositif, les termes exacts de la loi précitée du 27 mars 2018 et viser les personnes assurant une mission de sécurité civile plutôt que de retenir le concept de « service de secours ».

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le Conseil d'État propose de remplacer le terme « pour » par les termes « en vue de ».

Article unique

Il y a lieu d'écrire correctement :

« **Article unique.** Il est ajouté à l'article 410-2 du Code pénal un ~~deuxième~~ alinéa 2, libellé comme suit : »

À l'alinéa 2 qu'il est proposé d'insérer à l'article 410-2 du Code pénal, il convient d'écrire :

« Sera puni des mêmes peines celui qui s'oppose [...] ».

En outre, il convient d'insérer une virgule respectivement après les termes « s'oppose » et « menaces », et de supprimer la virgule après le terme « membres ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, 13 novembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes