

N° 46

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la
responsabilité pénale et à la sécurité intérieure,

Par Mme Muriel JOURDA et M. Loïc HERVÉ,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4387, 4442 et T.A. 663

Sénat : 849 (2020-2021) et 47 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. LA RESPONSABILITÉ PÉNALE LIÉE À L'INTOXICATION VOLONTAIRE.....	8
A. UNE LIMITATION DES CAS D'IRRESPONSABILITÉ PÉNALE	8
B. UNE INFRACTION INÉDITE, L'INTOXICATION VOLONTAIRE AYANT ENTRAÎNÉ L'ABOLITION DU DISCERNEMENT À L'OCCASION DE LAQUELLE UNE ATTENTE AUX PERSONNES A ÉTÉ COMMISE	8
II. DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR LES FORCES DE L'ORDRE.....	9
A. ACCOMPAGNER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE.....	9
B. ENCADRER LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE CAPTATION DES IMAGES POUR MIEUX PRÉSERVER LES LIBERTÉS.....	9
C. DE NOUVELLES DISPOSITIONS PÉNALES	10
III. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ARMES ET EXPLOSIFS.....	11
A. VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE DU PORT ET DE LA DÉTENTION D'ARMES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL.....	11
B. UN MEILLEUR CONTRÔLE DE L'ACCÈS AUX MÉTIERS DE L'ARMURERIE ET DE L'ARMEMENT.....	12
IV. DES AMÉLIORATIONS PROCÉDURALES.....	12
A. DES RETOUCHES AU CODE DE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS.....	12
B. LES RELEVÉS SIGNALÉTIQUES CONTRAINTS	13
C. UNE EXTENSION DE LA PROCÉDURE DE L'AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTUELLE.....	13
D. UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES RÉPRESSIVES DE LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS (CNIL)	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS LIMITANT L'IRRESPONSABILITÉ PÉNALE EN CAS DE TROUBLE MENTAL RÉSULTANT D'UNE INTOXICATION VOLONTAIRE AUX SUBSTANCES PSYCHOACTIVES.....	15
• <i>Article 1^{er}</i> Responsabilité pénale en cas d'abolition délibérée du discernement dans le cadre d'un projet criminel préalablement conçu.....	15

- **Article 1^{er} bis Extension de la circonstance aggravante de consommation de drogue ou d'alcool aux infractions de meurtre, de tortures et actes de barbaries et de violences ayant entraîné la mort ou une mutilation**23
- **Article 2 Répression de l'atteinte aux personnes résultant d'une intoxication volontaire**24
- **Article 3 Question subsidiaire obligatoire dans le délibéré de la juridiction criminelle en cas d'irresponsabilité pénale de l'auteur**27
- **Article 3 bis Procédure de déclaration d'irresponsabilité pénale**28
- **Article 3 ter Droit au silence lors de l'audience devant la chambre de l'instruction**29

TITRE II - DISPOSITIONS RENFORÇANT LA RÉPRESSION DES ATTEINTES COMMISES CONTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET CRÉANT LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE30

- **Article 4 Dispositions réprimant spécifiquement les violences à l'encontre des membres des forces de sécurité intérieure**30
- **Article 5 Régime pénal et administratif du refus d'obtempérer**37
- **Article 6 Création de la réserve opérationnelle de la police nationale**42

TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À LA CAPTATION D'IMAGES50

- **Article 7 Vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière**50
- **Article 8 A (nouveau) Intégration d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel dans le régime d'usage des caméras individuelles par les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux**55
- **Article 8 Définition d'un régime d'utilisation des caméras aéroportées par les forces de l'ordre**56
- **Article 9 Définition d'un régime d'utilisation des caméras embarquées par les forces de l'ordre**64
- **Article 9 bis Ajustement des interdictions de survol de zones interdites à la prise de vue aérienne**67

TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ARMES ET DES EXPLOSIFS70

- **Article 10 Contrôle du port et de la détention d'armes, munitions et de leurs éléments - Fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes**70
- **Article 10 bis Principe d'interdiction de l'acquisition et de la détention des armes à feu, des munitions et de leurs éléments par des personnes morales à but non lucratif**75
- **Article 10 ter Subordination de l'accès aux formations aux métiers de l'armurerie et de l'armement à l'obtention d'une autorisation préalable**77
- **Article 10 quater Dispense d'agrément pour certains professionnels du secteur de l'armurerie**78
- **Article 10 quinquies Renforcement du contrôle des infractions à la législation sur les armes**80
- **Article 11 Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs**82

TITRE V - AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE JUGEMENT DES MINEURS ET AUTRES DISPOSITIONS PÉNALES85

- **Article 12 Maintien à la disposition de la justice de prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou minorité**85

- **Article 13 Faculté d'appel du procureur de la République d'une mesure éducative judiciaire provisoire ou d'une mesure de sûreté prononcée avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement**.....87
- **Article 14 Interdiction pour le juge des enfants ayant instruit une affaire renvoyée devant le tribunal pour enfants de présider la juridiction de jugement**.....87
- **Article 15 Application de l'amende forfaitaire délictuelle à certains vols simples**..88
- **Article 15 bis Exception au principe du non-recours à l'amende forfaitaire délictuelle en cas de récidive**91
- **Article 16 Relevés signalétiques contraints**92
- **Article 17 Extension des prérogatives des gardes particuliers assermentés à la constatation de certaines contraventions se rattachant à la sécurité et à la circulation routière**.....95
- **Article 18 Renforcer la lutte contre les rodéos motorisés**98

TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER.....103

- **Article 19 Simplification des procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**103
- **Article 20 Diverses coordinations outre-mer**109

EXAMEN EN COMMISSION.....111

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....131

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....133

LA LOI EN CONSTRUCTION135

L'ESSENTIEL

Réunie le **mercredi 13 octobre 2021** sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné le rapport de **Muriel Jourda** (Les Républicains - Morbihan) et de **Loïc Hervé** (Union centriste - Savoie) sur **le projet de loi n° 849 (2020-2021) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure**, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

Tirant les conséquences des censures du Conseil constitutionnel et comportant par ailleurs des mesures dont la portée sera essentiellement symbolique pour ne pas être attentatoire aux libertés, ce projet de loi aborde des questions de portée très diverses allant des fondements du droit de la responsabilité pénale à de simples ajustements techniques et réparations d'oublis dans des textes antérieurs.

Tout en s'interrogeant sur la portée réelle de plusieurs des mesures envisagées, la commission a estimé nécessaire de préserver les dispositions destinées à accorder de nouveaux moyens pour les forces de l'ordre et à renforcer la cohérence des autres dispositions.

Elle a rétabli le dispositif adopté par le Sénat le 25 mai dernier pour déterminer le lien entre le fait fautif de l'auteur d'un acte et l'abolition de son discernement.

Suivant l'avis de ses rapporteurs, la commission des lois a adopté le projet de loi n° 849 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

I. LA RESPONSABILITÉ PÉNALE LIÉE À L'INTOXICATION VOLONTAIRE

A. UNE LIMITATION DES CAS D'IRRESPONSABILITÉ PÉNALE

L'article 1^{er} du projet de loi tend à prévoir une exception à l'irresponsabilité et à l'atténuation de la responsabilité pénale telles qu'elles sont définies à l'article 122-1 du code pénal des modalités différentes, dans le cas où l'état mental de la personne résulte d'une intoxication volontaire.

Le Sénat s'est récemment prononcé sur la question de la responsabilité pénale de celui dont le discernement aura été aboli de son propre fait en adoptant le 25 mai 2021 la proposition de loi de Jean Sol, Jean-Yves Roux et plusieurs sénateurs relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale. À l'initiative de Nathalie Goulet, rapporteur, et également auteur d'une proposition de loi sur la même question, le Sénat n'avait pas retenu la solution proposée par le Gouvernement au regard de l'atteinte aux principes fondamentaux de notre droit pénal qu'est susceptible de comporter une modification de l'article 122-1 et à la difficulté de caractériser l'infraction fondée sur une exception à ce principe. Le Sénat avait donc prévu **un renvoi devant les juges du fond pour la détermination de l'application de l'article 122-1 dans les cas où le fait fautif de l'auteur est susceptible d'avoir causé l'abolition du discernement**. En cohérence, la commission a **substitué le texte adopté par le Sénat le 25 mai dernier à celui proposé pour l'article 1^{er} du projet de loi (amendement COM-30 des rapporteurs)**.

B. UNE INFRACTION INÉDITE, L'INTOXICATION VOLONTAIRE AYANT ENTRAÎNÉ L'ABOLITION DU DISCERNEMENT À L'OCCASION DE LAQUELLE UNE ATTENTE AUX PERSONNES A ÉTÉ COMMISE

L'article 2 prévoit que, dans le cas où l'abolition du discernement ayant conduit à une déclaration d'irresponsabilité pénale est la conséquence d'une intoxication volontaire dont les effets potentiels sont connus de l'auteur de l'acte et pour des infractions spécifiques touchant les personnes ou les biens, cette intoxication fait l'objet d'une peine de prison et d'amende.

Tout en s'interrogeant sur la portée réelle de ces infractions, la commission a estimé qu'elle venait **combler une lacune du droit pénal**. Elle a considéré qu'au regard du caractère inédit de ces infractions, qui sanctionnent un comportement au regard de ces effets pendant une période où l'irresponsabilité pénale a été reconnue, et de la complexité de leur caractérisation, **seules les infractions contre les personnes devront être l'occasion de sanctions**.

II. DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR LES FORCES DE L'ORDRE

A. ACCOMPAGNER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE

Reprenant l'article adopté à l'initiative du Sénat lors de l'examen de la proposition de loi « Sécurité globale » mais déclaré cavalier législatif par le Conseil constitutionnel, l'article 6 du projet de loi vise à **accompagner la montée en puissance de la réserve civile de la police nationale**, qui serait rebaptisée réserve opérationnelle de la police nationale. L'objectif poursuivi est de confier à la réserve de la police nationale des missions plus opérationnelles tout en l'ouvrant davantage aux volontaires issus de la société civile, à l'instar de la réserve de la gendarmerie nationale. L'article 6 propose également que les réservistes retraités de la gendarmerie ou de la police nationales puissent **conserver, pendant une durée de cinq ans à compter de la date de leur départ à la retraite, la qualité d'officier de police judiciaire**. La commission a considéré que ces évolutions permettraient respectivement d'assurer une meilleure attractivité de la réserve opérationnelle de la police nationale et d'accroître le vivier des officiers de police judiciaire, rendant ainsi l'action de la police et de la gendarmerie plus efficace.

B. ENCADRER LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE CAPTATION DES IMAGES POUR MIEUX PRÉSERVER LES LIBERTÉS

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés¹, le projet de loi remet l'ouvrage sur le métier afin de donner les moyens aux forces de sécurité intérieure de mieux tirer parti des nouvelles technologies de captation des images.

Le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière serait permis et encadré, aux seules fins de prévenir les risques d'évasion et les menaces de la personne placée en garde à vue sur elle-même ou sur autrui (**article 7**).

Des bases légales pour l'usage des caméras aéroportées en matière administrative (**article 8**) et des caméras embarquées (**article 9**) par les forces de sécurité intérieure seraient également créées.

Comme l'avait souligné le rapporteur lors de l'examen de la proposition de loi relative à la sécurité globale, malgré leur intérêt évident, les nouvelles technologies de captation numérique des images peuvent être particulièrement intrusives et posent en conséquence d'importantes

¹ Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

questions de protection des données personnelles et de préservation de la vie privée.

La commission s'est donc assurée que les régimes proposés apportaient des réponses aux objections soulevées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021. Elle s'est en particulier attachée à **parfaire l'équilibre trouvé entre opérationnalité de l'usage des caméras et protection du droit au respect de la vie privée** en complétant les exigences d'informations des personnes, en interdisant les rapprochements, interconnexions ou mises en relation automatisés des images captées avec d'autres traitements de données à caractère personnel, en prévoyant la conservation des images dans le cadre de procédures judiciaires, administratives et disciplinaires, ou encore en permettant la consultation en temps réel des images captées par les agents lorsque celle-ci est nécessaire pour faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions (**amendements COM-35, COM-36 et COM-37** des rapporteurs).

S'agissant en particulier des caméras aéroportées, **la commission a**, par l'adoption de l'**amendement COM-24** de Françoise Gatel sous amendé par les rapporteurs (**COM-48**), **permis aux polices municipales de recourir à cet instrument, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans**. Les **finalités** pour lesquelles les services de police municipale pourraient recourir à ces instruments seraient mieux encadrées que dans la loi « Sécurité globale », puisqu'il s'agirait uniquement de la sécurité des manifestations et des périmètres de protection auxquels les policiers municipaux peuvent être affectés, de la régulation des flux de transport dans l'exercice des pouvoirs de la circulation exercés par le maire, ainsi que de la surveillance des espaces naturels. L'utilisation des caméras aéroportées par ces services serait soumise à l'obtention d'une **autorisation préfectorale** délivrée dans les mêmes conditions que pour les forces de sécurité intérieure ainsi qu'à **l'existence d'une convention de coordination** des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

C. DE NOUVELLES DISPOSITIONS PÉNALES

Pour mieux protéger les policiers, le projet de loi contient des dispositions (articles 4 et 5) qui **alourdissent les peines encourues** en cas de violences commises à l'encontre d'un membre des forces de l'ordre et en cas de refus d'obtempérer. Il sera également plus facile de priver l'auteur d'un refus d'obtempérer de son permis de conduire ou de confisquer son véhicule.

Pour rendre plus efficace la lutte contre les **rodéos motorisés** (article 18), de nouvelles obligations déclaratives sont introduites afin de faciliter l'identification du véhicule impliqué et de son propriétaire et le délai au terme duquel un véhicule placé en fourrière peut être détruit est ramené à sept jours.

III. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ARMES ET EXPLOSIFS

A. VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE DU PORT ET DE LA DÉTENTION D'ARMES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Le projet de loi propose, dans ses articles 10, 10 *bis*, et 10 *quinquies*, d'améliorer le contrôle des armes au niveau national.

L'**article 10** prévoit, en premier lieu, d'assurer un contrôle plus efficace des armes, munitions et de leurs éléments au niveau national, en suivant pour cela deux axes d'action : d'une part, renforcer et mieux définir les interdictions d'acquisition et de détention d'armes ; d'autre part, assurer l'effectivité des interdictions d'acquisition et de détention d'armes, notamment du fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA) plus exhaustif.

L'**article 10 bis** tend, en deuxième lieu, à poser dans la loi un principe d'interdiction de l'acquisition et de la détention des armes à feu de catégorie A, B et C par les personnes morales à but non lucratif. Des exceptions seraient prévues pour les associations sportives agréées ayant pour objet la pratique du tir, du ball-trap et du biathlon, ainsi que pour la chasse. L'introduction de cet article vise à répondre aux comportements délétères de certaines associations qui se créent et s'affilient temporairement à une fédération ayant reçu délégation pour la pratique du tir afin d'acquérir des armes à feu, et qui ne renouvèlent pas leur affiliation à la fédération en question tout en continuant de détenir les armes, ce qui interroge pour la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

En troisième lieu, l'**article 10 quinquies** vise à renforcer le contrôle des infractions à la législation des armes, en habilitant certains agents du ministère de l'intérieur à les constater et en permettant l'accès des agents habilités aux locaux des associations sportives agréées membres d'une fédération sportive et des fédérations et associations de chasseurs.

La commission a souscrit à cette volonté de mieux encadrer l'acquisition et la détention d'armes au niveau national. Elle a adopté quelques amendements visant à améliorer l'effectivité des dispositifs proposés (notamment, **amendements COM-40 et COM-43** des rapporteurs).

B. UN MEILLEUR CONTRÔLE DE L'ACCÈS AUX MÉTIERS DE L'ARMURERIE ET DE L'ARMEMENT

Le droit européen, et plus particulièrement la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, prévoit une exigence de contrôle des activités des armuriers. Chaque État membre doit ainsi établir un système réglementant ces activités.

L'accès aux formations d'armurerie et d'armement n'est à l'inverse pas réglementé, alors que les personnes suivant ces formations sont amenées à manipuler des armes. L'**article 10 ter** vise en conséquence à subordonner l'accès aux formations aux métiers de l'armurerie et de l'armement à l'obtention d'une autorisation préalable. Cette autorisation, visant à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec la manipulation ou l'utilisation de ces produits, pourrait être délivrée après une enquête administrative menée sur la personne.

Afin de maintenir un équilibre satisfaisant, l'**article 10 quater** vise quant à lui à simplifier les agréments et les justifications de compétences professionnelles, en introduisant la possibilité de définir des exceptions pour les matériels qui se trouvent hors du champ d'application de la directive (UE) 2021/555 susmentionnée. Il s'agit en particulier des armes à feu de moindre dangerosité, comme les armes historiques et de collection et leurs reproductions, et des armes non à feu comme les armes à impulsion électrique permettant de générer un choc électrique à distance, les générateurs d'aérosols incapacitant ou lacrymogènes, les paintballs, les poignards, ou les couteaux-poignards. Ces dérogations seraient définies par décret, sous réserve des engagements internationaux en vigueur et des exigences de l'ordre et de la sécurité publics.

IV. DES AMÉLIORATIONS PROCÉDURALES

A. DES RETOUCHES AU CODE DE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Les **articles 12, 13 et 14** du projet de lois concernent principalement le code de la justice pénale des mineurs auquel ils apportent plusieurs compléments. L'article 12 prévoit la possibilité de maintenir en détention provisoire une personne présentée devant une juridiction incompétente en raison d'une erreur sur sa majorité ou sa minorité. L'article 13 prévoit la faculté pour le procureur de la République de faire appel d'une mesure éducative provisoire ou d'une mesure de sureté prononcée avant la comparution devant la juridiction de jugement. Enfin, l'article 14 rappelle, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'impossibilité pour le juge des enfants ayant instruit une affaire renvoyée devant le tribunal pour enfants de présider la juridiction de jugement.

B. LES RELEVÉS SIGNALÉTIQUES CONTRAINTS

Le projet de loi comporte, notamment pour le droit des mineurs, une innovation importante à **l'article 16**. Celui-ci prévoit, sous réserve de l'autorisation du procureur de la République, la réalisation de relevés signalétiques contraints lorsqu'une telle opération constitue l'unique moyen d'identifier une personne majeure ou mineure suspectée d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins trois, voire cinq ans de prison.

La commission a estimé que, sous réserve d'un **bilan de son efficacité et d'un contrôle des abus auxquels elle peut donner lieu**, la mesure proposée peut apporter une solution à une difficulté réelle dans la lutte contre la délinquance. Elle considère en effet que les **garanties prévues par cet article, spécialement pour les personnes se déclarant mineures, sont nécessaires et proportionnées**.

C. UNE EXTENSION DE LA PROCÉDURE DE L'AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTUELLE

L'article 15 du projet de loi tend à élargir une nouvelle fois le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle. Introduite en 2016, elle permet de sanctionner rapidement, sans engorger les tribunaux, les auteurs de certains délits qui doivent s'acquitter d'une amende forfaitaire dans un délai de 45 jours. Le paiement de l'amende éteint l'action publique.

Généralisée en 2020 pour la répression de l'usage illicite de stupéfiants, l'amende forfaitaire serait étendue au délit de vol simple, à condition que la valeur de l'objet dérobé ne dépasse pas 300 euros et que le préjudice subi par la victime ait été réparé.

Cette procédure paraît particulièrement adaptée pour réprimer le vol à l'étalage qui n'est aujourd'hui pas toujours suffisamment sanctionné.

D. UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES RÉPRESSIVES DE LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS (CNIL)

L'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) le 25 mai 2018 a eu pour conséquence une augmentation sensible du nombre de plaintes reçues par la CNIL. Or, **les procédures répressives de cette autorité ne sont pas de nature à lui permettre de faire face à un tel volume de plaintes**. L'article 19 du projet de loi prévoit en conséquence de les adapter et de les simplifier, **afin que la CNIL dispose de procédures plus adaptées aux spécificités de chaque affaire**. Reprenant l'essentiel des modifications apportées par le Sénat lors de l'examen d'une disposition similaire à l'occasion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de

simplification de l'action publique locale, cet article a paru à la commission à même de répondre aux préoccupations de la CNIL.

*

* *

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Ce texte sera examiné en séance publique à partir du lundi 18 octobre 2021.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS LIMITANT L'IRRESPONSABILITÉ PÉNALE EN CAS DE TROUBLE MENTAL RÉSULTANT D'UNE INTOXICATION VOLONTAIRE AUX SUBSTANCES PSYCHOACTIVES

Article 1^{er}

Responsabilité pénale en cas d'abolition délibérée du discernement dans le cadre d'un projet criminel préalablement conçu

Cet article tend à prévoir une exception à l'irresponsabilité et à l'atténuation de la responsabilité pénale telles qu'elles sont définies à l'article 122-1 du code pénal. Il exclut l'application de ces règles, selon des modalités différentes, dans le cas où l'état mental de la personne résulte d'une intoxication volontaire.

La commission a rétabli le texte adopté par le Sénat le 25 mai dernier.

1. Une innovation majeure en droit de la responsabilité pénale, la prise en compte des raisons de l'état mental au moment des faits

1.1. Un principe ancien du droit pénal, la prise en compte de l'état mental de l'auteur des faits au moment de l'acte

L'inadaptation des sanctions pénales pour les personnes atteintes de troubles mentaux est reconnue depuis le droit romain¹ et le principe qu'un fou ne peut être un criminel, car le crime suppose la volonté de le commettre, consacré depuis le Moyen Age².

En droit positif, ce principe est consacré par l'article 122-1 du code pénal dont l'alinéa premier dispose que « *n'est pas pénalement responsable la*

¹ Yann Rivière, Histoire du droit pénal romain de Romulus à Justinien, Paris, Les Belles Lettres, 2021.

² Maud Ternon, Juger les fous au Moyen Âge, Paris, Puf, Le Nœud Gordien, 2018.

personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes ».

Pour appréhender l'état mental de l'auteur du fait, l'article 122-1 du code pénal se place « *au moment des faits* ». Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008¹, le Conseil constitutionnel a fait de ce principe un élément constitutif de la nécessité des délits et des peines². Il en résulte que les causes de l'état mental ne sont pas prises en compte et que l'éventuel fait fautif antérieur qui en est la cause reste sans impact sur les conséquences qui en sont tirées.

Dès lors, comme le relevait Sandrine Zientara, avocate générale, dans son avis dans l'affaire « Sarah Halimi » jugée par l'arrêt du 14 avril 2021 de la chambre criminelle de la Cour de Cassation, « *créer de manière prétorienne une exclusion générale de l'application de l'article 122-1 du code pénal en cas de trouble mental provoqué par la faute de l'agent serait contraire à la tradition juridique française, contreviendrait à la lettre et à l'esprit, tant de l'article 64 de l'ancien code pénal que de l'article 122-1 du nouveau, qui ne distinguent pas suivant l'origine de l'état de démence ou du trouble ayant aboli le discernement, et serait enfin incompatible avec la nécessité de caractériser l'élément moral de l'infraction en cas d'infractions intentionnelles* ».

La nécessité de caractériser l'élément moral de l'infraction a été consacrée par la jurisprudence constitutionnelle. Dans sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999³, le Conseil constitutionnel affirme qu'« *il résulte de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'agissant des crimes et délits, que la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés* », « *en conséquence, et conformément aux dispositions combinées de l'article 9 précité et du principe de légalité des délits et des peines affirmé par l'article 8 de la même Déclaration, la définition d'une incrimination, en matière délictuelle, doit inclure, outre l'élément matériel de l'infraction, l'élément moral, intentionnel ou non, de celle-ci* ». Dans l'espèce, le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur une disposition du code de la route qui ne comprenait pas de précision sur l'élément moral, l'a déclarée conforme à la Constitution sous une réserve d'interprétation « *stricte* » : « *il appartiendra au juge de faire application des dispositions générales*

¹ *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.*

² « *Considérant, d'autre part, que les dispositions de l'article 706-139 du code de procédure pénale, qui répriment la méconnaissance des mesures de sûreté ordonnées à l'encontre d'une personne déclarée pénalement irresponsable, ne dérogent pas aux dispositions de l'article 122-1 du code pénal en vertu desquelles l'irresponsabilité pénale d'une personne à raison de son état mental ou psychique s'apprécie au moment des faits ; que, dès lors, le délit prévu par l'article 706-139 n'aura vocation à s'appliquer qu'à l'égard de personnes qui, au moment où elles ont méconnu les obligations résultant d'une mesure de sûreté, étaient pénalement responsables de leurs actes ; que, dès lors, le grief tiré de l'atteinte au principe de nécessité des délits et des peines doit être écarté ;* ».

³ *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs.*

de l'article 121-3 du code pénal aux termes desquelles "il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre" ». Ainsi, en l'absence de disposition explicite, l'intention est constitutive de l'infraction. On peut estimer que cette obligation constitutionnelle est encore plus forte pour les crimes, les exceptions mentionnées par l'article 121-3 du code pénal ne visant que les délits.

L'avocate générale Sandrine Zientara envisageait cependant la possibilité d'une évolution plus circonscrite de la jurisprudence : « Une exception [au principe de l'appréciation de l'état mental au moment des faits] apparaît absolument consensuelle : elle fait l'unanimité de la doctrine et ce depuis l'origine puisqu'elle était déjà, comme on l'a vu, énoncée par Faustin Hélie, elle figure dans de nombreux droits étrangers et enfin elle s'impose avec évidence. Il s'agit de l'hypothèse où l'auteur qui a agi sous l'emprise de stupéfiants, d'alcool ou de toute autre substance toxique, a consommé ces produits après avoir forgé son projet criminel "pour se donner du courage", c'est-à-dire se mettre dans un état psychique qui favorise son passage à l'acte, et cela même si son discernement s'en est trouvé ensuite aboli. Dans ce cas, exclure l'irresponsabilité pénale ne bafoue pas le principe selon lequel il ne peut y avoir crime ou délit sans intention de le commettre, puisque l'appréciation de l'existence de l'élément moral est seulement décalée par rapport au temps de l'action et anticipée. On peut soutenir que l'agent qui a forgé son projet criminel et s'est intoxiqué pour en faciliter la commission est, à ce moment-là, entré en phase d'exécution. »

C'est cette évolution, déjà possible en jurisprudence, que l'article 1^{er} entend introduire dans le code pénal.

1.2. *L'intoxication volontaire cause d'altération ou d'abolition du discernement ou du contrôle des actes exclut l'irresponsabilité ou l'atténuation de la peine.*

L'article 1 prévoit l'insertion de deux nouveaux articles dans le code pénal à la suite de l'article 122-1.

L'article 122-1-1 exclut l'application du premier alinéa de l'article 122-1 relatif à l'irresponsabilité pour cause d'abolition du discernement ou du contrôle des actes si cette abolition « résulte de ce que, dans un temps très voisin de l'action, la personne a volontairement consommé des substances psychoactives dans le dessein de commettre l'infraction ou une infraction de même nature ou d'en faciliter la commission ».

Trois critères cumulatifs sont donc nécessaires pour exclure l'application de l'alinéa premier de l'article 122-1 :

- la volonté de commettre une infraction ;
- la consommation volontaire de substances psychoactives aux fins de commettre l'infraction ;
- le fait de s'intoxiquer dans un temps très voisin de l'action.

L'article 122-1-2, issu d'un amendement du rapporteur adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, exclut la diminution de peine prévue par l'article 122-1 en cas d'altération « temporaire » du discernement ou du contrôle des actes dans tous les cas où l'altération résulte d'une consommation volontaire de façon illicite ou manifestement excessive de substance psychoactives.

Les conditions de cette exception sont différentes de celle prévue par l'article 122-1-1.

La volonté de commettre une infraction et donc de s'intoxiquer en vue de la commettre n'est pas nécessaire. L'exception est en cela plus facile à caractériser.

La nécessité d'une consommation volontaire de substances psychoactives est pour sa part plus précise et sans doute plus restrictive. Est visée la consommation de psychotropes soit illicite, soit manifestement excessive. On peut en déduire que la consommation mesurée de substances psychoactives légales, comme l'alcool, si elle entraîne l'altération du discernement ou du contrôle des actes à l'occasion de laquelle une infraction est commise, restera soumise au régime de l'article 122-1 et donnera donc lieu à une atténuation de peine. La consommation illégale d'une substance psychoactive, quel qu'en soit le niveau, et la consommation excessive de substances licites constituent des infractions et la conséquence que l'article 122-1-2 y attache est cohérente avec l'objectif de ne pénaliser que les cas où l'état mental de la personne au moment de l'infraction résulte manifestement de son propre fait fautif.

2. La position de la commission : des dispositions prévues pour des cas exceptionnels qui entraînent une déstabilisation du cadre juridique de la responsabilité pénale

Le Sénat s'est récemment prononcé sur la question de la responsabilité pénale de celui dont le discernement aura été aboli de son propre fait en adoptant le 25 mai 2021 la proposition de loi relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale. Cette proposition de loi n'a pas retenue la solution que le Gouvernement propose aujourd'hui, et ce pour plusieurs raisons.

1.1. La portée pratique discutable des dispositions envisagées

La première raison est que l'inscription d'exceptions à l'application de l'article 122-1, même si elles ne s'inscrivent pas dans l'article lui-même, a le même effet et touche à un principe dont l'ancienneté et le caractère fondamental constituent une base de notre droit. Dès lors, pareille évolution du code pénal ne peut se fonder que sur une nécessité impérieuse. Or tel n'est pas le cas.

Tout d'abord, **l'évolution proposée est déjà possible en jurisprudence et ne nécessite pas d'évolution de la loi**, ainsi que l'a clairement démontré l'avocate générale dans son avis dans l'affaire jugée par l'arrêt du 14 avril 2020. Si cette jurisprudence n'a pas trouvé à s'appliquer, c'est que les cas où elle le pourrait sont particulièrement peu nombreux. En effet, en pratique, l'abolition du discernement ne sera jamais retenue pas les juges pour caractériser l'état mental, surtout s'il est temporaire, de celui qui aura mis à exécution un dessin criminel préalablement établi. On peut ici penser aux auteurs d'attentats terroristes. Dans les autres cas, les conditions fixées pour exclure l'application du premier aliéna de l'article 122-1 seront presque impossibles à réunir. Le fait que l'infraction commise soit celle initialement envisagée, « *une infraction de même nature* » ou qu'il se soit agit de « *faciliter la commission* » d'une infraction donne une portée plus large à l'exception envisagée qui pourra porter sur tout crime ou tout délit commis en fonction de la caractérisation de l'infraction initialement projetée mais résout peu de difficultés hors le cas où l'atteinte à la personne ou aux biens n'aura pas été perpétrée contre ceux initialement visés.

La principale difficulté posée par cet article est cependant qu'il sera **très difficile de caractériser le lien de causalité** entre les différentes étapes qui ont abouti à l'infraction. Tout d'abord, la volonté de commettre l'infraction devra être caractérisée. Cette nécessité première conduisait l'avocate générale près la Cour de Cassation à conclure sans ambiguïté qu'une évolution jurisprudentielle en ce sens n'aurait pas trouvé à s'appliquer dans l'affaire Halimi. La seconde est de prouver le lien entre l'intoxication volontaire et la volonté de commettre un crime ou délit, qui paraît loin d'être évidente. Enfin, il conviendra d'établir le lien entre l'intoxication volontaire et l'abolition du discernement, dont le rapport de Nathalie Goulet avait noté qu'il était particulièrement difficile à établir pour les experts¹. La précision prévue par l'article 1^{er} selon laquelle cette intoxication devra avoir lieu dans « *un temps très voisin de l'action* » n'est pas de nature à favoriser cette caractérisation puisque si l'on comprend que l'effet immédiat des substances intoxicantes soit pris en compte à l'exclusion des effets de longs termes, encore plus difficiles à caractériser, la notion de « *temps très voisin* » apparaît elle-même imprécise.

Au regard de ces difficultés, il apparaît qu'**en pratique, l'exception prévue par l'article 122-1-1 proposé ne s'appliquerait qu'à l'auteur qui, ayant formé un projet criminel caractérisable, aurait souhaité « se donner du courage »** ou diminuer le trouble que lui cause l'action envisagée par l'ingestion de psychotropes, mais serait allé au-delà de l'effet voulu en ayant atteint son discernement ou sa capacité même à contrôler ses actes, et aurait malgré cet état commis l'infraction prévue ou une infraction de même

¹ Rapport n° 602 (2020-2021) de Mme Nathalie GOULET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mai 2021 sur la proposition de loi tendant à revoir les conditions d'application de l'article 122-1 du code pénal sur la responsabilité pénale des auteurs de crimes et délits. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/120-602/120-602.html>

nature. Il a été indiqué au rapporteur qu'un cas comme celui-ci pourrait se produire éventuellement une fois tous les trente ans...

La volonté de « *combler une lacune de notre droit* » qui sous-tend l'article 1^{er} n'est donc pas évidente dans les faits. Heureusement particulièrement rares, les cas où l'intoxication volontaire pour commettre une infraction conduira à l'abolition du discernement et à une infraction de même nature peuvent déjà être sanctionnés à droit constant. L'inscription dans le code pénal n'est donc pas utile. Elle paraît même de nature à rendre plus confuse l'application de la responsabilité pénale.

En effet, la rédaction proposée suscite des **interprétations a contrario** dont certaines sont susceptibles de conduire à des difficultés pour l'application de l'article 122-1.

Tout d'abord le cumul des conditions posées par l'article 122-1-1 proposé semble conduire à un paradoxe. Celui qui aura eu le dessein de commettre une infraction et se sera intoxiqué volontairement, notamment parce qu'il s'intoxique habituellement, mais pas dans le but de la commettre, pourra bénéficier du régime d'irresponsabilité tandis que celui qui s'intoxique exceptionnellement ne pourra en bénéficier.

D'autres difficultés obèrent la rédaction proposée pour l'article 122-1-2 du code pénal, qui prévoit une exception générale à l'application du deuxième alinéa de l'article 122-1 dans les cas où l'altération du discernement à l'occasion de laquelle une infraction a été commise résulte d'une intoxication volontaire fautive. Contrairement au texte proposé pour l'article 122-1-1, la volonté de commettre une infraction n'est pas nécessaire pour caractériser l'exception. Or l'omission de cette précision ne paraît pas conforme aux exigences posées par le Conseil constitutionnel. De plus, elle conduit à apprécier l'état mental au moment où se sont déroulés les faits, donc par définition au moment de l'altération. Il est dès lors difficile de voir comment l'article 122-1-2 trouvera réellement à s'appliquer.

Surtout, l'article 122-1-2 proposé introduit une **notion nouvelle par rapport à l'article 122-1**, celle d'« *altération temporaire* » du discernement ou contrôle des actes. Cette notion, qui n'a pas son pendant dans le projet d'article 122-1-1, s'articule difficilement avec les dispositions actuelles de l'article 122-1 qui prévoient déjà la possibilité pour la juridiction de décider « *par une décision spécialement motivée en matière correctionnelle [...] de ne pas appliquer [de] diminution de peine* ». En effet, dans les cas d'abolition « définitive » du discernement liée à l'ingestion volontaire de psychotropes et où la réduction de peine sera possible, la question se pose des conditions dans lesquelles la réduction de peine pourra être exclue par la juridiction.

Plus largement, il semble qu'une disposition spécifique tendant à limiter l'atténuation de responsabilité en cas d'altération du discernement n'est pas utile au regard de la possibilité déjà offerte au juge d'écarter cette atténuation. L'exposé des motifs de l'amendement de la rapporteure adopté

en séance publique par l'Assemblée nationale estime nécessaire d'exclure la possibilité d'une réduction de peine, par cohérence avec les aggravations de peines prévues par le code pénal pour différentes infractions en cas d'intoxication. Cependant, le choix fait par l'Assemblée nationale de prévoir une circonstance aggravante pour certaines infractions et non pour toutes, comme l'avait prévu le Sénat, fait que le périmètre de l'article 122-2 est plus large que les infractions pour lesquelles l'intoxication est une circonstance aggravante. Dès lors, le maintien de la possibilité d'écarter la réduction de peine dans tous les cas, telle que le prévoit l'article 122-1, est plus cohérente.

2.2. Le choix fait par le Sénat de confier à la juridiction de fond l'appréciation du lien entre le fait fautif et l'abolition du discernement

Au regard de la difficulté à caractériser le lien entre le fait fautif, en l'occurrence l'intoxication volontaire, et l'abolition du discernement, le Sénat a considéré qu'une solution législative reposant sur l'existence d'un tel lien serait en pratique inapplicable sauf circonstances exceptionnelles. Les difficultés posées par l'article 1^{er} confirment cette analyse. Plutôt que de prévoir une exception à l'article 122-1 du code pénal et dans la continuité des évolutions jurisprudentielles déjà possibles, **le Sénat avait donc fait le choix d'une évolution procédurale tendant à garantir que le lien entre le fait fautif de l'auteur de l'acte et l'abolition du discernement serait tranché par le juge du fond et non par l'instruction.**

En effet, l'article 1^{er} laisse en pratique au juge d'instruction ou à la chambre de l'instruction le pouvoir d'appréciation pour décider de l'application des exceptions posée par les articles 122-1-1 et 122-1-2. Or, malgré les évolutions procédurales introduites par loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale, qui donnent aux parties civiles une part plus importante au sein de la procédure, la prise de la décision relative à l'irresponsabilité par le juge du fond, donc au cours d'un procès, paraît, à l'aune de l'émotion suscitée par l'affaire Halimi, la réponse la plus adaptée dans le cas où il existe un doute sur le lien entre le fait fautif et l'abolition du discernement.

Le Sénat avait par ailleurs limité l'évolution proposée au cas d'abolition du discernement, la possibilité de sanctionner les cas d'altération étant déjà prévue par l'article 122-1 du code pénal.

Le rapport de notre collègue Nathalie Goulet sur la proposition de loi relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale se concluait en ces termes :

« Certains des magistrats auditionnés ont insisté sur l'équilibre actuel de l'état du droit et considéré que les difficultés provenaient du manque de moyens chronique de la justice, tant en termes d'effectifs d'enquêteurs et de magistrats que pour l'accès à l'expertise pénale. La question des moyens est incontestablement essentielle et devra être traitée dans le cadre des contrôles financiers et des lois de

finances et de financement de la sécurité sociale. Le rapporteur ne minimise pas non plus le caractère à certains égards atypique de l'affaire Halimi du point de vue de l'expertise psychiatrique, puisque pas moins de sept experts ont été sollicités sur ce dossier. Nonobstant ces difficultés réelles, tant la situation des parties civiles en cas de prononcé de l'irresponsabilité que les débats sur la responsabilité en cas de fait fautif de l'auteur appellent nécessairement une évolution du droit. »

« Or, quelle que soit l'évolution législative envisagée, on aboutit à un procès.

« En effet :

« - soit le procès a lieu parce que, à la suite de la modification de l'article 122-1 du code pénal, l'irresponsabilité pénale est écartée ;

« - soit le procès intervient alors que la question de l'irresponsabilité n'a pas encore été tranchée, et la question porte alors sur les cas dans lesquels il est justifié de laisser le juge du fond décider de l'irresponsabilité de l'auteur des faits ;

« - soit le procès intervient alors même que l'irresponsabilité a été prononcée, sur la base envisagée notamment par l'avocat général Zientara d'une infraction spéciale créée sur le modèle du code pénal Suisse pour sanctionner l'auteur d'un homicide survenu lorsque son discernement a été aboli de son fait. Le procès portera alors sur le lien entre la consommation volontaire de toxiques et l'abolition du discernement.

« Il apparaît ainsi que le choix de confier au juge du fond, donc au terme d'un procès, le fait de trancher la question de l'irresponsabilité, n'aboutit pas plus à « juger les fous » que les autres solutions. Au contraire, au regard de l'atteinte aux principes fondamentaux de notre droit pénal qu'est susceptible de comporter une modification de l'article 122-1 et aux difficultés nombreuses que pose la détermination d'une infraction spéciale et du quantum de peine qui lui est attaché, c'est la solution qui offre le plus de garanties.

La commission des lois a donc, à l'initiative du rapporteur, adopté une nouvelle rédaction remplaçant tant l'article unique de la proposition de loi n° 232 que l'article 1er de la loi n° 486, afin de prévoir, non une modification de l'article 122-1 du code pénal, mais un renvoi devant les juges du fond pour la détermination de son application dans des cas précisément définis où le fait fautif de l'auteur est susceptible d'avoir causé l'abolition du discernement. »

La position de la commission des lois n'ayant pas eu de raison de varier au cours des quatre mois qui se sont écoulés depuis l'adoption de la proposition de loi, elle a donc adopté l'amendement COM-30 des rapporteurs afin d'inscrire à l'article 1^{er} le dispositif déjà adopté par le Sénat.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} ainsi modifié.
--

Article 1^{er} bis

**Extension de la circonstance aggravante de consommation
de drogue ou d'alcool aux infractions de meurtre,
de tortures et actes de barbaries et de violences
ayant entraîné la mort ou une mutilation**

Cet article issu d'un amendement de la rapporteure adopté en séance publique à l'Assemblée nationale tend à compléter la liste des infractions pour lesquelles l'action en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants constitue une circonstance aggravante.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Une mise en cohérence souhaitée par le Sénat

Comme le souligne l'exposé des motifs de l'amendement de la rapporteure Naima Mouchou, il paraît peu cohérent que l'intoxication sous la forme de l'ivresse manifeste ou de l'emprise manifeste de stupéfiants soit prévue comme circonstance aggravante pour certaines infractions, notamment certaines infractions routières ou les violences intra-familiales, mais pas pour d'autres comme le meurtre, les tortures ou actes de barbarie, ou les violences ayant entraîné la mort ou une mutilation.

Cet article remédie à cette lacune en inscrivant l'ivresse manifeste et l'emprise manifeste de stupéfiants parmi les circonstances aggravantes prévues par le code pénal pour le meurtre (article 221-4), les actes de torture et actes de barbarie (article 222-3), les violences ayant entraîné la mort (article 222-8) et les violences ayant entraîné une mutilation (article 222-10).

Cette mise en cohérence était également souhaitée par le Sénat qui avait, à l'initiative de la commission des lois, adopté une aggravation générale des peines dans les cas où l'infraction est commise en état manifeste d'ivresse ou d'emprise de stupéfiants à l'article 2 de la proposition de loi relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale, adoptée le 25 mai dernier.

2. La position de la commission

La commission estime bienvenue cette mise en cohérence des aggravations de peines qui, bien que plus réduite que celle adoptée par le Sénat, vient combler une lacune de notre droit.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis **sans modification.**

Article 2

**Répression de l'atteinte aux personnes
résultant d'une intoxication volontaire**

Cet article tend à prévoir la sanction de l'intoxication volontaire d'un auteur déclaré pénalement irresponsable ayant entraîné une atteinte à la vie ou à l'intégrité de la personne. En séance publique à l'Assemblée nationale, cette sanction a été étendue aux viols et aux incendies volontaires.

La commission a restreint le champ des nouvelles infractions aux atteintes aux personnes.

**1. Un complément aux dispositions existantes pour éviter
l'impunité et prévenir la récidive**

Si le trouble psychique ou neuropsychique doit entraîner une prise en charge médicale et non une peine de prison, la possibilité d'imposer des sanctions à l'auteur d'une infraction lorsqu'il n'est plus soumis à ces troubles a été reconnue par le Conseil constitutionnel, qui a déclaré conforme à la Constitution les mesures de sûreté ordonnées à l'encontre d'une personne déclarée pénalement irresponsable¹. La loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental a introduit dans le code de procédure pénale un nouveau chapitre relatif aux « *Mesures de sûreté pouvant être ordonnées en cas de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental ou en cas de reconnaissance d'altération du discernement (Articles 706-135 à 706-140)* ». En cas d'abolition du discernement cependant, aucune sanction n'est possible.

L'article 2 prévoit cependant que, dans le cas où l'abolition du discernement ayant conduit à une déclaration d'irresponsabilité pénale est la conséquence d'une intoxication volontaire dont les effets potentiels sont connus de l'auteur de l'acte et pour des infractions spécifiques, cette intoxication fait l'objet d'une peine de prison et d'amende.

Même si aucune volonté antérieure de commettre l'infraction n'est nécessaire pour la caractérisation, l'infraction devra être volontaire et non accidentelle au moment où elle a été commise.

Le quantum des peines varie en fonction des actes commis. Sont visés :

- l'homicide volontaire, puni de dix ans de prison et 150 000 euros d'amende ;

- les tortures, actes de barbarie ou violences, pour lesquels il est prévu sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si ces actes ont

¹ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental

entraîné la mort, cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende si ces actes ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende si ces actes ont entraîné une incapacité totale de travail pendant huit jour ;

- le viol, pour lequel deux niveaux de peine sont distingués, selon qu'il a entraîné la mort (dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende) ou non (sept ans de prison 100 000 euros d'amende) ;

- la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes pour lesquelles il est prévu trois niveaux de peine : dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende si ces faits ont entraîné la mort d'une personne, sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si ces actes ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende si ces actes ont entraîné une incapacité totale de travail pendant huit jours.

Le quantum de peines est inférieur à celui prévu pour les infractions visées lorsque le discernement de la personne n'est pas remis en cause, mais il est supérieur aux peines prévues pour les infractions involontaires.

Dans tous les cas où la personne en cause a déjà fait l'objet d'une déclaration d'irresponsabilité pénale pour un homicide en conséquence d'une intoxication volontaire de psychotropes, les peine encourues sont aggravées. La conscience que l'intoxication est susceptible de mettre délibérément autrui en danger n'est pas requise dans ce cas, sans doute parce qu'elle peut être présumée.

2. La position de la commission : des dispositions d'application restreinte mais compatibles avec le droit existant

La commission constate que les infractions prévues par l'article 2 seront difficiles à caractériser car trois conditions cumulatives seront nécessaires :

- l'intoxication volontaire de substances illicites, ou manifestement excessive de substances licites ;

- la connaissance du fait que cette consommation est susceptible de conduire à mettre délibérément autrui en danger ;

- le fait que cette consommation ait entraîné une abolition du discernement à l'occasion de laquelle une des infractions visées à l'article 2 a été commise.

La nature de ces nouvelles infractions est également difficile à cerner. C'est l'intoxication volontaire qui est sanctionnée mais uniquement si elle a entraîné un état, non nécessairement anticipé, d'abolition du discernement à l'occasion duquel des infractions ont été commises. Est

recherchée d'abord la volonté d'ingestion des substances toxiques, puis la conscience de pouvoir mettre en danger la vie d'autrui, et enfin le caractère volontaire et non accidentel de l'acte. Le niveau de sanction prévu est également supérieur aux infractions involontaires. Néanmoins c'est bien à un moment d'altération du discernement que les infractions ont été commises, ce qui tendrait à les rapprocher des infractions involontaires si elles doivent être sanctionnées.

L'articulation entre la déclaration d'irresponsabilité et la condamnation du fait de l'intoxication et de ses effets pose également question. En effet si, comme il l'a été indiqué au rapporteur, l'irresponsabilité pénale est déclarée au même moment que s'engagent les poursuites pour les infractions à l'article 2, la personne en cause sera le plus souvent dans un état psychique incompatible avec un procès et dont il sera difficile de dire s'il est ou non temporaire. Un procès tenu longtemps après la déclaration d'irresponsabilité pénale semble de nature à conduire à revenir au cours des débats sur la déclaration d'irresponsabilité qui est pourtant constitutive de l'infraction. Enfin, le sens d'une peine de prison pour des personnes dont l'état mental est nécessairement fragile est également posé.

La répression plus forte de ceux qui persisteraient dans le fait de s'intoxiquer et commettraient des infractions en état d'abolition du discernement alors même qu'ils ont déjà accompli un homicide dans cet état est cohérente avec la volonté de ne pas laisser ces comportements sans sanction et de prévenir la réitération ou la récurrence. Se pose cependant une double limite. Tout d'abord le lien entre l'intoxication volontaire et l'abolition du discernement doit avoir été établi par une première décision. Ensuite, la question du lien entre l'intoxication volontaire et l'addiction ou la pathologie mentale se trouvera posée avec d'autant plus d'acuité dans le cas d'une nouvelle infraction. Celle-ci pointera sans doute un défaut de suivi ou de prise en charge, et pourtant, pour être sanctionnée, la nouvelle intoxication devra elle aussi avoir été volontaire. Ce ne sera pas le cas si la volonté a été abolie du fait de la pathologie mentale. La vocation pédagogique ou dissuasive de l'infraction prévue s'en trouve donc limitée.

Malgré ces réserves, la commission estime que les dispositions prévues par l'article 2 permettent de sanctionner des comportements qui ne le sont pas à l'heure actuelle, et ce de manière proportionnée, avec un quantum de peine situé entre les infractions volontaires et involontaires et lié à l'atteinte portée aux personnes. Elle a adopté l'**amendement COM-31** des rapporteurs afin de préciser les conditions de récurrence.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié .

Article 3

**Question subsidiaire obligatoire dans le délibéré
de la juridiction criminelle en cas d'irresponsabilité pénale de l'auteur**

L'article 3 tend à prévoir que le président de la juridiction criminelle saisie de la question de l'irresponsabilité pénale de l'auteur en raison d'un trouble mental, alors que ledit trouble est susceptible de résulter d'une intoxication volontaire, a l'obligation de poser une question subsidiaire sur la commission des deux infractions créées à l'article 2 du présent projet de loi.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Une évolution procédurale nécessaire du fait de l'adoption de l'article 2

L'article 2 du projet de loi prévoit des sanctions en cas d'irresponsabilité causée par l'absorption volontaire de substances psychotropes. L'article 3 prévoit les conditions procédurales pour la mettre en œuvre. Il insère à cet effet deux articles dans le code de procédure pénale.

L'article 706-140-1 prévoit l'obligation pour le juge d'instruction qui décide le renvoi devant la juridiction de fond pour l'une des infractions visées à l'article 2 du projet de loi de déclarer que la personne est pénalement irresponsable à la suite de sa consommation volontaire de substances psychoactives.

En conséquence, l'article 706-140-2 prévoit que le président de la cour d'assises pose obligatoirement la question de l'irresponsabilité pénale pour le jugement des infractions prévues à l'article 2 du projet de loi. Il pose également la question subsidiaire de l'application des sanctions prévues par cet article si l'irresponsabilité est reconnue.

2. La position de la commission

La commission estime nécessaire cette évolution procédurale. Elle note cependant que, devant la Cour d'assises, la question de l'irresponsabilité pénale déclarée par le juge d'instruction pourra être débattue et remise en cause.

La commission a adopté l'article 3 **sans modification.**

Article 3 bis

Procédure de déclaration d'irresponsabilité pénale

Cet article est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale de deux amendements de Cécile Untermaier.

Il prévoit de compléter les données comprises dans le Répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires par celles de la procédure devant la chambre de l'instruction dans le cadre d'une déclaration d'irresponsabilité.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Des précisions issues du rapport de Philippe Houillon et Dominique Raimbourg

Les deux amendements qui constituent l'article 3 *bis* reprennent des propositions issues du rapport sur l'irresponsabilité pénale confié par Nicole Belloubet, alors garde des sceaux, à Philippe Houillon et Dominique Raimbourg, tous deux anciens présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Le premier complète l'article 706-56-2 du code de procédure pénale pour prévoir que toutes les expertises pénales, évaluations et examens doivent figurer au Répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires (REDEX). Il s'agit d'inciter à une meilleure alimentation de ce fichier que le rapport précité juge pour l'heure insatisfaisante.

Le second amendement complète l'article 706-122 et prévoit explicitement la possibilité pour les parties civiles d'être entendues par la chambre de l'instruction dans le cadre de la procédure de déclaration d'irresponsabilité.

2. La position de la commission

La commission estime que, bien que réduites dans leur portée, ces précisions marquent des dysfonctionnements du système actuel auxquels il convient de remédier.

La commission a adopté l'article 3 *bis* **sans modification.**

Article 3 ter

Droit au silence lors de l'audience devant la chambre de l'instruction

Cet article est issu de l'adoption en séance publique à l'Assemblée nationale de deux amendements identiques tendant à inclure la notification à la personne mise en examen de son droit au silence lors de l'audience devant la chambre de l'instruction.

La commission l'a adopté sans modification.

Issu de deux amendements adoptés en séance publique, cet article répond à une exigence formulée par le Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions rendues sur des questions prioritaires de constitutionnalité. Est en effet un élément constitutif du droit à ne pas s'auto-incriminer, le droit de se taire, dont le Conseil estime qu'il doit être systématiquement rappelé à la personne mise en cause.

La commission constate que la difficulté à laquelle entend répondre cet article se trouve résolue par le projet de loi tendant à restaurer la confiance dans l'institution judiciaire, qui prévoit l'inscription du droit de se taire au sein de l'article liminaire du code de procédure pénale.

La commission a adopté l'article 3 ter **sans modification.**

TITRE II

DISPOSITIONS RENFORÇANT LA RÉPRESSION DES ATTEINTES COMMISES CONTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET CRÉANT LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE LA POLICE NATIONALE

Article 4

Dispositions réprimant spécifiquement les violences à l'encontre des membres des forces de sécurité intérieure

Cet article crée une infraction spécifique tendant à réprimer plus sévèrement les violences commises contre les membres des forces de sécurité intérieure, leurs proches et les agents qui concourent à leurs missions.

La commission l'a adopté après avoir procédé à deux modifications à fin de coordination.

1. Une répression plus sévère des violences commises contre les forces de l'ordre

Le I de l'article 4 du projet de loi tend à introduire dans le code pénal un **nouvel article 222-14-5** afin de réprimer plus sévèrement les violences commises contre les membres des forces de l'ordre.

Actuellement, ces violences sont déjà réprimées par le code pénal, la qualité de la victime constituant une circonstance aggravante.

1.1. Rappel des règles en vigueur

Le code pénal réprime les violences en retenant une échelle des peines graduée qui tient compte de la gravité de l'atteinte subie par la victime :

- les violences les plus légères, celles qui ont entraîné une incapacité totale de travail (ITT) inférieure ou égale à huit jours, sont punies d'une contravention de la cinquième classe, d'un montant maximal de 1 500 euros (article R. 625-1 du code pénal) ;

- les violences ayant entraîné une ITT de plus de huit jours sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 222-11 du même code) ;

- celles ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (article 222-9) ;

- enfin, celles ayant entraîné la mort sans intention de la donner sont punies de quinze ans de réclusion criminelle (article 222-7).

Les peines encourues sont alourdies quand la victime est un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel, un membre ou un agent de la Cour pénale internationale, un militaire de la **gendarmerie**, un fonctionnaire de la **police nationale**, des **douanes**, de l'**administration pénitentiaire** ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique¹, un **sapeur-pompier professionnel ou volontaire** ou un gardien d'immeubles, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

L'échelle des peines devient alors la suivante :

- trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas d'ITT inférieure à huit jours (article 222-13 du code pénal) ;

- cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas d'ITT de plus de huit jours (article 222-12 du même code) ;

- quinze ans de réclusion criminelle en cas de mutilation ou d'infirmité permanente (article 222-10) ;

- vingt ans de réclusion criminelle en cas de mort sans intention de la donner (article 222-8).

Les mêmes peines s'appliquent quand les violences ont été commises à l'encontre d'un proche d'une personne dépositaire de l'autorité publique (conjoint, ascendant ou descendant en ligne directe, ou toute autre personne vivant habituellement au domicile), à raison des fonctions exercées par cette dernière.

En outre, les peines punissant les violences délictuelles sur une personne dépositaire de l'autorité publique, c'est-à-dire les faits donnant lieu au constat d'une ITT à l'exclusion de toute mutilation, infirmité ou atteinte à la vie, sont encore alourdies en présence de **plusieurs circonstances aggravantes** :

- les violences commises à l'encontre d'un dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une ITT supérieure à huit jours sont punies de sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si une seconde circonstance aggravante est relevée, et de dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende à partir de deux circonstances aggravantes supplémentaires ;

- les violences commises à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende si une seconde circonstance aggravante est relevée, et de sept ans

¹ La jurisprudence considère que sont des personnes dépositaires de l'autorité publique le président de la République, les ministres ou encore les maires et leurs adjoints.

d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende à partir de deux circonstances aggravantes supplémentaires.

En plus de ces dispositions générales réprimant les violences, **deux infractions autonomes**, issues de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, punissent les violences commises à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique.

L'article 222-14-1 du code pénal punit les **violences** commises avec menace ou usage d'une **arme** sur un fonctionnaire de la police nationale, un gendarme, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, un sapeur-pompier civil ou militaire ou un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions ou de sa mission, lorsqu'elles sont commises en **bande organisée** ou avec **guet-apens**.

Ces violences sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende en cas d'ITT d'une durée inférieure à huit jours, de quinze ans de réclusion criminelle en cas d'ITT de plus de huit jours, de vingt ans de réclusion criminelle en cas de mutilation ou d'infirmité permanente et de trente ans de réclusion criminelle en cas de mort de la victime.

L'article 222-15-1 du même code punit l'**embuscade**, définie comme le fait d'attendre un certain temps, et dans un lieu déterminé, un fonctionnaire de la police nationale, un gendarme, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, un sapeur-pompier civil ou militaire ou un agent d'un exploitant de réseau de transport public, dans le but de commettre à son encontre, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, des **violences** avec usage ou menace d'une **arme**.

La peine encourue est de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, portée à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis en bande organisée.

1.2. La création d'une nouvelle infraction

Le nouvel article 222-14-5 qu'il est proposé d'insérer dans le code pénal crée une infraction spécifique pour réprimer les violences contre les forces de l'ordre et alourdit les peines encourues.

Il vise d'abord, dans son **I**, les violences commises sur un militaire de la **gendarmerie** nationale, un **militaire** déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article 1321-1 du code de la défense¹, un fonctionnaire de la **police nationale**, un agent de **police municipale** ou un agent de l'**administration pénitentiaire**, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

¹ L'opération Sentinelle par exemple.

Sur proposition de son rapporteur et des députés Blandine Brocard, Coralie Dubost et Dimitri Houbron, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements identiques qui ont ajouté à cette liste les agents des **douanes** et les **sapeurs-pompiers** professionnels ou volontaires, considérant qu'ils étaient tout autant exposés aux agressions sur la voie publique.

En séance publique, l'Assemblée nationale a encore élargi cette liste en y ajoutant les **gardes champêtres**, à l'initiative de la députée Emmanuelle Ménard, de Coralie Dubost et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche et de Blandine Brocard et plusieurs membres du groupe Modem. Lors de l'examen du projet de loi pour une sécurité globale, l'Assemblée nationale avait déjà été très attentive à ce que les gardes champêtres bénéficient des règles protectrices que les policiers municipaux.

Ne figurent pas en revanche dans cette liste les magistrats et les jurés, les avocats et les officiers publics ou ministériels, pas plus que les agents des réseaux de transport public. La nouvelle infraction vise ainsi spécifiquement les personnes qui sont en première ligne sur le terrain pour assurer le respect de l'ordre public et qui sont de ce fait particulièrement exposés à des violences.

En ce qui concerne les peines encourues, le projet de loi tend à les aggraver :

- ainsi, en cas d'ITT inférieure ou égale à huit jours, la peine encourue serait de **cinq ans d'emprisonnement** et de **75 000 euros d'amende** (contre trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende aujourd'hui) ;

- en cas d'ITT supérieure à huit jours, la peine serait de **sept ans d'emprisonnement** et de **100 000 euros d'amende** (contre cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende aujourd'hui).

Les peines seraient portées, respectivement, à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende et à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en présence de l'une des circonstances aggravantes prévues aux 8° à 15° de l'article 222-12 du code pénal. Il s'agit des circonstances aggravantes suivantes :

- plusieurs personnes agissent en qualité d'auteur ou de complice ;
- préméditation ou guet-apens ;
- usage ou menace d'une arme ;

- violences commises dans des établissements d'enseignement ou d'éducation ou dans les locaux de l'administration, ainsi que, lors des entrées ou sorties des élèves ou du public ou dans un temps très voisin de celles-ci, aux abords de ces établissements ou locaux ;

- majeur agissant avec l'aide ou l'assistance d'un mineur ;

- violences commises dans un moyen de transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs ;

- personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ;

- enfin, personne dissimulant volontairement en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifiée.

En cas d'ITT inférieure ou égale à huit jours, les peines seraient encore alourdies en présence d'au moins deux des circonstances aggravantes figurant dans cette liste : elles seraient alors portées à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende¹.

Le II du nouvel article 222-14-5 du code pénal prévoit ensuite que sont punies des mêmes peines les violences commises à l'encontre de deux catégories de personnes évoluant dans l'entourage des personnes dépositaires de l'autorité publique visées au I.

Comme c'est le cas aujourd'hui, sont d'abord mentionnés leur conjoint, leurs ascendants ou descendants en ligne directe ou toute autre personne vivant habituellement à leur domicile, pour les violences commises à raison des fonctions exercées par la personne dépositaire de l'autorité publique.

Élément plus novateur, la protection serait étendue aux personnes affectées dans les services de police nationale ou de gendarmerie nationale, de police municipale ou de l'administration pénitentiaire, si leur qualité est apparente ou connue de l'auteur des violences et que les violences sont commises dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions. Cette disposition permettrait d'étendre la protection à toutes les personnes qui concourent à ces services publics, par exemple un contractuel ou un jeune en service civique qui est affecté dans un commissariat sans avoir la qualité de fonctionnaire de police.

Le III du nouvel article 222-14-4 précise enfin que les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal relatifs à la **période de sûreté** sont applicables aux infractions prévues par ce nouvel article lorsque la peine encourue est égale ou supérieure à dix ans d'emprisonnement.

Ces deux alinéas prévoient que la durée de la période de sûreté est égale à la moitié de la peine. Pendant la période de sûreté, le condamné ne peut bénéficier des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle.

¹ En matière délictuelle, la peine d'emprisonnement la plus élevée prévue par le code pénal est de dix ans d'emprisonnement, ce qui explique qu'une aggravation ne soit pas prévue dans cette hypothèse en cas d'ITT supérieure à huit jours.

Le **II** de l'**article 4** du projet de loi contient une mesure de coordination aux articles 222-12 et 222-13 du code pénal.

Le **III** procède à une autre coordination à l'article 131-26-2 du même code, afin que la **peine complémentaire d'inéligibilité** soit obligatoirement prononcée en cas de condamnation sur le fondement du nouvel article 222-14-5.

Le **IV** procède à une coordination avec l'article 721-1-2 du code de procédure pénale, issu de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, afin que le régime dérogatoire en matière de remises de peine prévu par cet article s'applique aux personnes condamnées sur le fondement du nouvel article 222-14-5. Les personnes condamnées auront droit à des crédits de réduction de peine **diminués de moitié** par rapport au régime de droit commun.

Le **V** procède à une dernière coordination à l'article 398-1 du code de procédure pénale afin que les violences poursuivies sur le fondement du nouvel article 222-14-5 puissent toujours être jugées à **juge unique**.

2. Une mesure qui incite à punir plus sévèrement les auteurs de violences contre les forces de l'ordre

Trop de policiers et de gendarmes, de sapeurs-pompiers ou de surveillants pénitentiaires sont victimes de violences inacceptables dans l'exercice de leurs fonctions, voire dans leur vie privée, ce qui conduit un nombre croissant d'entre eux à choisir d'établir leur domicile loin de leur lieu de travail.

Nos concitoyens gardent en mémoire les crimes les plus graves intervenus ces derniers mois, par exemple le meurtre, en avril dernier, d'une agente administrative en poste au commissariat de Rambouillet puis la mort, au mois de mai, d'un brigadier tué lors d'une opération sur un point de deal. Mais beaucoup de faits de violences ou d'outrages moins médiatisés sont commis quotidiennement, ce qui mine le moral de ceux qui sont chargés de nous protéger.

L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que 5 000 personnes environ sont condamnées chaque année pour des violences correctionnelles commises sur personne dépositaire de l'autorité publique. Elle révèle aussi que les peines effectivement prononcées par les tribunaux sont très éloignées des peines maximales prévues par les textes. Ainsi, en 2019 :

- si l'on considère les 5 519 condamnations prononcées pour des faits punis de **trois ans** d'emprisonnement, une peine d'emprisonnement ferme a été prononcée dans 35% des cas, avec un quantum de peine de **5,8 mois** en moyenne ;

- si l'on considère les 536 condamnations pour des faits punis de **cinq ans** d'emprisonnement, une peine d'emprisonnement ferme a été prononcée dans 62 % des cas, avec un quantum de peine de **9 mois** en moyenne ;

- si l'on considère les 181 condamnations pour des faits punis de **sept ans** d'emprisonnement, une peine d'emprisonnement ferme a été prononcée dans 75 % des cas, avec un quantum moyen de **14,5 mois** ;

- enfin, si l'on considère les 42 condamnations pour des faits punis de **dix ans** d'emprisonnement, une peine d'emprisonnement ferme a été prononcée dans 74 % des affaires, avec un quantum moyen de **19,4 mois**.

Cet écart entre les peines encourues et les peines prononcées avait été critiqué par plusieurs organisations professionnelles de policiers entendues lors de la table ronde organisée par la commission le 15 juin 2021. Certaines organisations appellent d'ailleurs de leur vœu la création d'un observatoire de la réponse pénale contre ceux qui agressent les forces de l'ordre, afin de disposer de données statistiques plus détaillées sur ce sujet.

Dans ces conditions, il est permis de se demander quel va être l'impact concret de la nouvelle aggravation des peines prévue par cet article. Les tribunaux seront peut-être sensibles au signal envoyé par le législateur, ce qui pourrait les conduire à prononcer des peines plus sévères, atténuant le sentiment d'impunité aujourd'hui trop répandu au sein des forces de l'ordre.

À défaut, la mesure proposée vaudrait surtout pour sa fonction dissuasive, à condition que les voyous qui s'en prennent aux représentants des forces de l'ordre soient attentifs à ce durcissement de la législation. Les représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ont également rappelé que le droit pénal, en plus de sa fonction répressive, avait aussi une fonction expressive, en ce qu'il traduit les valeurs essentielles de la société, ce qui peut constituer en soi une justification de la mesure envisagée.

Les rapporteurs observent que la nouvelle infraction porte uniquement sur les violences de nature délictuelle. Les faits les plus graves, de nature criminelle (violences ayant entraîné la mort ou une mutilation ou une infirmité permanente) sont déjà sévèrement réprimés et il paraît difficile d'alourdir encore les peines encourues sans altérer la cohérence de l'échelle des peines prévue par le code pénal. L'article 4 vise donc les seules « violences du quotidien » qui sont de loin les plus nombreuses.

Sans en surestimer les effets, la commission a donc approuvé cet article qui marque l'attention portée par la représentation nationale à la protection des membres des forces de sécurité intérieure.

Elle a cependant adopté **deux amendements** afin de tenir compte de deux autres textes en cours de navette.

En premier lieu, la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels devrait substituer, aux articles 222-12 et 22-13 du code pénal, une référence aux sapeurs-pompiers et aux marins-pompiers à l'actuelle mention des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires, qui ne tient pas compte de la diversité des statuts. Sur proposition de ses rapporteurs, la commission a adopté l'**amendement COM-32** qui adapte en conséquence la rédaction de l'alinéa 11 de l'article.

En second lieu, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire devrait modifier la rédaction de l'article 721-1-2 du code de procédure pénale relatif aux remises de peine. En adoptant l'**amendement COM-33** de ses rapporteurs, la commission a modifié la rédaction de l'alinéa 13 afin d'en tirer les conséquences. Le fait qu'un article introduit dans le code de procédure pénale au mois de mai puisse faire l'objet de deux modifications avant la fin de l'année 2021 traduit un niveau d'instabilité législative qui ne manque pas d'interroger.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

Régime pénal et administratif du refus d'obtempérer

Cet article renforce la répression du délit de refus d'obtempérer et introduit de nouvelles mesures administratives pouvant être décidées à titre conservatoire.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Une répression plus efficace des refus d'obtempérer

L'article 5 du projet de loi contient plusieurs mesures destinées à permettre une répression plus efficace du refus d'obtempérer.

Le refus d'obtempérer constitue déjà un délit réprimé par l'article 233-1 du code de la route : « *le fait pour tout conducteur d'omettre d'obtempérer à une **sommation de s'arrêter** émanant d'un fonctionnaire ou agent chargé de constater les infractions et muni des **insignes extérieurs et apparents** de sa qualité est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende* ». Des peines complémentaires sont également encourues, telles que la suspension du permis de conduire, la peine de travail d'intérêt général (TIG), la confiscation du véhicule ou encore le stage de sensibilisation à la sécurité routière.

La loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a renforcé l'arsenal législatif en introduisant, à l'article 231-1-1 du code de la route, un délit de refus d'obtempérer aggravé.

Ce délit est constitué lorsque le refus d'obtempérer a été commis dans des circonstances exposant directement autrui à un **risque de mort ou de blessures** de nature à entraîner une **mutilation** ou une **infirmité permanente**. Les peines encourues sont alors portées à **cinq ans d'emprisonnement** et à **75 000 euros d'amende**. Des peines complémentaires sont là aussi prévues, par exemple la suspension ou l'annulation du permis de conduire ou la confiscation d'armes dont le condamné est propriétaire.

Ces délits simples ou aggravés donnent également lieu, de plein droit, à la réduction de la moitié du nombre de points initial du permis de conduire.

1.1. L'assimilation de délits au regard des règles de la récidive

Le I de l'article 5 du projet de loi propose une première mesure visant à renforcer la répression des refus d'obtempérer en modifiant les règles relatives à la récidive.

L'article 132-10 du code pénal prévoit un doublement des peines encourues lorsqu'un délit est commis en état de récidive légale. Cela suppose que, dans un délai de cinq ans, soit commis le même délit ou **un délit qui lui est assimilé** au regard des règles de la récidive.

Concernant les infractions routières, le deuxième alinéa de l'article 132-16-2 du code pénal assimile plusieurs infractions au regard des règles de la récidive : grand excès de vitesse, conduite sans permis, conduite en état d'ivresse et conduite sous l'emprise de stupéfiants.

Il est proposé d'ajouter à cette liste les deux infractions réprimant le refus d'obtempérer et le refus d'obtempérer aggravé (article L. 233-1 et L. 233-1-1 du code de la route). Ainsi, quelqu'un qui refuserait d'obtempérer après avoir déjà été condamné pour un grand excès de vitesse serait considéré en état de récidive légale et s'exposerait à des peines plus lourdes.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État n'a pas vu d'obstacle à cette adjonction, considérant que la répression du refus d'obtempérer participe à la protection de la vie et de l'intégrité physique des personnes contre les atteintes les plus graves qui puissent leur être portées lors de la conduite d'un véhicule.

1.2. La rétention et la suspension du permis de conduire et l'immobilisation du véhicule

Le II de l'article 5 contient des dispositions qui visent à faciliter la suspension du permis de conduire ou la mise en fourrière du véhicule de l'auteur d'un refus d'obtempérer.

Le 1° tend à modifier l'article L. 224-1 du code de la route, qui donne la possibilité aux officiers et aux agents de police judiciaire de retenir, à titre conservatoire, le permis de conduire du conducteur dans certaines circonstances, par exemple en cas de conduite en état d'ivresse ou de grand excès de vitesse.

Il serait désormais possible de **retenir le permis de conduire en cas de refus d'obtempérer simple ou aggravé**. Cette disposition s'appliquerait également à l'accompagnateur de l'élève conducteur en cas de conduite accompagnée.

Le 2° vise ensuite à modifier l'article L. 224-2 du code de la route afin que le préfet puisse, dans les soixante-douze heures suivant la rétention du permis, prononcer la **suspension du permis de conduire** de l'auteur du refus d'obtempérer. La durée de cette suspension ne peut excéder six mois. Elle serait portée à un an en cas de refus d'obtempérer aggravé.

Le 3° modifie l'article L. 224-8 du code de la route afin que le préfet puisse suspendre le permis de conduire de l'auteur d'un refus d'obtempérer aggravé pour une durée pouvant aller jusqu'à un an lorsqu'il a été destinataire d'un procès-verbal constatant cette infraction.

Le **IV** de l'article 5 permet ensuite aux officiers ou agents de police judiciaire, avec l'autorisation préalable du préfet, de faire procéder à titre provisoire à l'**immobilisation** et à la **mise en fourrière** du véhicule dont l'auteur s'est servi pour commettre l'infraction.

1.3. Des peines plus sévères en cas de refus d'obtempérer

Le **III** de l'article 5 a ensuite pour objet de modifier la rédaction des articles L. 233-1 et L. 233-1-1 du code de la route afin que le refus d'obtempérer, simple ou aggravé, puisse être plus sévèrement sanctionné.

Le 1° propose d'abord une nouvelle rédaction globale de l'article L. 233-1 relatif au refus d'obtempérer.

La définition de l'infraction ne serait pas modifiée mais les peines encourues seraient alourdies : **deux ans d'emprisonnement** et **15 000 euros d'amende**, au lieu d'un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

Sur le plan de la procédure, cette modification aurait pour conséquence que tous les auteurs d'un refus d'obtempérer pourraient être jugés en comparution immédiate.

Deuxième modification, les peines prononcées en cas de refus d'obtempérer se **cumuleraient** avec celles prononcées pour les autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule.

Cette modification est importante en pratique : l'étude d'impact annexée au projet de loi indique que 85% des condamnations prononcées en 2019 pour refus d'obtempérer faisaient état d'au moins une autre infraction commise par la personne condamnée, par exemple une conduite en état

d'ivresse ou sous l'emprise de stupéfiants. Ce constat n'est guère surprenant : le conducteur qui refuse de s'arrêter a généralement quelque chose à se reprocher, sans quoi il se soumettrait au contrôle.

Or le système français de confusion des peines, régi par l'article 132-3 du code pénal, aboutit à ce que, lorsque plusieurs peines de même nature sont encourues (des peines d'emprisonnement par exemple), il ne peut être prononcé, à l'occasion d'une même procédure, qu'une seule peine de cette nature, dans la limite du maximum légal le plus élevé.

En conséquence, si l'auteur du refus d'obtempérer est condamné en même temps pour une autre infraction punie d'une peine supérieure ou égale, la répression du refus d'obtempérer est absorbée par la répression de l'infraction principale. L'auteur d'une infraction routière grave n'est donc guère incité à obtempérer : s'il parvient à échapper à l'interpellation, il peut espérer échapper à une condamnation ; s'il est interpellé et jugé, la peine prononcée au titre du refus d'obtempérer a de fortes chances d'être absorbée. Le cumul des peines redonne donc toute sa portée à la répression du refus d'obtempérer.

Deux modifications seraient ensuite apportées concernant les **peines complémentaires** susceptibles d'être prononcées par la juridiction de jugement :

- concernant la peine de suspension du permis de conduire, limitée à une durée de trois ans au plus, elle ne pourrait plus être assortie du sursis ni limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle, comme c'est le cas aujourd'hui ;

- une peine complémentaire de confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction serait introduite ; elle pourrait être prononcée si le condamné en est propriétaire ou s'il en a la libre disposition ; dans cette deuxième hypothèse, afin de se conformer à la décision du Conseil constitutionnel n°2021-899 QPC du 23 avril 2021, le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure devra être mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement afin de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi.

Dernière modification, l'immobilisation du véhicule pourrait être ordonnée dans les conditions prescrites aux articles L. 325-1 à L. 325-3 du code de la route.

Le 2° tend ensuite à modifier l'article L. 233-1-1 du code de la route, relatif au refus d'obtempérer aggravé.

Il vise d'abord à introduire une aggravation dans l'aggravation : les peines encourues seraient en effet portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis dans des circonstances exposant directement les fonctionnaires ou les agents chargés

de contrôler les infractions à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente.

Ensuite, la confiscation du véhicule qui a servi à commettre l'infraction deviendrait obligatoire, si la personne condamnée en est propriétaire ou si elle en a la libre disposition, le propriétaire de bonne foi ayant la possibilité de faire valoir ses droits au cours de la procédure. Pour respecter le principe d'individualisation des peines, la juridiction aurait toutefois la possibilité de ne pas prononcer cette peine complémentaire, par une décision spécialement motivée.

Concernant la peine de confiscation d'une arme dont il est propriétaire ou dont il a la libre disposition, les droits du propriétaire de bonne foi seraient également garantis au cours de la procédure afin de se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dernière modification, l'annulation du permis de conduire, qui peut aujourd'hui être prononcée à titre de peine complémentaire, interviendrait désormais de plein droit en cas de condamnation pour refus d'obtempérer aggravé, avec interdiction de solliciter un nouveau permis pour une durée ne pouvant excéder cinq ans.

Le 3° propose ensuite une nouvelle rédaction de l'article L. 233-1-2 du code de la route, relatif à la peine complémentaire d'annulation du permis de conduire encourue en cas de refus d'obtempérer simple commis en état de récidive légale.

Désormais, toute condamnation pour un refus d'obtempérer commis en état de récidive légale entraînerait **de plein droit** l'annulation du permis de conduire avec l'interdiction de solliciter un nouveau permis pour une durée ne pouvant excéder trois ans. La durée de l'interdiction serait portée à dix ans quand le délit commis en état de récidive est un refus d'obtempérer aggravé.

De plus, la condamnation pour des faits commis en état de récidive entraînerait obligatoirement la confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, sauf si la juridiction en décide autrement par une décision spécialement motivée.

L'Assemblée nationale n'a adopté à cet article que des améliorations rédactionnelles sur proposition du rapporteur Jean-Michel Mis.

2. Des mesures bienvenues pour combattre un phénomène en expansion

Les représentants de la gendarmerie nationale et de la police nationale entendus par les rapporteurs ont souligné que les refus d'obtempérer étaient de plus en plus nombreux. On en a dénombré environ 13 000 en 2020, soit une hausse de 6,7 % par rapport à 2019. Sur cinq ans, la

hausse s'établit à 28 %. Un refus d'obtempérer se produit toutes les quarante-et-une minutes.

Ces comportements sont dangereux pour les agents des forces de l'ordre ainsi que pour les autres usagers de la route. Ils visent le plus souvent à dissimuler une autre infraction, une conduite en état d'ivresse par exemple, qui constitue en elle-même une menace pour la sécurité routière.

Dans ces conditions, les mesures figurant dans ce projet de loi sont bienvenues. Outre l'alourdissement des peines encourues, la proposition de faire une exception aux règles habituelles de confusion des peines paraît de nature à renforcer l'aspect dissuasif de la législation pénale.

Sur un plan opérationnel, les forces de police et de gendarmerie sont également intéressées par les nouvelles possibilités qui leur seraient ouvertes de retenir le permis de conduire ou d'immobiliser le véhicule, les auteurs d'infraction étant sensibles à ces sanctions qui les touchent immédiatement et qui les affectent au quotidien.

La commission a adopté l'article 5 **sans modification**.

Article 6

Création de la réserve opérationnelle de la police nationale

L'article 6 vise à rénover la réserve civile de la police nationale en la transformant en réserve opérationnelle, sur le modèle de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. Les réservistes, dénommés policiers réservistes, exerceraient des missions de renfort temporaire des forces de sécurité intérieure, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

Moyennant certaines coordinations, la commission a adopté cet article, qui reprend un article adopté à l'initiative du Sénat lors de l'examen de la proposition de loi « Sécurité globale » mais déclaré cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

1. La réserve civile de la police nationale, une réserve dont la croissance doit être accompagnée

1.1. Une composition en cours de diversification

La réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, qui constitue avec la réserve des armées la réserve militaire, « s'inscrit dans un parcours citoyen [qui] permet à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation ». Constituée à la suite de la suspension de la conscription, elle a dès sa création été ouverte à l'ensemble des citoyens.

La réserve civile de la police nationale à l'inverse, créée en 2003 par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure* et régie par les articles L. 411-7 à L. 411-17 du code de la sécurité intérieure¹, était initialement composée exclusivement de retraités des corps actifs de la police nationale. **Sa composition n'a été élargie que plus tardivement**, aux citoyens volontaires âgés de 18 à 65 ans en 2011² et aux anciens policiers adjoints³ en 2016⁴.

La réserve civile de la police nationale, tout comme la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, est désormais constituée de deux composantes distinctes :

- d'une part, les anciens policiers qui sont soumis à une obligation de service de cinq années après leur départ à la retraite et jusqu'à l'âge de 65 ans⁵, formant ce que l'on peut qualifier de « **réserve statutaire** » ;

- d'autre part, les volontaires ayant conclu un engagement à servir dans la réserve, anciens policiers, volontaires issus de la société civile et anciens policiers adjoints, composant ce que l'on peut qualifier de « **réserve contractuelle** ».

Le nombre de réservistes dans la police nationale a ainsi augmenté depuis la création de la réserve, sous l'effet conjugué de l'ouverture de son accès et des attaques terroristes ayant frappé la France en 2015 et 2016. Au 31 août 2021, 6 595 réservistes volontaires avaient signé un contrat d'engagement.

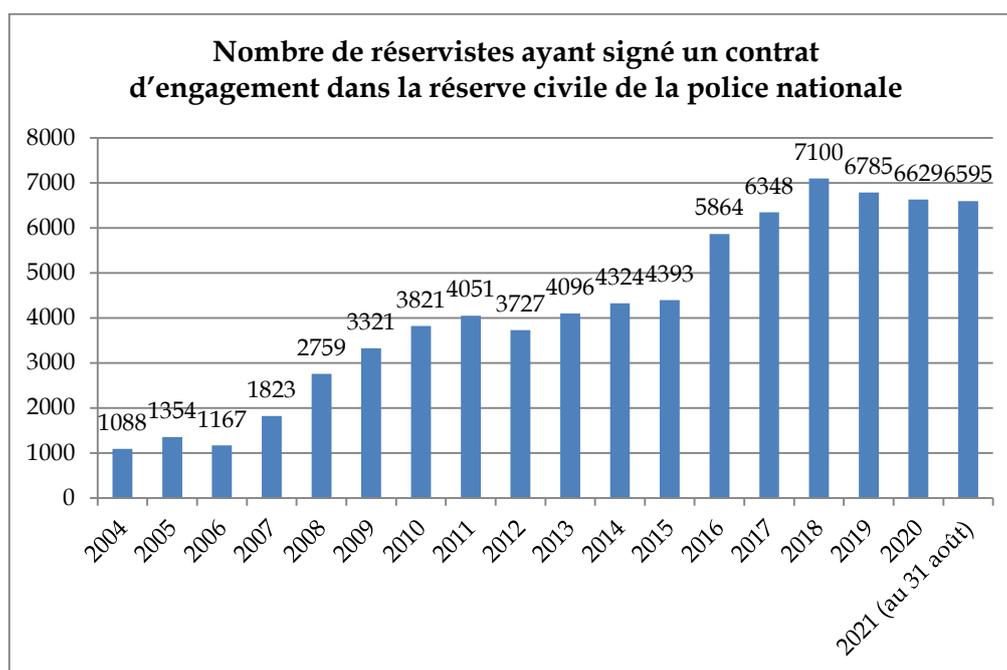
¹ Et les articles R. 411-13 à D. 411-35 du même code.

² Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

³ Anciennement dénommés adjoints de sécurité.

⁴ Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

⁵ Article L. 411-8 du code de la sécurité intérieure.



*Source : commission des lois du Sénat,
à partir des chiffres indiqués dans l'étude d'impact du projet de loi*

Les réservistes de la police nationale signent un **contrat d'engagement d'une durée d'un an**, renouvelable tacitement dans la limite de cinq ans. Celui-ci précise leurs obligations de formation et de disponibilité. Leur **durée maximale d'affectation**¹ est :

- pour les retraités des membres actifs de la police nationale, de 150 jours par an ou, pour des missions à l'étranger, de 210 jours ;
- pour les anciens policiers adjoints, de 150 jours par an ;
- pour les réservistes issus de la société civile, de 90 jours par an.

1.2. Des conditions d'emploi plus restreintes que dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale

La réserve civile de la police nationale remplit des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité, en France comme à l'étranger. Ces missions ne peuvent porter sur le maintien et le rétablissement de l'ordre public². Selon les informations recueillies par les rapporteurs, **les missions de soutien sont principalement exercées dans les domaines de la prévention, de la surveillance et du soutien opérationnel et administratif.** À ces missions de soutien s'ajoutent des **missions de police judiciaire ou des missions de « spécialiste »** correspondant à la qualification professionnelle des réservistes. Dans l'exercice de leurs missions, les réservistes sont placés sous l'autorité du chef

¹ Définie par l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure.

² Article L. 411-7 du code de la sécurité intérieure.

de service auprès duquel ils sont appelés à servir. Les réservistes issus de la société civile ne peuvent être armés.

Si la définition des missions de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale est similaire (« *La réserve militaire a pour objet de renforcer les capacités des forces armées et formations rattachées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national, comme dans le cadre des opérations extérieures* »¹), les tâches effectivement confiées aux réservistes sont différentes : **les volontaires ayant souscrit un engagement à servir sont considérés comme des militaires à part entière, et exercent les mêmes missions que les gendarmes d'active.** Pour ce faire, ils peuvent être armés. Les réservistes de la gendarmerie bénéficient également, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport d'avril 2019 sur *les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales*, « *d'une formation, d'une notation, d'un système d'avancement et de récompense qui contribuent à [leur] motivation* ».

1.3. Une conciliation à parfaire entre temps de réserve et temps de travail

Le contrat d'engagement dans la réserve de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, conclu entre un particulier et la police ou la gendarmerie, peut cependant avoir des **conséquences sur l'employeur du particulier lorsque ce dernier a un emploi.** Certaines dispositions visent à faciliter la conciliation du temps de travail et du temps de réserve.

Le réserviste de la gendarmerie nationale peut ainsi servir dans la réserve cinq jours par an sans que son employeur ne puisse s'y opposer, à la condition qu'il l'ait prévenu au moins un mois auparavant². **Cette possibilité a récemment été portée à huit jours,** sauf pour les entreprises de moins de 250 salariés³. S'il sert sur une durée plus longue, le salarié doit obtenir l'accord de son employeur, qui doit le cas échéant motiver son refus et en avvertir les autorités militaires.

Dans la réserve civile de la police nationale, l'article L. 411-13 du code de la sécurité intérieure prévoit **la nécessité de l'accord de l'employeur au-delà de dix jours ouvrés par année civile pris sur le temps de travail.**

En ce qui concerne la **carrière et la rémunération,** le service dans chacune des réserves entraîne une suspension du contrat de travail et une interruption de la rémunération, mais le salarié conserve l'ensemble de ses droits en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales. Dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, l'article L. 4221-5 du code de la défense prévoit cependant que si l'employeur maintient la rémunération du salarié, celle-ci ainsi que les

¹ Article L. 4211-1 du code de la défense.

² Article L. 4221-4 du code de la défense.

³ Article L. 3142-89 du code du travail, issu de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

prélèvements sociaux y afférents sont inclus dans la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle. Cette dernière disposition n'a pour l'heure pas d'équivalent pour la réserve civile de la police nationale.

La Cour des comptes, dans son rapport précité d'avril 2019, souligne que **les différences observées entre la gendarmerie et la police nationale « ne paraissent pas se justifier » et appelle à rapprocher ces dispositions.**

2. L'article 6 du projet de loi : permettre la montée en puissance de la réserve civile de la police nationale

L'article 6 du projet de loi vise à accompagner la montée en puissance de la réserve civile de la police nationale, qui serait rebaptisée réserve opérationnelle de la police nationale. Il reprend ce faisant une grande partie des modifications apportées à la réserve civile de la police nationale par l'article 57 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* – issu d'un amendement sénatorial adopté en séance publique – article qui a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il ne présentait pas de lien, même indirect, avec le texte initial de la proposition de loi.

2.1. Une modification de la dénomination et des missions de la réserve de la police nationale

La police nationale a affirmé vouloir faire évoluer sa réserve, afin de lui confier des missions plus opérationnelles tout en l'ouvrant davantage aux volontaires issus de la société civile, à l'instar de ce que fait la gendarmerie nationale.

C'est le sens de cet article, qui **transforme la réserve civile de la police nationale en réserve opérationnelle de la police nationale**. Une évolution de la formulation des missions est également envisagée : l'on passerait de missions de « *soutien aux forces de sécurité intérieure* » à des missions de « *renfort* » de ces mêmes forces.

L'article autorise également, et c'est l'une des principales avancées, **l'armement des réservistes lorsque ces derniers participent à des missions qui les exposent à un risque d'agression**. Un décret en Conseil d'État définirait l'autorité compétente pour prononcer les autorisations, les types d'armes autorisées, ainsi que les conditions de formation, d'entraînement et d'aptitude physique des réservistes concernés.

Selon les informations recueillies par les rapporteurs, **l'objectif de la réforme proposée est de permettre aux réservistes qui ne sont ni retraités des corps actifs de la police nationale ni anciens policiers-adjoints de pouvoir réaliser, après une période de formation, des missions de nature opérationnelle en tenue d'uniforme et armés**, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

2.2. *Faciliter et mieux reconnaître l'engagement des réservistes*

L'article 6 vise également à faciliter et à mieux reconnaître l'engagement des réservistes suivant cinq axes principaux.

La limite d'âge pour servir dans la réserve serait portée de 65 à 67 ans. L'âge de départ à la retraite des policiers est en effet en recul, ce qui réduit d'autant le vivier des policiers pouvant être en prolongation d'activité. Cette évolution apparaît justifiée. L'Assemblée nationale, par l'adoption en séance publique d'un amendement de Jean-Michel Mis, a même repoussé cette **limite d'âge à 72 ans pour les spécialistes réservistes**, dans un souci de cohérence avec l'actuelle limite d'âge applicable aux spécialistes de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

La durée maximale du contrat d'engagement dans la réserve de la police nationale, actuellement d'un an même si le contrat est renouvelable tacitement dans la limite de cinq ans, **serait portée à cinq ans.** Les contrats pourraient ainsi être conclus pour une durée de un à cinq ans, ce qui est de nature à faciliter la gestion des ressources humaines de la réserve de la police nationale.

La durée maximale d'affectation pour l'année en cours serait augmentée en cas de déclaration de l'état d'urgence ou de l'état d'urgence sanitaire. Elle serait ainsi portée à 210 jours pour les réservistes retraités des corps actifs de la police nationale et les anciens policiers adjoints, et à 150 jours pour les autres réservistes.

La conciliation entre le temps de réserve et le temps de travail serait facilitée, par la possibilité pour les employeurs, lorsqu'ils maintiennent la rémunération du réserviste pendant son service dans la réserve, de compter cette dernière ainsi que les prélèvements sociaux afférents au sein de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle. Les entreprises ou organismes qui favorisent la mise en œuvre de la réserve de la police nationale pourraient par ailleurs se voir attribuer la qualité de « *partenaire de la police nationale* ».

Enfin, **les conditions de formation et d'avancement des réservistes seraient précisées :**

- **une période de formation obligatoire préalable serait inscrite dans la loi.** Initialement prévue pour les réservistes issus de la société civile et l'ensemble des anciens policiers adjoints, les députés, par l'adoption d'un amendement du rapporteur en commission, ont exclu du public concerné par cette obligation de formation les anciens policiers adjoints ayant cessé leurs fonctions au sein de la police nationale depuis moins de trois ans ;

- **le principe d'un « déroulement de carrière » serait affirmé :** le volontaire serait admis en qualité de policier adjoint réserviste, gardien de la paix réserviste, officier de police réserviste, commissaire de police réserviste ou spécialiste réserviste. Les retraités des corps actifs de la police nationale

conserveraient le grade qu'ils détenaient en activité. Cette évolution constitue un ajout par rapport à l'article adopté par le Parlement dans la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*, et devrait contribuer à la motivation des réservistes.

2.3. Permettre le maintien de la qualité d'officier de police judiciaire

Dans l'exercice de leurs missions, les réservistes, tant de la police nationale que de la gendarmerie nationale, être amenés à contribuer à des actions de police judiciaire. En l'état du droit toutefois, ils ne peuvent être qu'agent de police judiciaire¹ ou agents de police judiciaire adjoint².

L'article 6 propose que **les réservistes retraités de la gendarmerie ou de la police nationales puissent conserver, pendant une durée de cinq ans à compter de la date de leur départ à la retraite, la qualité d'officier de police judiciaire**, et ce à plusieurs conditions :

- une **actualisation de leurs connaissances** serait nécessaire et complétée par la vérification qu'ils réunissent les **conditions d'expérience et d'aptitude requises** ;

- l'exercice effectif de leurs attributions ne serait possible que s'ils sont affectés sur des missions comportant cet exercice ;

- **une habilitation personnelle du procureur général près la cour d'appel serait nécessaire**. Cette habilitation, révocable, serait délivrée par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient la première affectation du réserviste, mais serait valable pour toute la durée de son engagement dans la réserve, y compris en cas de changement d'affectation.

Par l'adoption d'un amendement de Christophe Naegelen en séance publique, l'Assemblée nationale a **étendu cette possibilité de conserver, lorsqu'ils servent dans la réserve de l'autre force, la qualité d'officier de police judiciaire aux personnels actifs de la police ou de la gendarmerie nationale qui la détiennent dans l'exercice de leurs fonctions**. Si cette hypothèse est théorique pour les gendarmes qui ne peuvent, en raison de leur statut militaire, s'engager dans la réserve de la police nationale, les policiers peuvent quant à eux être réservistes dans la gendarmerie (126 policiers sont aujourd'hui réservistes dans la gendarmerie nationale).

¹ Lorsque les réservistes sont des fonctionnaires de la police nationale ou de militaires de la gendarmerie nationale à la retraite ayant eu durant leur activité la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, en vertu de l'article 20-1 du code de procédure pénale.

² 1° ter de l'article 21 du même code.

La commission a considéré, comme elle l'avait fait lors de la discussion de la proposition de loi relative à la sécurité globale, que cette évolution répondait à une problématique concrète. Elle a adopté un **amendement COM-34 de coordination** de ses rapporteurs.

La commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À LA CAPTATION D'IMAGES

Article 7

Vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière

L'article 7 vise à permettre et à encadrer le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière. Il fait suite à la censure par le Conseil constitutionnel de l'article 41 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*, qui permettait le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de rétention administrative.

La commission a adopté cet article, tout en renforçant les garanties entourant l'évolution proposée. Elle a pour ce faire accru l'information des personnes placées sous vidéosurveillance, aligné le régime des personnes sous protection juridique sur celui des mineurs, et augmenté la durée de conservation des images afin de donner le temps à la personne placée sous vidéosurveillance de faire appel à un conseil et d'engager, le cas échéant une procédure judiciaire.

1. Instituer un cadre législatif pour le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue : la tentative avortée de la proposition de loi « Sécurité globale »

1.1. La vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue : un dispositif jugé utile pour prévenir les risques d'automutilation, d'agression et d'évasion

La vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue permet, de l'avis de la police et de la gendarmerie nationales, de renforcer la surveillance des personnes les plus fragiles et de prévenir les risques d'automutilation, d'agression et d'évasion.

La vidéosurveillance est ainsi déjà mise en œuvre dans certaines cellules de garde à vue de la police nationale. La Contrôleure générale des lieux de prévention de liberté, dans sa contribution écrite adressée à la commission, indique constater que le recours à des dispositifs de vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue est régulier : sur 45 services de police visités, 24 sites disposaient de caméras dans les cellules de garde à vue. Ainsi, environ **3 000 locaux de garde à vue sont aujourd'hui équipés de dispositifs de vidéosurveillance dans les commissariats**. La police en tire un **bilan positif**, considérant que ces dispositifs permettent de rationaliser les effectifs affectés à la mission de surveillance des personnes gardées à vue et contribuent à renforcer la sécurité de ces dernières.

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, le principe du lancement d'une expérimentation visant à la mise en place de dispositifs de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue a été validé le 10 février 2020. Deux groupes de gendarmerie départementale ont ainsi été désignés pour mettre en œuvre l'expérimentation¹. En raison de la crise sanitaire cependant, les travaux d'installation n'ont pu débiter qu'en mars 2021 et seul un des deux groupes a pu mettre en place l'expérimentation.

1.2. *La censure par le Conseil constitutionnel de l'article 41 de la loi « Sécurité globale »*

En réponse au constat selon lequel l'observation régulière permet de diminuer notablement les risques de suicide, d'automutilation, d'agression ou d'évasion, l'article 41 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* permettait le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de rétention administrative.

Issu de l'adoption de deux amendements identiques du Gouvernement et d'Alain Richard en séance publique au Sénat, l'article 41 s'inspirait de l'article 58-1 de la loi *pénitentiaire* n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 sur la vidéosurveillance de cellules pénitentiaires. Il en reprenait certaines garanties, comme la préservation de l'intimité de la personne, les conditions d'accès au traitement de données, les délais de conservation des enregistrements, ainsi que la traçabilité des accès.

L'article 41 a cependant été **entièrement censuré par le Conseil constitutionnel**, saisi *a priori*, dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021. Dans son commentaire de cette décision, le Conseil a souligné que le champ d'application de l'article était particulièrement large au regard notamment :

- **des personnes pouvant y être soumises**, le recours à la vidéosurveillance n'étant pas conditionné à la gravité des faits incriminés ;

- **des finalités poursuivies**, le risque que la personne pouvait représenter envers elle-même ou autrui n'étant plus corrélé à l'impact important qu'elle pouvait représenter pour l'ordre public et le visionnage des images collectées pouvant servir à la constitution de preuves contre cette personne ;

- **de la durée et des modalités de décision du placement sous vidéosurveillance**, la décision étant prise par le chef de service pour une durée de 48 heures et pouvant être renouvelée sous l'unique condition d'en informer le procureur de la République, aussi longtemps que dure la garde à vue ou le placement en chambre d'isolement dans un centre de rétention administrative.

¹ L'une dans les Bouches du Rhône, et l'autre dans le Val d'Oise.

Le Conseil constitutionnel en a conclu que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

2. L'article 7 du projet de loi : permettre le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue selon une procédure encadrée

2.1. Le dispositif proposé

L'article 7 du projet de loi vise donc à remettre l'ouvrage sur le métier en **définissant un cadre juridique d'utilisation de la vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue**. Contrairement à la loi « Sécurité globale », les chambres d'isolement dans un centre de rétention administrative ne seraient pas concernées. En revanche, l'Assemblée nationale a **étendu cette possibilité de placement sous vidéosurveillance aux cellules de rétention douanière**.

Un titre V *bis* serait ainsi inséré dans le livre relatif à l'ordre et à la sécurité publics dans le code de la sécurité intérieure, composé de cinq articles¹.

Les garanties déjà prévues par l'article 41 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* sont également maintenues :

- **en matière de droits dont disposent les personnes concernées**, les cellules placées sous vidéosurveillance seraient équipées d'un part-vue afin de préserver leur intimité, l'emplacement des caméras serait visible, et les personnes pourraient demander à ce que le délai de conservation des enregistrements soit porté à sept jours à compter du lendemain de la levée de la garde à vue ;

- **en matière de consultation et de conservation des enregistrements**, seul le chef de service ou son représentant individuellement désigné et habilité pourrait consulter en temps réel les images, pour les seules finalités ayant justifié la mesure. Hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, les enregistrements seraient conservés pendant une durée de 48 heures², sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement à l'autorité judiciaire. Un registre devrait être tenu, précisant l'identité des personnes ayant fait l'objet de la vidéosurveillance, la durée des enregistrements et les personnes ayant visionné les enregistrements ;

¹ Articles L. 256-1 à L. 256-5.

² Initialement de 24 heures, le délai de conservation a été porté à 48 heures par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement d'Antoine Savignat (Les Républicains).

- **aucun dispositif biométrique ou de captation de son ne pourrait être couplé avec les traitements de vidéosurveillance.**

Pour se conformer à la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 du Conseil constitutionnel, **plusieurs garanties supplémentaires seraient apportées afin de mieux encadrer le recours à ces dispositifs :**

- les **finalités** du placement sous vidéosurveillance seraient limitées à la prévention des risques d'évasion et aux menaces de cette personne sur elle-même ou sur autrui ;

- **la décision de placement sous vidéosurveillance** de la personne gardée à vue ne pourrait intervenir que lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que cette personne pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui ;

- **la décision serait prise sous le contrôle de l'autorité judiciaire sous le contrôle de laquelle s'exerce la mesure** : la décision de placement sous vidéosurveillance serait prise par le chef de service pour une durée maximale de 24 heures, l'autorité judiciaire en étant immédiatement informée et pouvant y mettre fin à tout moment. Le renouvellement de la mesure serait décidée par l'autorité judiciaire, à la demande du chef de service ;

- **les droits de la personne seraient mieux garantis** : la décision de placement sous vidéosurveillance serait notifiée à la personne concernée, qui serait informée qu'elle peut à tout moment demander à l'autorité judiciaire d'y mettre fin. La personne serait également informée qu'elle peut demander la conservation des enregistrements au-delà de la durée de 48 heures prévue, et se verrait notifier ses droits. Lorsque la personne concernée est mineure, la décision de placement sous vidéosurveillance serait portée à la connaissance de ses représentants légaux et de son avocat, et un médecin devrait indiquer si le placement sous vidéosurveillance est compatible avec l'état de santé de l'enfant. Lorsque la personne concernée est sous protection judiciaire, son avocat serait également immédiatement informé de la mesure¹.

2.2. *La position de la commission : renforcer les garanties applicables*

La commission a salué **l'effort d'encadrement du dispositif proposé de placement des personnes en garde à vue ou en retenue douanière sous vidéosurveillance**. Elle considère que le placement sous vidéosurveillance peut être utile, même si de tels dispositifs ne peuvent évidemment pas se substituer totalement aux moyens humains de surveillance. Elle a toutefois souhaité **renforcer les garanties entourant le régime proposé** suivant cinq axes :

- en **renforçant l'information des personnes placées sous vidéosurveillance**, par **l'obligation d'apposer une affiche à l'entrée de la**

¹ Cette dernière garantie a été ajoutée par l'Assemblée nationale par l'adoption en séance publique d'un amendement d'Alexandra Louis (Agir ensemble).

cellule équipée d'un système de vidéosurveillance. Celle-ci indiquerait, outre l'existence de ce système, les modalités d'accès et de rectification des données recueillies (**amendement COM-35** des rapporteurs) ;

- en **alignant le régime des personnes sous protection juridique sur celui des mineurs.** L'Assemblée nationale avait, dans cette optique, prévu spécifiquement l'information de l'avocat de la personne. La commission, par l'adoption du même **amendement COM-35** de ses rapporteurs, a prévu un avis médical préalable obligatoire ainsi que l'information du tuteur ou du curateur du placement sous vidéosurveillance. Elle a également, par l'adoption de ce même amendement, prévu que les représentants légaux du mineur, le tuteur ou le curateur de la personne sous protection juridique, ainsi que leur avocats sont informés en cas de renouvellement de la décision de placement sous vidéosurveillance ;

- en **interdisant les rapprochements, interconnexions ou mises en relation automatisés** des images captées avec d'autres traitements de données à caractère personnel ;

- en **augmentant la durée de conservation des enregistrements réalisés afin de mieux protéger les droits des personnes** : le texte transmis au Sénat prévoyait une conservation des images pendant 48 heures, cette durée pouvant être portée à une semaine si la personne placée sous vidéosurveillance le demandait. La commission a considéré que cette durée était trop courte pour que la personne puisse, dans le délai de 48 heures, solliciter un conseil et que, de la même manière, le délai d'une semaine était trop restreint pour que la personne puisse engager une action en justice. La commission a donc, par l'adoption d'un **amendement COM-19** d'Henri Leroy, prévu que **les enregistrements seraient conservés pendant sept jours sans que nul y ait accès, et que cette durée pourrait être portée à un mois si la personne qui a fait l'objet d'un placement sous vidéosurveillance le demande** ;

- en **permettant la conservation des images en cas d'engagement d'une procédure administrative ou disciplinaire** (même **amendement COM-35** des rapporteurs).

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.
--

Article 8 A (nouveau)

**Intégration d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel
dans le régime d'usage des caméras individuelles
par les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux**

Introduit par la commission par l'adoption de l'**amendement COM-26** rectifié d'Alain Richard, l'article 8 A tend à intégrer dans les articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, qui régissent le régime d'usage des caméras individuelles par respectivement les forces de sécurité intérieure et les policiers municipaux, une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* a en effet intégré la possibilité pour les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de la police municipale de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent avec leur caméra individuelle lors de leur intervention, en cas de nécessité pour la sécurité des personnes ou des biens ou pour les besoins opérationnels, et à la condition que les caméras soient équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention.

Dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel a validé cette faculté, tout en formulant une réserve d'interprétation : l'exigence que les caméras individuelles soient munies de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre d'une intervention « *ne saurait s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations* ».

C'est cette réserve d'interprétation que l'amendement entend intégrer au sein du code de la sécurité intérieure.

La commission a adopté l'article 8 A ainsi rédigé.

Article 8

Définition d'un régime d'utilisation des caméras aéroportées par les forces de l'ordre

L'article 8 vise à créer une base légale pour l'usage de caméras aéroportées par les forces de sécurité intérieure.

La commission a adopté cet article, en s'attachant à compléter l'équilibre trouvé entre opérationnalité de l'usage des caméras aéroportées et protection du droit au respect de la vie privée, les dispositifs aéroportés risquant d'être particulièrement intrusifs. Elle a en conséquence, d'une part, renforcé les garanties applicables en conservant la mention expresse de l'applicabilité de la loi « Informatique et libertés » et en permettant la conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire et, d'autre part, prévu la possibilité de consultation directe des enregistrements par les personnels opérant les caméras aéroportées, lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions.

La commission a également ouvert la possibilité aux services de police municipale de recourir à des caméras aéroportées, à titre expérimental pour une durée de cinq ans, pour des finalités encadrées.

1. L'usage des drones par les autorités publiques : un cadre juridique à construire

1.1. Un cadre juridique incertain jusqu'en 2021

Jusqu'à l'année 2021, les drones étaient utilisés de manière courante par plusieurs services relevant du ministère de l'intérieur (préfecture de police de Paris, gendarmerie, pompiers de Paris, etc.).

Les flottes de drones relevant des services du ministère de l'intérieur, et leurs principaux usages

1. Des flottes déjà importantes

La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a indiqué aux rapporteurs employer des drones de façon soutenue depuis 2016. Environ 3 300 heures de vols ont été effectuées en 2019 par les quelque 290 drones dont elle dispose, répartis sur tout le territoire national (un drone en moyenne pour 10 unités de gendarmerie).

Ces drones ont une faible autonomie (20 à 40 minutes au maximum) et sont particulièrement sensibles aux aléas météorologiques (impossibilité de vol en cas de brouillard, pluie ou vent supérieur à 40 km/h). Les équipements installés peuvent être des capteurs (caméras) mais aussi des haut-parleurs, des projecteurs, des antennes relais ou des paniers pour poser des objets.

La flotte actuelle de la police nationale comporte 188 aéronefs (hors nano-drones). La préfecture de police dispose quant à elle de 25 drones, dont 9 d'entraînement, et leur autonomie varie entre 15 et 40 minutes. Ils sont déployés par une unité d'appui spécialisée dans l'utilisation d'aéronefs télépilotés (unité des moyens aériens de la direction de l'ordre public et de la circulation). 235 vols ont été effectués en 2019, et 202 pour les six premiers mois de l'année 2020.

2. Des usages extrêmement variés

Les drones peuvent servir en matière de police administrative générale ou spéciale (maintien de l'ordre, police des attroupements), de sécurité civile (secours, lutte contre les incendies) et de police judiciaire (collecter des éléments de preuve de la commission d'une infraction).

Quelques exemples concrets d'utilisation des drones :

- en police scientifique, pour reconstituer le regard de la conductrice du car lors de la catastrophe ferroviaire de Millas en 2017 ;

- pour cartographier les dégâts (dus au cyclone Irma aux Antilles en 2017 ou dans la vallée de la Roya dans les Alpes-Maritimes en 2020), lors d'exercices de secours en montagne dans le massif du Mont-Blanc en 2019 (recherche de personnes dans une faille, transport d'un téléphone portable ou d'une couverture de survie), lors de constatations relatives à des crashes d'avions (accident de la German Wings en 2015) ;

- pour effectuer des levées de doute à distance sur des découvertes d'objets dans le cadre de la protection des emprises de certains bâtiments publics ;

- pour sécuriser de grands événements (G7, commémorations du « D-Day », coupe du monde féminine de football en 2019, etc.) ;

- pour des opérations de maintien de l'ordre, notamment à Paris (manifestations de « Gilets jaunes ») ou lors de l'évacuation de la ZAD de Notre-Dame des Landes en 2019 ;

- pour des missions logistiques (inspection de toiture des casernes de gendarmerie, visites des antennes de communication du réseau radio de la gendarmerie) ;

- et lors d'opérations particulières (sécurisation par le GIGN d'un local occupé par un forcené).

Source : Rapport n° 409 (2020-2021) de MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, fait au nom de la commission des lois, déposé le 3 mars 2021.

Comme le soulignait le rapporteur dans son rapport sur la proposition de loi *relative à la sécurité globale*, l'usage de caméras aéroportées par ces services était alors régi par des normes réglementaires spéciales, par celles applicables aux aéronefs civils dont l'application n'était pas écartée, et par le droit de l'Union européenne :

- un **arrêté du 3 décembre 2020**¹ fixait les règles en matière de sécurité et de formation des télépilotes, applicables aux aéronefs sans équipage à bord et à leurs exploitants lorsqu'ils exécutent « *des activités militaires, de douane, de police, de recherche et sauvetage, de lutte contre l'incendie, de contrôle des frontières, de surveillance côtière ou des activités ou services analogues sous le contrôle et la responsabilité de l'État, entrepris dans l'intérêt général par un organisme investi de prérogatives de puissance publique ou pour le compte de celui-ci* » ;

- le **règlement général sur la protection des données (RGPD)**² ainsi que, lorsque les caméras aéroportées sont mises en œuvre par une autorité publique à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, la **directive dite « police-justice »**³ sont pleinement applicables ;

- plusieurs doctrines d'emploi et instructions avaient été définies par les services concernés⁴.

En 2020, deux ordonnances de référé du Conseil d'État⁵ et une décision de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des

¹ Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139.

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

³ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

⁴ Avaient été indiqué au rapporteur, lors de l'examen de la proposition de loi relative à la sécurité globale :

- l'instruction du 27 juillet 2018 relative à l'emploi des aéronefs télépilotes dans la police nationale ;

- l'instruction du 1^{er} juillet 2019 relative à l'emploi des systèmes de drones au sein de la gendarmerie nationale ;

- le document de la préfecture de police (DOSTL) relatif aux consignes permanentes opérationnelles s'agissant des drones ;

- la note de doctrine générale du 11 juillet 2017 relative à l'emploi d'aéronefs télépilotes pour des missions de sécurité civile ;

- la note de service du 6 mai 2020 relative à la mise en place d'une expérimentation de l'emploi opérationnel des aéronefs télépilotes de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

⁵ Conseil d'État, juge des référés, 18 mai 2020, n° 440442 et 440445 ; Conseil d'État, juge des référés, 20 décembre 2020, n° 446155.

libertés (CNIL)¹ ont estimé qu'une **base législative ou réglementaire était nécessaire** pour définir le cadre juridique applicable à l'usage des caméras aéroportées par les autorités publiques.

Saisi d'une demande d'avis par le Premier ministre, le Conseil d'État a estimé qu'un acte autorisant le « *traitement de données personnelles collectées par une caméra aéroportée employée dans des missions de police générale ou à des fins de police judiciaire [serait] de nature à affecter les garanties apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et [pouvait par ailleurs se rattacher] à la procédure pénale* »². À ce double titre, **le Conseil d'État a estimé que cette captation relevait des matières réservées au législateur et devait donc faire l'objet d'un encadrement législatif.**

1.2. *Une première tentative d'encadrement censurée par le Conseil constitutionnel*

L'article 47 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* visait en conséquence à créer une base légale spécifique pour l'usage des caméras aéroportées par les forces de sécurité intérieure, les services de secours et les polices municipales.

Ces services étaient autorisés à procéder au traitement d'images au moyen de caméras aéroportées pour une large liste de finalités, y compris avec transmission en temps réel, sous certaines conditions (pas de visualisation de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, de leurs entrées ; obligation d'information du public, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ; caractère non permanent ; tenue d'un registre des accès ; durée de conservation de 30 jours).

À l'initiative du Sénat, et conformément aux recommandations de la CNIL dans son avis rendu sur saisine du président de la commission des lois, **les garanties entourant le régime d'usage des drones ont été largement renforcées** (régime d'autorisation préalable, prohibition expresse des techniques de captation des sons, de reconnaissance faciale, des interconnexions automatisées de données, meilleur encadrement des finalités, etc.).

Saisi *a priori* de cette loi, le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 que **le législateur pouvait autoriser la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par des drones aux fins de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales ou aux fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics**, pour répondre aux objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

¹ Délibération de la formation restreinte n° SAN-2021-003 du 12 janvier 2021 concernant le ministère de l'intérieur.

² Conseil d'État, avis n° 401 214 relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques, 20 septembre 2020.

Il a toutefois souligné que, **eu égard à leur mobilité et à la hauteur à laquelle ils peuvent évoluer**, les drones sont susceptibles de capter, en tout lieu et sans que leur présence soit détectée, des images d'un nombre très important de personnes et de suivre leurs déplacements dans un vaste périmètre. En conséquence, il est **nécessaire de mettre en œuvre des garanties particulières de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée**.

Le Conseil constitutionnel a en particulier relevé :

- **que le champ d'application du dispositif voté par le législateur était très large**, puisqu'il pouvait être recouru aux drones pour toute infraction en matière judiciaire, y compris une contravention, et pour de nombreuses finalités en matière administrative ;

- que le législateur n'avait fixé **aucune limite maximale à la durée** de l'autorisation de recourir à ce dispositif, **ni aucune limite au périmètre** dans lequel la surveillance pouvait être mise en œuvre ;

- que le législateur n'avait pas prévu que le recours aux drones présente un **caractère subsidiaire** en matière de police administrative ;

- qu'un **contingement** du nombre de drones pouvant être utilisés n'avait pas été prévu.

Le Conseil a en conséquence estimé que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs à valeur constitutionnel de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée. Il a donc **censuré la possibilité pour les forces de sécurité intérieure et la police municipale de recourir à des drones**. Il n'a conservé, de l'article voté par le législateur, que la **possibilité pour les services de secours¹ de recourir à de tels dispositifs pour des missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence**.

2. L'article 8 du projet de loi : un encadrement strict du régime d'utilisation des caméras aéroportées par les forces de sécurité intérieure

2.1. Le dispositif proposé

L'article 8 du projet de loi vise à **créer une base légale spécifique pour l'usage de caméras aéroportées par les forces de sécurité intérieure**, en prenant en compte les objections exprimées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

¹ *Sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, personnels des services de l'État et militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou membres des associations agréées de sécurité civile au sens de l'article L. 725-1 du code de la sécurité intérieure.*

Le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, consacré aux « caméras aéroportées » serait en conséquence complété.

Les services de la police et de la gendarmerie nationales seraient autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras aéroportées, dans leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, pour six finalités limitativement énumérées :

- la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens¹ et la protection des bâtiments et installations publics² ;

- la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public³ ;

- la prévention d'actes de terrorisme ;

- la régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ;

- la surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;

- et le secours aux personnes.

Par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en commission, l'Assemblée nationale a également permis aux **agents des douanes** d'utiliser des caméras aéroportées dans leur **mission de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées**.

L'emploi des caméras aéroportées serait, tant pour les services de la police et de la gendarmerie que pour les agents des douanes, conditionné à l'obtention d'une autorisation, délivrée par décision écrite et motivée du préfet de département ou, à Paris, du préfet de police, sur la base d'une demande formulée par le service. Cette autorisation déterminerait le périmètre géographique concerné, ainsi que le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements. La durée de l'autorisation ne pourrait excéder trois mois, renouvelables, sauf lorsque l'autorisation concerne la sécurité d'un rassemblement de personnes, auquel cas l'autorisation serait délivrée pour la durée du rassemblement.

En cas d'urgence, les caméras aéroportées pourraient être utilisées après simple information du préfet de département ou, à Paris, du préfet de police, qui pourrait y mettre fin à tout moment. La poursuite du traitement

¹ Dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants.

² Lorsque ces bâtiments et installations sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation.

³ Lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.

au-delà de **quatre heures** serait subordonnée à une autorisation expresse et ne pourrait excéder 24 heures.

L'utilisation par les forces de l'ordre et les douaniers de caméras aéroportées serait assortie de trois garanties complémentaires :

- **afin de protéger la vie privée des personnes, l'article prévoit un dispositif en trois étapes** : en premier lieu, il est indiqué que les dispositifs aéroportés doivent être **employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées**. En deuxième lieu, si l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, **l'enregistrement doit être immédiatement interrompu**. Enfin, troisième étape du dispositif, si l'interruption de l'enregistrement n'a pas pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, **les images enregistrées doivent être supprimées** dans un délai de 48 heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf si elles sont transmises à la justice, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ;

- **un contrôle a posteriori serait prévu** : le registre des traitements mis en œuvre, qui doit déjà préciser la finalité poursuivie, la durée des enregistrements ainsi que les personnes ayant accès aux images, devrait faire apparaître le détail de chaque intervention réalisée. Il serait transmis chaque semaine au préfet, qui serait chargé de s'assurer de la conformité des opérations réalisées à l'autorisation délivrée ;

- **un contingentement serait mis en place** : un arrêté du ministre de l'intérieur étant chargé de fixer le nombre maximal de caméras pouvant être simultanément utilisées dans chaque département.

Le régime général de l'utilisation des caméras aéroportées - applicable aux services de secours comme aux forces de sécurité intérieure - **serait par ailleurs légèrement ajusté** :

- serait prévue la **possibilité de transmettre les images captées en temps réel au poste de commandement** du service chargé de la conduite et de l'exécution de l'intervention ;

- la **durée de conservation des enregistrements serait restreinte à sept jours - au lieu de trente -** à compter de la fin du déploiement du dispositif. Les enregistrements seraient conservés sous la responsabilité du chef de service ;

- **un décret viendrait préciser les exceptions au principe d'information du public** prévues pour les cas où les circonstances l'interdisent ou que cette information entre en contradiction avec les objectifs poursuivis.

2.2. *La position de la commission*

Dans le commentaire de sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel indique qu'il « *n'a pas jugé que le principe de recours*

à des caméras fixées sur des aéronefs par les forces de l'ordre était contraire à la Constitution, mais que l'équilibre trouvé par le législateur ne protégeait pas suffisamment le droit au respect de la vie privée. Les différentes caractéristiques des régimes contestés pointées par le Conseil dans son raisonnement n'étaient pas en soi inconstitutionnelles, mais leur cumul le devenait au regard de l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée ».

Tout l'objet de cet article 8 est ainsi de **trouver un équilibre satisfaisant entre opérationnalité de l'usage des caméras aéroportées et protection du droit au respect de la vie privée**, les caméras aéroportées risquant d'être particulièrement intrusives.

La commission s'est donc attachée, de manière pragmatique, à vérifier cet équilibre, suivant sa position constante selon laquelle **les garanties doivent donc être d'autant plus fortes que les risques pour les libertés sont importants**. Elle a considéré que les garanties apportées étaient conséquentes (contingemment, régime d'autorisation préalable avec justification de la nécessité et de la proportionnalité du recours à une caméra aéroportée, contrôle *a posteriori* par le préfet, information des personnes, etc.) mais a malgré tout souhaité les compléter sur deux points. Elle a ainsi, par l'adoption de l'**amendement COM-36** des rapporteurs, **prévu de manière explicite l'applicabilité de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés au régime des caméras aéroportées** que l'article 8 du projet de loi supprimait et **permis la conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire**.

Il importe cependant également, en second lieu, de **garantir l'opérationnalité du dispositif pour les forces de l'ordre**. La commission a donc, par l'adoption du **même amendement COM-36**, prévu la **possibilité pour les personnels opérant les caméras aéroportées de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent**, lorsque cette consultation est nécessaire pour **faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions**. De la même manière que pour les caméras individuelles, les caméras devront dans ce cas être équipées de **dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations**.

La commission a par ailleurs souligné que **le régime d'usage des caméras aéroportées par les forces de l'ordre se concentrait sur l'exercice de leurs missions de police administrative**. Les différents services des ministères auditionnés ont indiqué aux rapporteurs qu'une **demande d'avis était en cours devant le Conseil d'État pour déterminer si une intervention législative était nécessaire pour permettre l'usage des caméras aéroportées en matière judiciaire**. Si tel était le cas, des évolutions du régime prévu pourraient être apportées lors de l'examen du projet de loi en séance publique.

Enfin, la commission a souhaité, par l'adoption de l'**amendement COM-24 de Françoise Gatel sous amendé par les rapporteurs (COM-48)**, permettre aux polices municipales de recourir à des caméras aéroportées, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans. Les finalités pour lesquelles les services de police municipale pourraient recourir à ces instruments seraient mieux encadrées que dans la loi « Sécurité globale », puisqu'il s'agirait uniquement de la sécurité des manifestations et des périmètres de protection auxquels les policiers municipaux peuvent être affectés, de la régulation des flux de transport dans l'exercice des pouvoirs de la circulation exercés par le maire, ainsi que de la surveillance des espaces naturels. **L'utilisation des caméras aéroportées par ces services serait soumise à l'obtention d'une autorisation préfectorale** délivrée dans les mêmes conditions que pour les forces de sécurité intérieure ainsi qu'à **l'existence d'une convention de coordination** des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

La commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9

Définition d'un régime d'utilisation des caméras embarquées par les forces de l'ordre

L'article 9 vise à créer un cadre légal d'utilisation des caméras embarquées par les forces de l'ordre, sur le modèle du cadre existant pour l'usage des caméras individuelles par ces mêmes services.

La commission a adopté cet article, tout en procédant à quelques ajustements du régime proposé : elle a autorisé la conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire et prévu la possibilité pour les personnels opérant les caméras aéroportées de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent, lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions.

1. Une première tentative avortée lors de la proposition de loi relative à la sécurité globale

De la même manière que pour les caméras aéroportées, la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* a entendu **donner un fondement juridique spécifique à l'utilisation des caméras embarquées par les forces de sécurité et par les services de secours**.

Cet usage n'est en effet encadré par aucune règle spécifique. Comme le rappelait le rapporteur lors de l'examen de la loi n° 2021-646 susmentionnée, *« aucune norme réglementaire transversale de sécurité ou de formation des personnels n'ayant été édictée en la matière (contrairement à l'usage des drones), ne trouvent dès lors à s'appliquer, selon les cas, que les grands principes résultant de la protection du droit à la vie privée (article 9 code civil) ou de la protection des données à caractère personnel »*. Le rapporteur indiquait à cette occasion si le ministère de l'intérieur affirme que ni les services de police ni les services de gendarmerie ne disposent pour l'heure de caméras embarquées, il semble que **bien des agents utilisent déjà du matériel personnel pour équiper leurs véhicules**, à leur frais, hors de tout soutien ou encadrement hiérarchique clair.

L'encadrement défini par la loi « Sécurité globale » visait donc à répondre à de **réels besoins opérationnels**, afin par exemple de dissuader certains comportements comme les refus d'obtempérer. Pour ce faire, l'article 48 de cette loi introduisait au niveau législatif un régime spécifique autorisant la captation d'images au moyen de caméras équipant des véhicules conduits par des agents dans le cadre de leurs missions.

Malgré les garanties apportées pour l'usage de ces équipements et leur renforcement par le Sénat, le **Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021** que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée. Il a donc considéré **que ce régime était, dans sa globalité, contraire à la Constitution**. À l'appui de sa censure, le Conseil a plus particulièrement souligné :

- **l'étendue** des lieux susceptibles d'être filmés au moyen des caméras embarquées ;

- la **faiblesse des garanties prévues pour informer** les personnes, relevant en particulier l'absence de signal visuel spécifique pour la mise en œuvre des caméras ;

- le **grand nombre de finalités** pour lesquelles les caméras embarquées pouvaient être déclenchées ;

- le **caractère essentiellement formel de l'encadrement** dans le temps et dans l'espace de la possibilité de capter des images ;

- le fait que la **décision** de recourir à des caméras embarquées ne relève que des seuls agents, sans qu'elle ne soit soumise à aucune autorisation, ni même à l'information d'une autre autorité.

2. L'article 9 du projet de loi : permettre l'utilisation de caméras embarquées par les forces de l'ordre, les douanes et les services de secours

L'article 9 du projet de loi entend définir un régime d'usage des caméras embarquées par les forces de sécurité intérieure, les douanes, et les services de secours.

À la suite de la censure par le Conseil constitutionnel de l'article 48 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*, l'article 9 propose de **s'inspirer largement du régime des caméras individuelles**, validé par le Conseil constitutionnel. Plusieurs garanties seraient ainsi prévues. En particulier :

- **les finalités seraient en premier lieu largement restreintes**, puisque les caméras embarquées ne pourraient être utilisées que dans l'exercice de missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection des personnes et des biens, **aux seules fins d'assurer la sécurité des interventions** ;

- **l'information du public** serait assurée par une **signalétique apposée sur le moyen de transport**, et un **signal sonore ou visuel** indiquerait si l'enregistrement est en cours. Ces dispositions ne seraient pas applicables si les missions poursuivies impliquent l'absence d'identification du service concerné (dans le cas de véhicules banalisés, par exemple) ;

- les caméras embarquées ne pourraient comporter des dispositifs de **reconnaissance faciale**, ni procéder à des **rapprochements, interconnexion ou mise en relation automatisés** avec d'autres traitements de données à caractère personnel ;

- **les caméras devraient être utilisées de manière à ne pas recueillir de manière spécifique des images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées**. Si de telles images venaient à être visualisées, l'enregistrement devrait être interrompu. Si, toutefois, l'interruption n'avait pas pu avoir lieu, les images devraient être supprimées dans un délai de 48 heures à compter de la fin du déploiement du dispositif ;

- les images captées et enregistrées pourraient être **transmises en temps réel aux centres de commandement et aux personnels impliqués** dans la conduite et l'exécution de l'intervention. Un **registre** indiquerait les enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant eu accès aux images ;

- la **durée de conservation des images** serait enfin largement réduite par rapport à la loi « Sécurité globale » puisqu'elle serait de **sept jours** (contre un mois dans la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*).

Cet encadrement a été jugé pertinent par la commission. Poursuivant la même logique que pour les caméras aéroportées, elle s'est attachée à **trouver un équilibre satisfaisant entre opérationnalité de l'usage des**

caméras aéroportées et protection du droit au respect de la vie privée. Le modèle des caméras individuelles lui a en ce sens paru pertinent. Afin de parfaire l'alignement entre les deux régimes, la commission a, par l'adoption d'un **amendement COM-37** des rapporteurs :

- permis la **conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire** ;

- et prévu la **possibilité pour les personnels opérant les caméras aéroportées de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent**, lorsque cette consultation est nécessaire pour **faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions**. De la même manière que pour les caméras individuelles, les caméras devront dans ce cas être équipées de **dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations**.

La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.

Article 9 bis

Ajustement des interdictions de survol de zones interdites à la prise de vue aérienne

Introduit par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement de Zivka Park (La République en Marche) en séance publique, l'article 9 *bis* définirait au niveau législatif le régime d'interdiction de prises de vue aérienne et procéderait à quelques ajustements en matière de sanctions en cas de survol de ces zones.

La commission a considéré que les modifications effectuées étaient pertinentes, et les a adoptées sous réserve d'une mise en cohérence rédactionnelle des termes utilisés.

1. La définition des zones interdites à la prise de vue aérienne et les sanctions encourues

En complément de la possibilité d'interdire le survol de certaines zones, en application de l'article L. 6211-4 du code des transports, l'article D. 133-10 du code de l'aviation civile prévoit que **la prise de vue aérienne par appareils photographiques, cinématographiques ou par tout autre capteur de certaines zones est interdite**. La liste des zones concernées est définie par arrêté ministériel. Des dérogations à l'interdiction de prise de vue de ces zones peuvent toutefois être accordées par les ministres de tutelle de la zone concernée.

Le transport et l'utilisation d'appareils photographique, lorsqu'ils sont interdits par l'autorité administrative compétente, sans autorisation spéciale, sont punis d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende¹. Ces appareils peuvent également être saisis².

2. L'article 9 bis du projet de loi : prévoir l'interdiction de prise de vue aérienne au niveau législatif et ajuster les sanctions encourues

Introduit par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement de Zivka Park (La République en Marche) en séance publique, l'article 9 bis tend en premier lieu à **définir au niveau législatif l'interdiction de prise de vue aérienne de certaines zones.**

Reprenant en substance l'article D. 133-10 du code de l'aviation civile, un nouveau chapitre relatif aux prises de vue aériennes serait intégré au titre II du livre II de la sixième partie du code des transports. Le nouvel article L. 6224-1 prévoirait ainsi que **la captation, l'enregistrement, la transmission, la conservation, l'utilisation ou la diffusion de données recueillies, depuis un aéronef, par un appareil photographique ou cinématographique ou par tout autre capteur de télédétection seraient interdits dans certaines zones.** La liste de ces zones, définies au regard des besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationales ou du service public pénitentiaire, serait fixée par « arrêté du Premier ministre ». Le Premier ministre ne peut cependant pas prendre d'arrêté. La commission des lois a donc indiqué que **cette liste serait définie par voie réglementaire (amendement COM-38 des rapporteurs).**

Deux exceptions seraient apportées à ce principe général d'interdiction :

- l'une, générale, pour les captations, enregistrements, transmissions, conservations, utilisations ou diffusions **réalisées par les agents de l'Institut national de l'information géographique et forestière et par les agents soumis au pouvoir hiérarchique du ministre de la justice, du ministre de la défense, du ministre chargé des douanes ou du ministre de l'intérieur** dans l'exercice de leurs fonctions ;

- la seconde, qui dépendrait de **l'obtention d'une autorisation délivrée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État**, sous réserve des exigences d'ordre public, de défense, de sécurité nationale ou liées au service public pénitentiaire.

¹ Article L. 6232-8 du code des transports.

² Article L. 6232-9 du code des transports.

L'article 9 *bis* tend en second lieu à **opérer les coordinations nécessaires en matière de sanctions, en procédant à quelques ajustements et mise à jour des termes utilisés**. Ces modifications entreraient en vigueur à compter de la publication des dispositions réglementaires prises pour leur application, et au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

La violation du nouvel article L. 6224-1 du code des transports serait punie d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. La personne coupable de ce délit encourrait également la confiscation tant de son appareil que des enregistrements réalisés, ainsi qu'une peine d'interdiction de piloter un aéronef, pour une durée maximale de trois ans¹. **La tentative de commettre ce délit serait punie des mêmes peines.**

L'article 9 *bis* procède aussi à des **ajustements en matière de techniques utilisées** et à des modifications de nature rédactionnelle. En particulier :

- la **téledétection**, définie comme une « *technique d'acquisition à distance d'informations sur la surface terrestre, principalement fondée sur l'analyse d'images obtenues dans différentes gammes de longueurs d'onde à partir d'aéronefs* », ferait son entrée dans le code des transports ;

- les références aux **pigeons voyageurs**, à l'inverse, seraient supprimées, ce moyen de communication n'étant aujourd'hui plus utilisé.

Les modifications réalisées par l'article 9 *bis* seraient rendues **applicables à la Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.**

La commission a adopté l'article 9 <i>bis</i> ainsi modifié.

¹ Cette durée pouvant être doublée en cas de nouvelle condamnation dans un délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine.

TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ARMES ET DES EXPLOSIFS

Article 10

Contrôle du port et de la détention d'armes, munitions et de leurs éléments - Fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes

L'article 10 vise à assurer un contrôle plus efficace des armes au niveau national, en renforçant et améliorant l'effectivité des interdictions d'acquisition et de détention d'armes, et en assurant une plus grande exhaustivité du fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA).

La commission a adopté cet article en y apportant les coordinations manquantes.

1. Un régime restrictif d'acquisition et de détention des armes

1.1. Le régime d'acquisition et de détention des armes dépendant de leur catégorie

La classification des armes et le régime d'acquisition et de détention des armes, désormais fondés sur la dangerosité de ces dernières, ont été redéfinis par la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 *relative à l'établissement d'un contrôle des armes modernes, simplifié et préventif*. Ils prennent la suite de la classification établie par le décret-loi du 18 avril 1939 fondée sur la nature des armes.

Les armes sont désormais classées en quatre catégories, dont dépendent les régimes d'acquisition et de détention¹ :

- les armes de catégorie A, qui rassemblent tant les matériels de guerre que les armes interdites à l'acquisition et à la détention. Ces armes font l'objet d'un régime général d'interdiction, sauf pour les besoins de la défense nationale et de la sécurité publique. Des dérogations ponctuelles peuvent être accordées, par voie d'autorisation ;

- les armes de catégorie B, dont l'acquisition et la détention sont soumises à autorisation ;

- les armes de catégorie C, dont l'acquisition et la détention sont soumises à déclaration ;

- les armes de catégorie D, dont l'acquisition et la détention sont libres.

¹ Articles L. 2331-1 du code de la défense et L. 311-1 du code de la sécurité intérieure.

Un **système d'information sur les armes**, mis en œuvre par le ministère de l'intérieur, vise à permettre la traçabilité des armes ainsi que la gestion et le suivi des titres d'acquisition et de détention d'armes¹.

1.2. *Une interdiction d'acquisition et de détention des armes pour certaines personnes contrôlées par le fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes*

L'acquisition et la détention d'armes, munitions et de leurs éléments, quelle que soit la catégorie, sont interdites aux personnes de moins de 18 ans, sauf pour la chasse et les activités encadrées par la fédération sportive agréée pour la pratique du tir, dans les conditions définies par un décret en Conseil d'État.

Certaines catégories de personnes sont également interdites d'acquisition et de détention d'armes et éléments afférents relevant des catégories A, B et C. Il s'agit :

- des personnes condamnées à une **peine d'interdiction de détention ou de port d'arme ou à la confiscation des armes** dont elles sont propriétaires ou dont elles ont la libre disposition² ;

- des personnes dont le **casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions listées au 1° de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure** (par exemple, violence volontaire, travail forcé, infractions sexuelles, vols, entrave à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation) ;

- des personnes faisant l'objet d'une interdiction de détention ou de port d'arme dans le cadre d'une **ordonnance de protection**³ ;

- des personnes à qui l'autorité administrative a interdit l'acquisition et la détention d'armes car leur **comportement laisse craindre une utilisation dangereuse pour elles ou pour les autres**⁴. Cela a par exemple été le cas d'une personne auteur de violences volontaires et d'outrage sur une personne dépositaire de l'autorité publique, de destruction ou dégradation de véhicule, et de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter⁵ ;

- des personnes ayant fait l'objet d'une procédure de remise de leurs armes à l'autorité administrative car leur **comportement ou leur état de santé présentaient un grave danger pour elle-même ou pour autrui**⁶, ou de

¹ Article R. 312-84 du code de la sécurité intérieure.

² 2° de l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure.

³ Article L. 132-3-2 du code de la sécurité intérieure.

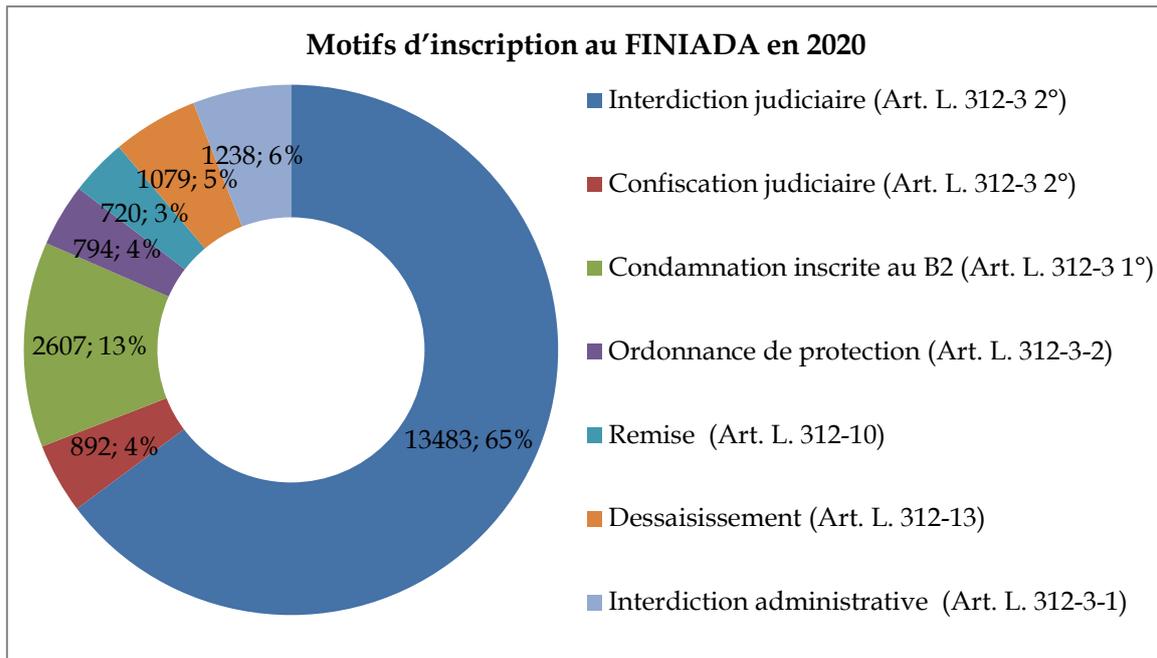
⁴ Article L. 132-3-1 du code de la sécurité intérieure.

⁵ Versailles, 22 novembre 2018, n° 18VE00134.

⁶ Article L. 312-10 du code de la sécurité intérieure.

celles ayant fait l'objet d'une procédure de dessaisissement, **pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes**¹.

L'ensemble de ces personnes sont recensées au sein du **fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA)**², qui a pour finalité la mise en œuvre et le suivi, au niveau national, des interdictions d'acquisition, de détention et de port des armes, ainsi que de leur confiscation³.



Source : Commission des lois du Sénat, à partir des données de l'étude d'impact du projet de loi

2. L'article 10 du projet de loi : vers un meilleur contrôle des armes sur le territoire national

L'article 10 vise à assurer un contrôle plus efficace des armes, munitions et de leurs éléments au niveau national, en suivant pour cela deux axes d'action : renforcer et améliorer l'effectivité des interdictions d'acquisition et de détention d'armes, et assurer une meilleure exhaustivité du FINIADA.

2.1. Renforcer et mieux définir les interdictions d'acquisition et de détention d'armes

L'article 10 prévoit en premier lieu de **renforcer et de mieux définir les interdictions d'acquisition et de détention d'armes.**

¹ Article L. 312-13 du code de la sécurité intérieure.

² Article L. 312-16 du code de la sécurité intérieure.

³ Article R. 312-78 du code de la sécurité intérieure.

Pour ce faire, seraient ajoutées à la liste des personnes à qui il est interdit d'acquérir ou de détenir une arme :

- les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour harcèlement moral en cas de circonstance aggravante (les infractions pour harcèlement moral étant déjà concernées)¹ ; pour dissimulation forcée du visage d'autrui² ; et pour les infractions relatives **aux mineurs et à la famille**, prévues aux articles 227-1 à 227-33 du code pénal. Ces dernières incluent le délaissement de mineurs, l'abandon de famille, les violations des ordonnances prises par le juge aux affaires familiales en cas de violences, les atteintes à l'exercice de l'autorité parentale, les atteintes à la filiation et la mise en péril des mineurs ;

- les personnes faisant l'objet d'une interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation ou à déclaration dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ou de toute autre décision prononcée par l'autorité judiciaire.

Serait également **définie la durée de l'interdiction d'acquisition ou de détention d'une arme lorsque celle-ci résulte d'une condamnation à la confiscation d'une arme** en application du 2° de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure. Les personnes ayant été condamnées à la confiscation d'une arme sont aujourd'hui inscrites dans le FINIADA pour une durée illimitée, que l'article 10 propose de porter à **cinq ans**. Cette inscription pourrait être **renouvelée**, pour une même durée, par le préfet de département au regard du comportement ou de l'état de santé de la personne ou pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes.

Enfin, l'article 10 prévoit **de durcir les modalités des décisions administratives d'interdiction de l'acquisition ou de la détention d'une arme** en conséquence de la remise ou de la saisie des armes, munitions et de leurs éléments pour des raisons de sécurité, en **supprimant la possibilité pour le préfet de limiter l'interdiction d'acquérir ou de détenir d'autres armes qui découle de cette procédure à certaines catégories ou à certains types d'armes.**

2.2. Garantir l'efficacité de ces interdictions

L'article 10 du projet de loi vise en second lieu à améliorer l'effectivité des interdictions d'acquisition et de détention d'armes définies par le code de la sécurité intérieure, en améliorant les procédures de remise et de dessaisissement des armes et en permettant une interconnexion entre le FINIADA et le casier judiciaire national.

¹ Prévues à l'article L. 222-33-2-2 du code pénal.

² Prévues à l'article 225-4-10 du code pénal.

- *Améliorer les procédures de remise et de dessaisissement des armes*

Le texte propose deux évolutions :

- d'une part, que les armes détenues par une personne sous ordonnance de protection soient remises non plus au greffe mais aux forces de sécurité intérieure ;

- d'autre part, que le préfet ne soit plus obligé de respecter une procédure contradictoire lorsqu'il ordonne, en application d'une décision judiciaire, à une personne interdite d'acquisition et de détention d'armes de se dessaisir de son arme (articles L. 312-3 et L. 312-3-2 du code de la sécurité intérieure). Comme l'a jugé la Cour administrative d'appel de Paris le 27 novembre 2018, le préfet est en effet en situation de compétence liée dans ce cas¹.

- *Interconnecter le FINIADA avec le casier judiciaire national*

Le FINIADA recense les interdictions d'acquisition et de détention d'armes résultant de l'inscription au bulletin n° 2 d'une condamnation listée à l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure. Or, alors que le service du casier judiciaire national est habilité à transmettre aux préfetures ces informations afin que le FINIADA soit alimenté, l'étude d'impact souligne que cette transmission n'a jamais été mise en œuvre car elle concernerait plus de 500 000 condamnations par an. **Le respect de l'article L. 312-3 du code de la sécurité intérieure est donc contrôlé au cas par cas par les préfetures, soit a priori** lorsqu'elles instruisent une demande d'autorisation d'acquisition d'une arme de catégorie B, **soit a posteriori** lorsqu'elles vérifient une déclaration d'acquisition d'une arme de catégorie C. Dans ce second cas, elles organisent ensuite une procédure de remise des armes acquises.

Afin de pallier cette insuffisance, l'article 10 propose de **permettre l'interconnexion entre le FINIADA et le casier judiciaire national.**

Les évolutions proposées ont semblé pertinentes à la commission, qui approuve l'objectif de rendre plus opérantes les interdictions de détention et de port d'armes en améliorant, notamment, l'efficacité du FINIADA. Elle y a donc souscrit, en adoptant un **amendement COM-39 de coordination** de ses rapporteurs.

La commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié.**

¹ CAA Paris, 27 novembre 2018, n° 18PA00040.

Article 10 bis

**Principe d'interdiction de l'acquisition et de la détention
des armes à feu, des munitions et de leurs éléments
par des personnes morales à but non lucratif**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, l'article 10 *bis* vise à poser dans la loi un principe d'interdiction de l'acquisition et de la détention des armes à feu de catégorie A, B et C par les personnes morales à but non lucratif. Des exceptions seraient prévues pour les associations sportives agréées ayant pour objet la pratique du tir, du ball-trap et du biathlon, ainsi que pour la chasse.

Constatant que l'acquisition, la détention ou la cession d'armes, munitions ou éléments relevant des catégories A et B par ces personnes morales seraient sanctionnées, la commission a souhaité étendre ces sanctions aux armes, munitions ou éléments relevant de la catégorie C.

L'article L. 312-1 du code de la sécurité intérieure pose un **principe général d'interdiction de l'acquisition et de la détention de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments de toutes catégories pour les personnes âgées de moins de 18 ans**, sous réserve des exceptions définies par un décret en Conseil d'État pour la chasse et les activités encadrées par les fédérations sportives ayant reçu délégation du ministre chargé des sports pour la pratique du tir.

Le régime d'acquisition et de détention des armes dépend ensuite de la catégorie de l'arme en question :

- les armes de catégorie A, qui rassemblent tant les matériels de guerre que les armes interdites à l'acquisition et à la détention, font l'objet d'un régime général d'interdiction, sauf pour les besoins de la défense nationale et de la sécurité publique. Des dérogations ponctuelles peuvent être accordées, par voie d'autorisation ;

- les armes de catégorie B, dont l'acquisition et la détention sont soumises à autorisation ;

- les armes de catégorie C, dont l'acquisition et la détention sont soumises à déclaration ;

- les armes de catégorie D, dont l'acquisition et la détention sont libres.

Le Gouvernement estime cependant qu'il existe un **risque de détournement de la législation en vigueur** car certaines associations se créent et **s'affilient temporairement à une fédération ayant reçu délégation pour la pratique du tir afin d'acquérir des armes à feu**. Par la suite, elles ne renouvellent cependant pas leur affiliation à la fédération en question tout en

continuant de détenir les armes ; il en découle une incohérence pour la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

L'article 10 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement, prévoit en conséquence d'insérer un nouvel article L. 312-2-1 dans le code de la sécurité intérieure, qui **limiterait la possibilité d'acquérir et de détenir des armes à feu relevant des catégories A, B et C par les personnes morales à but non lucratif sauf pour les associations :**

- **sportives agréées** membres d'une fédération sportive ayant reçu délégation du ministre en charge des sports pour la **pratique du tir, le ball-trap et le biathlon ;**

- **ayant pour objet statutaire la gestion de la chasse.**

Les autres structures associatives ne remplissant pas ces conditions seraient dans l'obligation de se dessaisir de leurs armes, munitions et éléments d'ici à l'entrée en vigueur de l'article, prévue à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard au 1^{er} janvier 2022, sous peine de sanctions pénales.

Plus précisément, en cas de cession par un fabricant ou un commerçant d'une ou plusieurs armes ou munitions ou de leurs éléments des catégories A, B ou C, en violation de ce nouvel article, trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende seraient encourus, ainsi que la confiscation de ces armes, munitions et de leurs éléments¹ (article L. 317-3-1 du code de la sécurité intérieure).

S'agissant de personnes morales, l'acquisition, la détention ou la cession de matériels de guerre, armes, éléments d'armes ou munitions relevant des catégories A ou B en violation de ce nouvel article seraient punies de 375 000 euros d'amende, en vertu de l'article 222-52 du code pénal². Les peines complémentaires prévues par l'article 131-39 du code pénal seraient également applicables.

Aucune sanction ne serait par contre prévue en cas d'acquisition, de détention ou de cession d'armes, munitions ou éléments relevant de la catégorie C. La commission a en conséquence adopté un **amendement COM-40** de ses rapporteurs prévoyant **d'introduire parmi les infractions sanctionnées par l'article L. 317-5 du code de la sécurité intérieure la violation de ce nouvel article L. 312-2-1.**

La commission a adopté l'article 10 <i>bis</i> ainsi modifié.
--

¹ Article L. 317-3-1 du code de la sécurité intérieure.

² L'amende prévue par l'article est de 75 000 euros, mais s'agissant d'une personne morale, le taux maximum de l'amende applicable est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction : article 131-38 du code pénal.

Article 10 ter

Subordination de l'accès aux formations aux métiers de l'armurerie et de l'armement à l'obtention d'une autorisation préalable

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, l'article 10 *ter* vise à subordonner l'accès aux formations aux métiers de l'armurerie et de l'armement à l'obtention d'une autorisation préalable. Cette autorisation, visant à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec la manipulation ou l'utilisation de ces produits, pourrait être délivrée après une enquête administrative menée sur la personne.

La commission a adopté cet article en y apportant une amélioration de nature rédactionnelle.

À l'inverse du métier d'armurier¹, l'accès aux formations d'armurerie et d'armement n'est aujourd'hui pas réglementé. Or, les personnes suivant ces formations sont amenées à manipuler des armes.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite **subordonner l'accès à ces formations à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité administrative, destinée à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec la manipulation ou l'utilisation des armes, munitions et de leurs éléments**. L'octroi de cette autorisation **pourrait être précédé d'une enquête administrative** sur la personne.

Prévues à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, ces enquêtes sont destinées à vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées. Elles peuvent donner lieu à la consultation de différents fichiers comportant des données à caractère personnel, à l'exception des fichiers d'identification.

Selon le Gouvernement, il s'agirait principalement de vérifier que la personne n'est pas inscrite au FINIADA.

La commission a considéré que cette évolution était pertinente, et a **adopté cet article avec une amélioration de nature rédactionnelle (amendement COM-41 des rapporteurs)**.

La commission a adopté l'article 10 *ter* **ainsi modifié**.

¹ Voir, pour plus de précisions, le commentaire de l'article 10 quater.

Article 10 quater
**Dispense d'agrément pour certains professionnels
du secteur de l'armurerie**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, l'article 10 *quater* vise à prévoir des exceptions à l'exigence d'agrément pour certains professionnels du secteur de l'armurerie.

La commission a adopté cet article, en précisant que la dispense d'agrément ou de justification des compétences professionnelles ne pourra s'appliquer qu'aux armes, munitions et éléments ne relevant pas du champ d'application de la directive (UE) 2121/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 *relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes*.

Conformément au droit européen, **l'accès au métier d'armurier est subordonné à l'obtention d'un agrément**, délivré par l'autorité préfectorale, qui **garantit l'honorabilité et les compétences professionnelles de la personne**. Plus précisément, la directive européenne 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 *relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes*, telle que modifiée par la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, a posé le principe, dans son article 4, qu'« *au moins pour les catégories A et B, chaque État membre fait dépendre d'un agrément l'exercice de l'activité d'armurier sur son territoire, sur la base au moins d'un contrôle quant à l'honorabilité à titre privé et professionnel de l'armurier. [...] Pour les catégories C et D, chaque État membre qui ne fait pas dépendre l'exercice de l'activité d'armurier d'un agrément soumet cette activité à une déclaration* ».

La **directive (UE) 2121/555** du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 *relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes* **conserve cette exigence de contrôle des activités des armuriers**. Son article 4 dispose ainsi que chaque État membre doit établir un système réglementant ces activités, qui comprend au moins les mesures suivantes :

- l'enregistrement des armuriers opérant sur le territoire de l'État membre ;

- l'obligation pour les armuriers d'être titulaires d'une licence ou d'une autorisation sur le territoire de cet État membre ;

- un contrôle de l'honorabilité professionnelle et privée et des compétences pertinentes de l'armurier concerné.

En conséquence, la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* a prévu **l'obligation d'un agrément délivré à l'armurier par l'autorité administrative, agrément qui garantit l'honorabilité et les compétences professionnelles dudit armurier**¹. Cet agrément, délivré par arrêté préfectoral pour une durée de dix ans, peut être refusé lorsque le demandeur a été condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à trois mois, inscrite au bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Il doit être refusé si la personne :

- fait l'objet d'un régime de protection ;
- est inscrite au fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA) ;
- fait ou a fait l'objet d'une admission en soins psychiatriques, d'une hospitalisation sans son consentement en raison de troubles mentaux, ou dont l'état psychique est manifestement incompatible avec la détention d'une arme.

Cet agrément peut être suspendu ou retiré lorsque les conditions d'attribution de l'agrément ne sont plus remplies ou pour des raisons d'ordre public et de sécurité des personnes.

L'article L. 313-2 du code de la sécurité intérieure ne prévoit cependant aucune exception, alors même que l'ensemble des armes ne sont pas concernées par le champ de la directive (UE) 2017/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2017 *relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes*.

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, l'article 10 *quater* vise à **simplifier les agréments et les justifications de compétences professionnelles, en introduisant la possibilité de définir des exceptions pour les matériels qui se trouvent hors du champ d'application de la directive**. Il s'agit en particulier des **armes à feu de moindre dangerosité**, comme les armes historiques et de collection et leurs reproductions, et des **armes non à feu** comme les armes à impulsion électrique permettant de générer un choc électrique à distance, les générateurs d'aérosols incapacitant ou lacrymogènes, les paintballs, les poignards, ou les couteaux-poignards. **Ces dérogations seraient définies par décret, sous réserve des engagements internationaux en vigueur et des exigences de l'ordre et de la sécurité publics**.

L'objectif poursuivi par cet article a semblé légitime à la commission, qui a adopté cet article en **précisant**, par l'adoption de l'**amendement COM-42** des rapporteurs, **que la dispense d'agrément ou de justification des compétences professionnelles ne pourrait s'appliquer qu'aux armes**,

¹ Désormais prévu à l'article L. 313-2 et aux articles R. 313-1 à R. 313-7 du code de la sécurité intérieure.

munitions et éléments ne relevant pas du champ d'application de la directive (UE) 2011/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2011 *relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.*

La commission a adopté l'article 10 *quater* **ainsi modifié.**

Article 10 quinquies
**Renforcement du contrôle des infractions
à la législation sur les armes**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, l'article 10 *quinquies* vise à renforcer le contrôle des infractions à la législation relative aux armes et aux munitions, en habilitant certains agents du ministère de l'intérieur à les constater et en permettant l'accès des agents habilités aux locaux des associations sportives agréées membres d'une fédération sportive et aux fédérations et associations de chasseurs.

La commission a adopté cet article, après l'avoir modifié par un amendement de coordination.

1. Habilitier des agents du ministère de l'intérieur à constater les infractions à la législation relatives aux armes et aux munitions

L'article 10 *quinquies* du projet de loi tend à **permettre la constatation des infractions aux dispositions en matière d'armes et de munitions** définies par le code de la sécurité intérieure ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises pour leur application **par les agents du ministère de l'intérieur spécialement habilités à cet effet.**

Les infractions aux prescriptions législatives en matière d'armes et de munitions définies par le code de la sécurité intérieure peuvent aujourd'hui être constatées par les agents des contributions indirectes et des douanes ainsi que les autorités de police judiciaire, mais également par :

- les agents du ministère de la défense spécialement habilités à cet effet ;
- pour certaines infractions, les inspecteurs de l'environnement affectés à l'office français de la biodiversité.

Plus précisément, l'article L. 317-1 du code de la sécurité intérieure précise que les agents habilités du ministère de la défense transmettent leurs constatations à un service de leur ministère, désigné par arrêté ministériel, chargé de transmettre les procès-verbaux des constatations effectuées au

procureur de la République. Une copie de ces procès-verbaux est également transmise au ministre de la défense.

Le procureur de la République apprécie la suite à donner aux faits portés à sa connaissance et, si la constatation n'a pas été réalisée par un agent du ministère de la défense, il en informe le ministre et recueille son avis dans un délai d'un mois.

L'article 10 *quinquies* du projet de loi **permettrait la constatation de ces infractions par des agents spécialement habilités du ministère de l'intérieur, dont le régime serait aligné sur celui en vigueur pour les agents habilités du ministère de la défense.**

Comme le souligne l'objet de l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, **cet ajout a pour objectif de permettre un contrôle des armes à usage civil par les agents du ministère de l'intérieur**, parallèlement à celui des matériels de guerre effectué par les agents du ministère des armées. Pour que le régime des agents habilités du ministère de l'intérieur soit parfaitement aligné sur celui des agents habilités du ministère de la défense, la commission a adopté un **amendement de coordination COM-43** de ses rapporteurs.

2. Permettre l'accès des agents habilités aux locaux des associations sportives agréées membres d'une fédération sportive et aux fédérations et associations de chasseurs

Afin de faciliter la constatation des infractions à la législation en matière d'armes et de munitions, l'article L. 317-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que **les titulaires des autorisations et licences en matière d'armes et de munitions sont tenus de :**

- **laisser pénétrer, dans toutes les parties de leurs locaux**, les agents habilités de l'État ;

- leur **fournir les renseignements** verbaux ou écrits **et les comptes rendus demandés** par ces agents ;

- **n'apporter aucune entrave** aux investigations nécessaires à l'exécution des missions des agents habilités¹.

L'article 10 *quinquies* prévoit qu'outre les titulaires des autorisations et licences susmentionnés, seront également tenus de laisser pénétrer, **dans toutes les parties des locaux liés à l'activité ou de conservation des armes :**

- les présidents des **associations sportives agréées** membres d'une fédération sportive ayant reçu une délégation du ministre chargé des sports ;

¹ L'article précise que les investigations « peuvent comporter, outre l'examen des lieux, des matériels et du système d'information, les recensements et les vérifications des comptabilités ou registres de toute espèce paraissant utiles ».

- les présidents des **fédérations départementales de chasseurs**, le président de la **fédération interdépartementale des chasseurs** et les présidents des **associations de chasse**.

Cette rédaction, qui vise l'ensemble des associations sportives agréées membres d'une fédération sportive, permettra notamment de vérifier la bonne application du nouvel article L. 312-2-1 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 10 *bis* du projet de loi¹.

La commission a adopté l'article 10 *quinquies* **ainsi modifié**.

Article 11

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

L'article 11 tend à tirer les conséquences dans la législation française de l'adoption du règlement (UE) 2019-1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

La commission a adopté cet article après l'avoir modifié par un amendement de coordination.

1. Une harmonisation de la législation en matière de commercialisation et d'utilisation de précurseurs d'explosifs au niveau européen

Partie du volet prévention de la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, la réglementation européenne des précurseurs d'explosifs a pour ambition d'instituer une approche harmonisée permettant de limiter la commercialisation et l'utilisation des substances pouvant être utilisées dans la fabrication illégale d'explosifs. À titre d'exemple, les attentats de Londres (2005), Paris (2015), Bruxelles (2016) ou encore Saint-Petersbourg (2017) ont été commis à l'aide de ce type d'explosifs.

L'absence d'harmonisation dans ce domaine avait en effet des conséquences dommageables, tant en matière de sécurité que de bon fonctionnement du marché unique, car certains précurseurs dont la vente était contrôlée ou limitée dans certains pays pouvaient facilement être obtenus dans d'autres pays.

¹ Voir, pour plus de précisions, le commentaire de l'article 10 bis.

Un **comité permanent sur les précurseurs** a donc été mis en place dès 2008 auprès de la Commission européenne, comprenant des représentants tant des États membres que des acteurs privés concernés. À partir des travaux de ce comité, la Commission a déposé en 2010 une **proposition de texte visant à réduire l'accès du grand public aux produits chimiques dont les niveaux de concentration permettent une utilisation détournée pour la fabrication artisanale d'explosifs**.

Le règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 *sur la commercialisation et l'utilisation des précurseurs d'explosifs* prévoit ainsi de limiter la disponibilité de certaines substances et mélanges limitativement énumérés pour le grand public et garantit que les transactions suspectes soient signalées.

Trois régimes de commercialisation pour le grand public des précurseurs d'explosifs étaient ainsi possibles : un régime d'interdiction, un régime de licence et un régime d'enregistrement de chaque transaction¹.

C'est ce troisième régime qui avait été choisi par la France qui avait ainsi introduit un article L. 2351-1 au sein du code de la défense². Celui-ci dispose que lorsqu'une personne physique acquiert auprès d'un opérateur économique des substances classées parmi les précurseurs d'explosifs, l'opérateur est tenu d'enregistrer la transaction.

2. D'un régime d'enregistrement à un régime de prohibition

Un **second règlement**, applicable depuis le 1^{er} février 2021, est cependant venu approfondir l'harmonisation en matière de commercialisation et d'utilisation des précurseurs d'explosifs. Ce règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 *relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs* ne prévoit plus que deux régimes pour la mise à disposition de ces substances au grand public : l'interdiction de la vente aux particuliers ou un régime de licence.

La France a en conséquence opté pour le régime de la prohibition lors d'une réunion interministérielle le 17 décembre 2020. Le décret n° 2021-1033 du 4 août 2021 *relatif à la limitation et au contrôle de la commercialisation et de l'utilisation de précurseurs d'explosifs* est venu préciser les modalités de ce régime et définir les sanctions en cas de non-respect de l'interdiction des transactions avec le grand public.

Par cohérence, il convient donc d'abroger l'article L. 2351-1 du code de la défense, désormais obsolète. C'est l'objet de l'article 11 du projet de loi.

¹ Article 4 du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 *sur la commercialisation et l'utilisation des précurseurs d'explosifs*.

² Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

S'agissant d'une mesure de mise en cohérence du droit national avec le droit européen, la commission des lois a adopté l'article 11, après adoption d'un **amendement COM-44 de coordination** des rapporteurs.

La commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

TITRE V

AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE JUGEMENT DES MINEURS ET AUTRES DISPOSITIONS PÉNALES

Article 12

Maintien à la disposition de la justice de prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou minorité

Cet article tend à prévoir la possibilité pour la juridiction qui se sera déclarée incompétente du fait d'une erreur sur la minorité ou la majorité de la personne mise en cause d'ordonner son maintien en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant la juridiction compétente.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Une évolution du nombre de décisions d'incompétence liées à l'âge

S'il n'existe pas d'éléments statistiques permettant de connaître précisément le nombre de décisions d'incompétence rendues par les juridictions sur le fondement d'une erreur sur la minorité ou la majorité du mis en cause, les éléments fournis au rapporteur indiquent que le nombre de décisions d'incompétence prises par les juges des enfants « *en raison de la personne* » a doublé entre 2017 (101 décisions) et 2019 (209 décisions). Ces décisions d'incompétence ont conduit le parquet de Paris à préconiser en octobre 2020 l'évolution législative portée par cet article.

Cette situation est incontestablement liée au phénomène de délinquance des jeunes étrangers en errance et aux procédures mises en place avec les consulats des pays d'origine pour établir leur identité et leur âge. Comme le souligne le rapport du Sénat sur les mineurs non accompagnés et les jeunes en errance, ces dispositifs ont permis d'identifier un nombre très important de majeurs parmi les personnes délinquantes se déclarant mineures¹.

La volonté de bénéficier de la loi pénale plus douce applicable au mineur conduit les jeunes en errance à revendiquer systématiquement ce statut. Ils se rendent par ailleurs peu aux convocations qui leurs sont remises

¹ « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale », *Rapport d'information n° 854 (2020-2021) de MM. Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, 29 septembre 2021. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-854-notice.html>*

par la justice. Ces phénomènes rendent particulièrement difficile le traitement de ces cas par la justice.

Il convient donc de remédier aux difficultés procédurales qui peuvent se poser. C'est, en matière de présentation devant la juridiction compétente, ce que propose de faire cet article.

Il se compose de deux parties, relatives respectivement au cas où une personne mineure a été renvoyée devant un tribunal non spécialisé et au cas où une personne majeure a été renvoyée devant un juge des enfants ou un juge des libertés et de la détention.

Le I insère dans le code de procédure pénale un nouvel article 397-2-1. Il prévoit que le tribunal ou le juge des libertés et de la détention qui constate qu'une personne présentée devant lui est mineure saisit le procureur de la République et statue sur le placement ou le maintien en détention provisoire jusqu'à la comparution devant le juge compétent. La procédure est contradictoire et nécessite une décision spécialement motivée au regard de la nécessité de garantir le maintien du mineur à la disposition de la justice. Elle ne peut s'appliquer qu'au mineur d'au moins treize ans et est limitée à vingt-quatre heures, à l'issue desquelles le mineur devra soit avoir comparu, soit être remis en liberté.

Le II insère dans le code de la justice pénale des mineurs un nouvel article L. 423-14 pour prévoir le renvoi d'un majeur devant le juge compétent. La même procédure que celle prévue au I s'applique mais aucune obligation spéciale de motivation n'est prévue. Le délai de détention provisoire est fixé à vingt-quatre heures mais porté à quarante-huit si les faits relèvent d'un pôle de l'instruction et qu'il n'en existe pas au sein du tribunal judiciaire.

2. La position de la commission

La commission est favorable à cette évolution proportionnée de la procédure pénale qui est de nature à permettre un exercice plus simple et plus rapide de la justice pour les jeunes délinquants en errance.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

Article 13

Faculté d'appel du procureur de la République d'une mesure éducative judiciaire provisoire ou d'une mesure de sûreté prononcée avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement

Cet article tend à remédier à une lacune du code de la justice pénale des mineurs en prévoyant la possibilité pour le procureur de la République de faire appel **d'une mesure éducative judiciaire provisoire ou d'une mesure de sûreté prononcée avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement.**

La commission l'a adopté sans modification.

Le code de la justice pénale des mineurs, en application depuis le 1^{er} octobre 2021, prévoit une césure du procès pénal distinguant l'audience sur la culpabilité du prononcé des sanctions. La période intermédiaire est destinée à la mise en œuvre de mesures éducatives dont le succès déterminera la sanction prononcée.

Aux différentes étapes de la procédure, des mesures éducatives provisoires peuvent être prononcées par le juge, de même que des mesures de sûreté. Or la faculté d'appel du procureur n'est pas actuellement prévue par le code de justice pénale des mineurs alors qu'elle l'est pour le mineur lui-même.

Le présent article rétablit donc la faculté d'appel du procureur de la République et des représentants légaux du mineur, pour les mesures provisoires prises en amont de l'audience de culpabilité (article L. 423-13), au moment de cette audience et durant la période de mise à l'épreuve éducative (article L. 531-4).

La commission a adopté l'article 13 **sans modification.**

Article 14

Interdiction pour le juge des enfants ayant instruit une affaire renvoyée devant le tribunal pour enfants de présider la juridiction de jugement

Cet article tend, conformément aux décisions rendues par le Conseil constitutionnel, à garantir le respect de l'interdiction pour un juge des enfants ayant instruit une affaire de présider la juridiction de jugement.

La commission l'a adopté sans modification.

Si l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante avait estimé qu'il était plus adapté de permettre au même juge d'instruire une affaire et de la juger, le Conseil constitutionnel a estimé que ce cumul était contraire au principe de l'impartialité et l'a donc interdit. Dans sa décision QPC du 26 mars 2021, il a précisé qu'était impossible le cumul entre le fait d'accomplir tout acte de diligence relatif à la manifestation de la vérité et le fait de présider la juridiction de jugement. Il a donc censuré, à compter du 31 décembre 2022, l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire qui ne prévoit que l'incompatibilité entre le renvoi devant la juridiction et le fait de la présider.

L'article 14 modifie donc l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire afin d'y inscrire l'interdiction, pour le magistrat instructeur, de présider la juridiction de jugement.

La portée de cette modification est circonscrite puisque le nouveau code de justice pénale des mineurs supprime la phase d'instruction et donc la possibilité d'incompatibilité pour les affaires engagées après le 1^{er} octobre 2021.

La commission a adopté l'article 14 **sans modification**.

Article 15

Application de l'amende forfaitaire délictuelle à certains vols simples

Cet article étend la procédure de l'amende forfaitaire au délit de vol simple portant sur une chose dont la valeur est inférieure ou égale à 300 euros.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Une nouvelle extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle

1.1. Un dispositif récent en matière délictuelle

Si la procédure de l'amende forfaitaire est ancienne en matière contraventionnelle¹, elle n'a été introduite que récemment en matière délictuelle, par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, pour les délits de **conduite sans permis** et de **conduite sans assurance**.

¹ Elle a été créée par le décret-loi du 29 décembre 1926 concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques.

Comme en matière contraventionnelle¹, cette procédure permet de sanctionner rapidement la personne en faute qui doit s'acquitter dans un délai maximal de 45 jours d'une **amende forfaitaire dont le montant est fixé par la loi**. Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique.

En cas de paiement direct à l'agent verbalisateur ou de paiement dans un délai de quinze jours, l'article 495-18 du code de procédure pénale prévoit une **minoration** de l'amende, afin d'inciter à un recouvrement rapide. Le montant de l'amende peut à l'inverse être **majoré** en cas de paiement après l'échéance du délai de 45 jours.

Cette procédure simplifiée vise un meilleur recouvrement des amendes et ne recourt au juge qu'en cas de contestation. Elle reste une faculté, le ministère public conservant la possibilité, si les faits de l'espèce le justifient, d'engager des poursuites devant le tribunal correctionnel.

Elle ne peut pas s'appliquer lorsque le délit est commis par un mineur ou si, en cas de concours d'infractions, l'une d'entre elles ne peut donner lieu à une amende forfaitaire.

Le champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été étendu à trois reprises depuis 2016.

Tout d'abord, la loi n°2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites l'a élargi au **délit d'installation illicite** prévu à l'article 322-4-1 du code pénal.

Puis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice l'a étendu à plusieurs nouveaux délits : l'**usage illicite de stupéfiants** (article L. 3421-1 du code de la santé publique), la **vente à la sauvette** (article 446-1 du code pénal), le transport routier en violation des **règles relatives au chronotachygraphe** (article L. 3315-5 du code des transports), la **vente d'alcool à un mineur** et la vente d'alcool dans les foires (articles L. 3353-3 et L. 3352-5 du code de la santé publique), l'**occupation des parties communes d'immeubles collectifs** (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitat).

Enfin, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire a ajouté le délit **d'abandon ou de dépôt illicite de déchets** (article L. 541-46 du code de l'environnement).

¹ En application de l'article 529 du code de procédure pénale, la procédure d'amende forfaitaire est applicable à toutes les contraventions des quatre premières classes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Une procédure de l'amende forfaitaire spécifique aux contraventions des quatre premières classes à la police des services de transport terrestre permet également à la fois le paiement d'une indemnité forfaitaire, la somme due au titre du transport, au titre de péage et le cas échéant du droit départemental de passage. La procédure a été étendue aux contraventions de cinquième classe par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011.

Toutefois, le dispositif n'est en pratique réellement appliqué, à ce jour, que pour les délits routiers et pour l'usage de stupéfiants¹. Entendus par les rapporteurs, les représentants de la Direction générale de la police nationale (DGPN) ont dressé un bilan positif de sa mise en œuvre, considérant qu'il permettait une répression efficace de ces infractions tout en allégeant les procédures. Ils ont cependant regretté que seulement 8 % des contrevenants répondent aux convocations pour venir déposer leurs empreintes.

À compter du 19 octobre 2021, le ministère de l'intérieur prévoit de lancer **deux expérimentations**.

La première concerne l'occupation illicite d'une partie commune d'immeuble collectif et vise des personnes qui occupent en réunion les espaces communs en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté. Le montant de l'amende devrait être fixé à 200 euros, minoré à 150 euros et majoré à 450 euros selon le délai dans lequel le contrevenant s'en acquitte.

La seconde vise l'installation illicite sur un terrain appartenant à une commune ou à tout autre propriétaire sans être en mesure de justifier de son autorisation en vue d'y établir une habitation, même temporaire. Le montant de l'amende serait de 500 euros, minoré à 400 euros et majoré à 1 000 euros, selon le délai dans lequel elle est réglée.

1.2. Une extension à certains vols simples

Le projet de loi tend à introduire dans le code pénal un nouvel article 311-3-1 autorisant le recours à l'amende forfaitaire en cas de **vol** portant sur une chose dont la valeur est inférieure ou égale à **300 euros**².

Il ne serait possible d'infliger une amende forfaitaire que s'il apparaît, au moment de la constatation de l'infraction, que la chose a été restituée à la victime ou qu'elle a été indemnisée de son préjudice. Cette précision est importante car les victimes ne peuvent se constituer partie civile dans le cadre de cette procédure pour demander une indemnisation. Il est donc nécessaire de s'assurer qu'elles sont désintéressées avant de retenir la procédure de l'amende forfaitaire.

Le **montant de l'amende** serait fixé à 300 euros, avec la possibilité de la minorer à 250 euros et de la majorer à 600 euros.

Comme c'est le cas pour le délit d'usage illicite de stupéfiants, l'amende forfaitaire pourrait être utilisée même en cas de **récidive**.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ La forfaitisation du délit d'usage de stupéfiants a fait l'objet d'une expérimentation avant d'être généralisée à compter du 1^{er} septembre 2020.

² L'article 311-3 du code pénal prévoit que le vol est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

2. Une extension opportune

La commission n'est pas opposée à la philosophie qui sous-tend la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle. Dans leur rapport sur le projet de loi de programmation 2018-2022¹, nos collègues François-Noël Buffet et Yves Détraigne notaient à juste titre que « *l'amende forfaitaire délictuelle est susceptible d'apporter une réponse pénale rapide et systématique dans certains contentieux de masse* ».

Cette procédure est cependant plus ou moins adaptée selon la nature de l'infraction considérée. Elle est moins pertinente si l'infraction est difficile à caractériser, si les cas de connexité sont fréquents ou encore si les mineurs représentent une part importante des contrevenants, comme c'est le cas pour l'occupation de halls d'immeubles par exemple.

Elle paraît en revanche particulièrement adaptée pour réprimer certains vols simples, et notamment le vol à l'étalage : si le contrevenant est repéré à la sortie du supermarché par un vigile, il sera facile de déterminer la valeur des biens dérobés puis de s'assurer qu'ils ont bien été restitués à leur propriétaire ; l'amende forfaitaire permettra de sanctionner rapidement le délit sans encombrer les tribunaux.

Il est difficile d'évaluer avec précision le nombre d'amende forfaitaires qui pourraient être infligées sur ce nouveau fondement mais il est probablement de l'ordre de plusieurs milliers. Les statistiques figurant dans l'étude d'impact annexée au projet de loi indiquent que 30 000 à 40 000 vols à l'étalage sont recensés chaque année par les services de police et de gendarmerie, sans qu'il soit possible cependant de distinguer si le préjudice est inférieur ou non à 300 euros.

La commission a adopté l'article 15 sans modification.

Article 15 bis

Exception au principe du non-recours à l'amende forfaitaire délictuelle en cas de récidive

Cet article a été introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur Jean-François Eliaou. Il procède à une amélioration rédactionnelle à l'article 495-17 du code de procédure pénale.

Cet article du code de procédure pénale dispose que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle n'est pas applicable si le délit a été commis

¹ Cf. le rapport n° 11 (2018-2019) fait par François-Noël Buffet et Yves Détraigne au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l18-011-2/l18-011-2.html>

par un mineur ou en état de récidive légale ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément.

Or, comme cela a été indiqué dans le commentaire de l'article 15, la procédure de l'amende forfaitaire peut être appliquée même en état de récidive légale en ce qui concerne le délit d'usage illicite de stupéfiants et le nouveau délit de vol simple qu'il est proposé d'introduire.

Juridiquement, cette discordance ne pose pas véritablement de difficulté : un article de loi peut poser un principe auquel d'autres articles apportent des exceptions. Mais il est vrai qu'elle ne contribue pas à la lisibilité du dispositif d'ensemble.

C'est pourquoi l'article 15 *bis* tend à modifier l'article 495-17 du code de procédure pénale pour préciser que la procédure de l'amende forfaitaire ne s'applique pas en état de récidive légale « *sauf lorsque la loi en dispose autrement* ».

La commission a adopté l'article 15 *bis* **sans modification.**

Article 16

Relevés signalétiques contraints

Cet article permet, sous réserve de l'autorisation du procureur de la République, la réalisation de relevés signalétiques contraints lorsqu'une telle opération constitue l'unique moyen d'identifier une personne majeure ou mineure suspectée d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins trois, voire cinq ans de prison.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Un dispositif de contrainte physique nouveau souhaité par les procureurs et les officiers de police judiciaire

La procédure pénale autorise l'obtention, au cours de l'instruction, des éléments identifiants et notamment du matériel génétique sur des personnes, y compris mineures. Ces contraintes, invasives, sont cependant réalisées par des professionnels de santé.

Aucune possibilité de contrainte physique n'existe en revanche pour la prise d'empreintes et la photographie. Seules sont prévues des sanctions pour le refus de s'y soumettre, dont l'efficacité a été contestée notamment devant les rapporteurs de la mission commune d'information sur les mineurs

non accompagnés et les jeunes en errance¹. En effet, elles impliquent que la personne qui a refusé de se soumettre à la prise d'empreintes ou de laisser prendre sa photographie réponde à la convocation devant la justice, ce qui est rarement le cas. Par ailleurs les sanctions ne permettent pas de surmonter l'absence d'éléments d'identification.

Les parquets et officiers de police judiciaire souhaitent donc disposer de la possibilité de recourir à la contrainte physique pour obtenir ces éléments de signalement. Le Conseil d'Etat a pour sa part considéré que le caractère non invasif des relevés d'empreinte ou de photographie permettait le recours à la contrainte physique proportionnée.

Le présent article propose deux dispositifs pour permettre et encadrer cette possibilité, l'un concernant les majeurs, l'autre les mineurs.

Le I de l'article complète l'article 55-1 du code de procédure pénale qui prévoit les sanctions possibles en cas de refus de se soumettre à un relevé signalétique. Il prévoit la possibilité de la contrainte physique à l'encontre d'une personne majeure pour permettre la prise d'empreintes digitales ou palmaires ou une photographie sous plusieurs conditions cumulatives :

- ces relevés constituent l'unique moyen d'identifier une personne ;
- il existe des raisons plausibles de penser qu'elle a commis un crime ou un délit et, éventuellement, est confrontée à la victime ;
- l'infraction est punie d'au moins trois ans d'emprisonnement ;
- la personne refuse de justifier son identité ou fournit des éléments manifestement inexacts.

Le recours à la contrainte est alors possible sur autorisation écrite du procureur saisi d'une demande motivée par l'officier de police judiciaire.

Le recours à la contrainte par l'officier ou par un agent de police judiciaire sous son contrôle doit être proportionné et tenir compte de l'éventuelle vulnérabilité de la personne. Il fait l'objet d'un procès-verbal dont copie est remise à l'intéressé.

Le II prévoit la possibilité de recourir à la contrainte pour les relevés concernant des personnes mineures ou se présentant comme telles, en insérant dans le code de la justice pénale des mineurs un article L. 413-16. Il précise que le consentement du mineur doit être recherché et les sanctions possibles doivent lui être présentées en présence de son avocat.

¹ Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale, rapport d'information n° 854 (2020-2021) du 29 septembre 2021 de MM. Hussein BOURGI, Laurent BURGOA, Xavier IACOVELLI et Henri LEROY, fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-854-notice.html>

Les conditions de recours à la contrainte sont renforcées sur trois points par rapport à celles prévues pour les majeurs :

- seuls les mineurs ayant manifestement plus de treize ans peuvent y être soumis ;

- l'avocat du mineur et ses représentants légaux sont informés préalablement de cette opération (sauf impossibilité prévue par le code) ;

- l'infraction dont le mineur est soupçonné est punie d'au moins cinq ans de prison.

2. La position de la commission : une mesure attendue mais dont la portée sera nécessairement limitée

La commission constate les difficultés auxquelles font face les forces de police et la justice pour identifier certains délinquants qui utilisent la procédure pénale pour tenter de se soustraire à la justice. Elle estime nécessaire d'apporter des réponses adaptées à ces difficultés. Elle s'inquiète des informations communiquées au rapporteur selon lesquelles cet article tendrait à donner une base légale à des pratiques existantes, lesquelles ne pourraient être qu'attentatoires aux libertés publiques.

La commission relève néanmoins que la possibilité du recours à la contrainte physique constitue une évolution de la procédure pénale française dont l'enjeu ne doit pas être minimisé.

En outre, elle s'est interrogée sur l'utilité pratique de la mesure proposée qui souffre d'une double limite. Tout d'abord la qualité des relevés susceptibles d'être pris en ayant recours à la contrainte face à une personne qui ne souhaite pas s'y soumettre sera nécessairement réduite. Par ailleurs la portée dissuasive de la possibilité de recours à la contrainte elle-même est nécessairement limitée. Il est en effet vraisemblable que le recours nécessairement limité à contrainte physique sera de nature tout autant à augmenter la force des refus qu'à favoriser le fait d'obtempérer.

Néanmoins la commission a estimé que, sous réserve d'un bilan de sa mise en oeuvre et d'un contrôle des abus auxquels elle peut donner lieu, la mesure proposée peut apporter une solution à une difficulté réelle dans la lutte contre la délinquance. Elle considère en effet que les garanties prévues par l'article 16, spécialement pour les personnes se déclarant mineures, sont nécessaires et proportionnées.

La commission a adopté l'article 16 sans modification.

Article 17

**Extension des prérogatives des gardes particuliers
assermentés à la constatation de certaines contraventions
se rattachant à la sécurité et à la circulation routière**

Cet article donne la possibilité aux gardes particuliers assermentés de constater par procès-verbal certaines contraventions prévues par le code de la route.

La commission l'a adopté après y avoir apporté une amélioration rédactionnelle.

**1. Une nouvelle prérogative reconnue aux gardes particuliers
assermentés**

L'article 17 du projet de loi tend à compléter l'article L. 130-4 du code de la route, qui comporte une liste de quatorze catégories¹ de personnels compétents pour constater, par procès-verbal, les contraventions prévues par la partie réglementaire dudit code.

Il s'agit d'ajouter à cette liste les gardes particuliers assermentés, qui seraient compétents uniquement sur la propriété qu'ils sont chargés de surveiller.

Les gardes particuliers assermentés

La loi qui a institué les gardes champêtres pour assurer la défense des intérêts de la collectivité des habitants de la commune a laissé à chaque propriétaire la faculté de confier à un agent de son choix la surveillance de ses propriétés. L'article 29 du code de procédure pénale prévoit que « *les gardes particuliers assermentés constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde* ».

La loi a également prévu que des gardes particuliers peuvent être institués pour relever les infractions à la police de la chasse ou de la pêche qui portent préjudice aux détenteurs des droits de chasse ou de pêche qui les emploient (articles L. 428-21 et L. 437-13 du code de l'environnement). Dans ce cas, les agents disposent de pouvoirs élargis définis par le code de l'environnement.

¹ Cette liste comprend par exemple les gardes champêtres, les personnels de l'Office national des forêts, les agents des douanes ou encore les agents de police judiciaire adjoints. Elle est sans préjudice de la compétence générale reconnue aux officiers et aux agents de police judiciaire pour constater les infractions.

Les gardes sont commissionnés par le propriétaire ou par le titulaire de droits particuliers sur la propriété. La commission désigne nominativement le garde particulier et précise la nature des infractions qu'il est chargé de constater sur le territoire dont il assure la surveillance. L'accès à la profession est subordonné à un agrément préfectoral, délivré pour une période de cinq ans renouvelable, et est soumis à des conditions de moralité et d'honorabilité, ainsi qu'à des exigences d'aptitude techniques.

On compte environ 55 000 gardes particuliers assermentés, dont 27 000 sont des gardes chasse, 8 000 sont des gardes pêche et 20 000 sont des gardes dits généralistes.

Actuellement, les gardes particuliers ne peuvent constater les infractions routières que lorsqu'elles sont connexes à celles de la police de la conservation du domaine public routier. Ils ne peuvent ainsi intervenir qu'en cas d'atteinte à l'intégrité ou à l'usage de ce domaine.

Or, comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi, certains syndicats de propriétaires constatent, dans le périmètre de leurs propriétés accessibles au public, des infractions au code de la route, notamment en matière de stationnement et de circulation, qui sont sources de nuisances et de dangers. Les propriétaires n'ont alors d'autre choix que d'alerter les forces de l'ordre pour faire constater ces infractions, alors qu'ils emploient des gardes particuliers.

La modification proposée permettrait de constater plus rapidement les infractions, tout en allégeant la charge de travail des agents des forces de l'ordre.

Comme le prévoit le dernier alinéa de l'article L. 130-4 du code de la route, un décret en Conseil d'État viendrait préciser la liste des contraventions que les gardes particuliers seraient habilités à constater.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

2. Une disposition déjà adoptée par le Parlement

Sur proposition de la présidente Yaël Braun Pivet, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait adopté une disposition voisine lors de l'examen, en novembre 2020, du projet de loi pour une sécurité globale. Cette mesure avait ensuite été approuvée par le Sénat, les rapporteurs de la commission, Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé, estimant que « *les gardes particuliers assermentés contribuent pleinement, sur le territoire des propriétés qu'ils ont la charge de garder et dans le respect de leurs prérogatives, à*

assurer la sécurité des citoyens en partenariat avec les forces de sécurité intérieure »¹.

Cette disposition a cependant été censurée par le Conseil constitutionnel qui a jugé que la mesure constituait un « cavalier législatif » sans lien avec l'objet du texte. Elle est donc reprise, dans une rédaction un peu modifiée, à l'article 17 du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Par rapport au texte adopté dans le cadre du projet de loi pour une sécurité globale, l'article 17 présente deux différences notables.

D'abord, la disposition adoptée dans le cadre du texte pour une sécurité globale visait les seules contraventions aux règles concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules. L'article 17 ne détaille pas les types de contraventions qui pourront être constatées par les gardes particuliers assermentés, cette précision devant être apportée par décret en Conseil d'État. Cette rédaction paraît plus conforme au partage entre la loi et le règlement prévu par l'article 34 de la Constitution et peut donc être acceptée.

À la demande du Conseil d'État, l'article 17 exclut ensuite de son champ d'application les gardes particuliers assermentés déjà habilités à constater les infractions routières sur le fondement du 9° de l'article 130-4 du code de la route. Il s'agit des gardes particuliers autorisés, en application de l'article L. 116-2 du code de la voirie routière, à constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier. Comme cela a été indiqué, ils peuvent constater, sur le fondement de l'article R. 130-5 du code de la route, les contraventions prévues par le code de la route mais uniquement si elles sont connexes à une infraction à la police de la conservation du domaine public routier.

Cette deuxième modification paraît moins convaincante. En effet, l'article L. 116-2 précité vise tous les gardes particuliers assermentés, qui se voient reconnaître cette compétence ponctuelle en matière de reconnaissance d'infractions au code de la route. Ils ne peuvent donc être exclus du nouveau dispositif envisagé aujourd'hui. L'objectif est bien que les gardes particuliers conservent la compétence ponctuelle qui leur est aujourd'hui reconnue en cas de connexité tout en bénéficiant de compétences élargies pour être en mesure, à l'avenir, de constater certaines contraventions à la circulation et au stationnement.

Les renseignements pris auprès de la direction de la sécurité routière montrent que le Conseil d'État était soucieux d'éviter que l'élargissement des attributions des gardes particuliers puisse être interprété comme concernant aussi d'autres catégories de personnels assermentés et habilités à constater

¹ Cf. le rapport n° 409 (2020-2021) déposé le 3 mars 2021. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/120-409/120-409.html>

les infractions à la police de la conservation du domaine public routier en application de l'article L. 116-2 du code de la voirie routière. Les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, les ingénieurs, techniciens, conducteurs et agents des travaux publics de l'État sont par exemple autorisés à constater ces infractions sur les voies ressortissant à leurs attributions ainsi que les contraventions connexes.

Il s'agit cependant de professions bien distinctes de celle de garde particulier. Le fait qu'elles aient en commun la possibilité de constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et des contraventions connexes ne paraît pas un élément suffisant pour déduire que l'extension proposée pour les gardes particuliers pourrait aussi concerner ces autres professions.

Pour simplifier la rédaction de l'article, la commission a donc adopté l'**amendement COM-45** de ses rapporteurs qui supprime l'exclusion des gardes particuliers assermentés déjà habilités à constater les infractions routières sur le fondement du 9° de l'article 130-4 du code de la route.

Sur le fond, la commission reste favorable à cette extension des compétences des gardes particuliers assermentés, qui est de nature à assurer un meilleur respect de la réglementation routière dans les propriétés dont ils ont la garde.

La commission a adopté l'article 17 **ainsi modifié**.

Article 18

Renforcer la lutte contre les rodéos motorisés

Cet article vise à mieux lutter contre les rodéos urbains en renforçant certaines obligations déclaratives et en réduisant le délai à partir duquel les véhicules mis en fourrière peuvent être détruits.

La commission l'a adopté après y avoir apporté une amélioration rédactionnelle.

1. Le dispositif proposé

L'article 18 du projet de loi apporte plusieurs modifications au code de la route.

1.1. Une précision concernant les peines complémentaires

Le 1° du I de l'article 18 modifie tout d'abord l'article L. 236-3 du code de la route, qui fixe la liste des peines complémentaires qui peuvent

être infligées aux personnes coupables des délits prévus aux articles L. 236-1 et L. 236-2. Ces deux articles visent à réprimer les rodéos motorisés.

Plus précisément, l'article L. 236-1 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du code de la route, dans des conditions qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troublent la tranquillité publique. Des peines plus lourdes sont encourues en cas de circonstances aggravantes (faits commis en réunion, en état d'ivresse ou sous l'emprise de stupéfiants, par exemple).

L'article L. 236-2 punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'inciter directement autrui à commettre ces faits, d'organiser un rassemblement destiné à en permettre la commission ou d'en faire la promotion.

L'article L. 236-3 prévoit des peines complémentaires qui peuvent être prononcées par la juridiction de jugement, notamment la suspension et l'annulation du permis de conduire, la peine de TIG et le stage de sensibilisation à la sécurité routière. La confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction est obligatoire sauf si la juridiction en décide autrement de façon motivée.

Le véhicule est confisqué si l'auteur des faits en est le propriétaire ou s'il en a la libre disposition. Il faut, dans cette deuxième hypothèse, préserver les droits du propriétaire de bonne foi.

C'est pourquoi il serait précisé que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure est mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée aux fins de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi. Cet ajout permet de mettre l'article L. 236-3 du code de la route en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la députée Natalia Pouzyreff et de plusieurs de ses collègues, sous-amendé à l'initiative du rapporteur Jean-François Eliaou, qui précise que « *la bonne foi est appréciée notamment au regard d'éléments géographiques et matériels objectifs* ». Pour l'auteur de l'amendement, cette précision est censée « *définir, dans le respect de la procédure contradictoire, des critères facilitant la caractérisation de la mauvaise foi des propriétaires ayant mis leur véhicule à disposition des auteurs de rodéos et ainsi favoriser le prononcé des mesures de confiscation* ». On peine cependant à saisir comment une précision énoncée dans des termes aussi vagues pourrait véritablement aider les juridictions.

1.2. La location des véhicules non soumis à réception

Le 2° du I de l'article 18 vise ensuite à modifier l'article L. 321-1-1 du code de la route, qui punit d'une contravention de la cinquième classe le fait de circuler sur les voies ouvertes à la circulation publique ou les lieux ouverts à la circulation publique ou au public avec un cyclomoteur, une motocyclette, un tricycle à moteur ou un quadricycle à moteur **non soumis à réception**.

La réception ou l'homologation d'un véhicule est l'acte par lequel l'autorité administrative atteste de la conformité du véhicule aux réglementations concernant les exigences techniques applicables pour la sécurité et les émissions polluantes. La réception constitue un préalable à l'obtention du certificat d'immatriculation.

Les véhicules non soumis à réception ne peuvent en principe être utilisés que sur des terrains aménagés à cet effet ou sur des terrains privés à des fins professionnelles. Mais ils sont souvent utilisés de manière illicite dans le cadre des rodéos urbains.

En application de l'article L. 321-1-2 du code de la route, le propriétaire d'un véhicule non soumis à réception doit le **déclarer** auprès de l'autorité administrative. Un **numéro d'identification** lui est alors délivré, qui doit être gravé sur une partie inamovible du véhicule. Le véhicule doit en outre être muni d'une plaque fixée en évidence et portant le numéro d'identification délivré. Cette plaque peut être retirée seulement dans le cadre d'une pratique sportive.

Les véhicules non soumis à réception dont la vitesse peut excéder, par construction, vingt-cinq kilomètres par heure ne peuvent être vendus, cédés ou loués que par des professionnels, dans des conditions définies par décret.

Il est proposé de préciser que, lorsqu'un de ces véhicules est loué, le **contrat de location comporte le numéro d'identification du véhicule** ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule servant à le transporter.

La mention de ces numéros doit permettre d'identifier plus facilement le véhicule s'il est utilisé dans des rodéos urbains et de retrouver plus aisément son propriétaire.

1.3. Une précision concernant l'obligation déclarative en cas de vente d'un véhicule non soumis à réception

Le 3° du I a pour objet de modifier l'article L. 321-1-2 du code de la route.

Comme cela vient d'être indiqué, cet article fait peser une obligation de déclaration à l'administration sur tout acquéreur d'un véhicule non soumis à réception.

Il est proposé de préciser sur qui pèse l'obligation de déclaration : la personne qui vend un véhicule neuf devrait ainsi le déclarer pour le compte de son acquéreur ; s'il s'agit d'un véhicule d'occasion, c'est l'acquéreur qui procéderait à la déclaration.

1.4. Le raccourcissement du délai permettant de procéder à la destruction d'un véhicule placé en fourrière

Le 4° du I tend à modifier l'article L. 325-7 du code de la route, qui prévoit que sont réputés abandonnés les véhicules laissés en fourrière à l'expiration **d'un délai de quinze jours** à compter de la mise en demeure faite au propriétaire d'avoir à retirer son véhicule.

La notification est valablement faite à l'adresse indiquée par le traitement automatisé mis en œuvre pour l'immatriculation des véhicules. Pour tenir compte de la situation particulière des véhicules non soumis à réception, il est proposé de préciser que l'adresse puisse aussi être celle indiquée par le traitement automatisé mis en œuvre pour l'**identification** des véhicules. Ce traitement automatisé est géré par le service de déclaration et d'identification de certains engins motorisés (DICEM), créé par un décret du 30 décembre 2008.

Ensuite, le délai de droit commun de quinze jours serait réduit à **sept jours** lorsque le véhicule (soumis ou non à réception) a servi à commettre l'infraction prévue à l'article L. 236-1 du code de la route (rodéo urbain). À l'expiration de ce délai, les véhicules seraient livrés à la **destruction**.

S'il apparaîtrait, de plus, que le véhicule ayant servi à l'infraction ne satisfait pas aux obligations relatives à l'immatriculation ou à l'identification au moment de sa mise en fourrière, il serait considéré, en l'absence de réclamation du propriétaire dont le titre est connu ou de revendication de cette qualité au cours de la procédure, comme abandonné dès son entrée en fourrière et livré à la destruction.

Ainsi, le propriétaire d'un véhicule dangereux qui n'a pas procédé à son identification avant qu'il soit utilisé dans un rodéo ne pourra récupérer à la fourrière. Il est fréquent que les propriétaires s'abstiennent d'accomplir cette formalité afin d'échapper à la responsabilité pécuniaire liée aux verbalisations du véhicule.

1.5. Modalités d'entrée en vigueur

Le II de l'article 18 prévoit son entrée en vigueur différée, à compter du premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la loi, afin de laisser un peu de temps aux professionnels et au service DICEM de se préparer, sauf pour le 1° du I qui vise à remédier à un problème de constitutionnalité et qui entrerait donc en vigueur sans délai.

Les contrats de location seraient soumis aux nouvelles obligations prévues au 2° du I à compter de cette date différée d'entrée en vigueur.

2. La position de la commission

La direction générale de la gendarmerie nationale a indiqué aux rapporteurs que le phénomène des rodéos urbains était en augmentation, ce qui justifie une attention renouvelée du législateur. En 2019, 9 556 interventions ont été dénombrées et 588 délits constatés ; en 2020, ces chiffres étaient passés à 15 141 interventions (+ 58%) et 871 délits (+ 48%). Les auteurs de ces infractions recherchent l'ivresse de la vitesse, le défi à l'autorité ou cherchent parfois à tromper leur désœuvrement.

Les dispositions qui figurent à cet article répondent aux besoins éprouvés sur le terrain par les services de police et de gendarmerie. De nature technique, elles complètent un arsenal législatif déjà étoffé. Elles permettront d'opérer un meilleur contrôle des véhicules et de leurs propriétaires et d'accélérer la destruction des véhicules mis en fourrière, ce qui réduira les coûts supportés par l'administration.

Elles ne résoudront cependant pas tous les problèmes rencontrés dans la lutte contre les rodéos urbains. Les interpellations sont risquées lorsqu'elles se déroulent en zone sensible et les témoignages sont souvent rares ce qui complique les enquêtes judiciaires. La mobilisation des forces de sécurité en lien avec les élus locaux doit se poursuivre pour faire reculer ce phénomène qui est un vrai danger et une importante source de nuisances pour nombre de nos concitoyens.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a approuvé l'article 18 après avoir adopté l'**amendement rédactionnel COM-46** de ses rapporteurs.

La commission a adopté l'article 18 ainsi modifié .
--

TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Article 19

Simplification des procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

L'article 19 vise à adapter les procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) afin de pouvoir apporter une réponse rapide et adaptées aux manquements en matière de protection des données personnelles. Il reprend pour ce faire l'article 51 du projet de loi *relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

La commission a adopté cet article sans modification, car les procédures désormais définies permettront à la CNIL de réaliser ses missions de manière adaptée.

1. Un rôle de contrôle du respect de la protection des données personnelles mis à mal par des procédures répressives inadaptées au vu du volume de plaintes

1.1. Un rôle de contrôle du respect du corpus juridique international, européen et national en matière de protection des données personnelles

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est l'autorité administrative indépendante chargée de la protection des données en France. Elle exerce à ce titre deux missions principales :

- une **mission d'information** des personnes et des responsables de traitements de leurs droits et obligations ;
- une **mission de contrôle** du respect par les traitements de données à caractère personnel des dispositions réglementaires, législatives, européennes et internationales en vigueur.

Afin d'exercer le contrôle de la mise en œuvre des traitements, les membres de la CNIL et les agents de ses services habilités ont accès aux locaux dans lesquels sont mis en œuvre ces traitements **et peuvent demander communication** de tous les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

- *Le président de la CNIL : autorité de poursuite des manquements aux règles relatives à la protection des données*

Si un manquement est constaté ou est susceptible d'être constaté, **il revient au président de la CNIL d'initier une procédure correctrice ou une sanction¹.**

Il dispose en premier lieu de la possibilité de mettre en œuvre une **mesure correctrice.**

Dans le cas où les opérations de traitement envisagées sont **susceptibles** de violer les règles législatives ou européennes en matière de protection des données personnelles, le président de la CNIL peut en **avertir** le responsable du traitement.

Dans le cas où un manquement est constaté, le président de la CNIL peut **mettre en demeure**, dans un délai qu'il fixe, le responsable du traitement ou son sous-traitant de se **mettre en conformité**. Lorsqu'il prononce une mise en demeure, le président doit procéder au **contrôle de la mise en conformité** et, le cas échéant, **clôturer la mise en demeure.**

Le président de la CNIL dispose en second lieu de la **possibilité de saisir la formation restreinte** en vue du prononcé d'une sanction après une procédure contradictoire. Cette saisine peut avoir lieu même si le président a déjà adressé un avertissement au responsable du traitement ou prononcé une mise en demeure.

- *Le prononcé de sanctions par la formation restreinte de la CNIL*

Saisie par le président de la CNIL, **la formation restreinte est chargée de prononcer les sanctions à l'encontre des responsables de traitement ou de leurs sous-traitants qui ne respectent pas les règles en matière de protection des données personnelles².** Elle est composée d'un président et de cinq membres élus par la commission en son sein.

Les sanctions prononcées par la formation restreinte le sont sur la base d'un **rapport d'instruction établi par l'un des membres de la CNIL n'appartenant pas à la formation restreinte.**

La formation restreinte dispose de la possibilité de **rendre publiques** les mesures qu'elle prend.

¹ Article 20 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² Article 16 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée.

1.2. Des procédures inadaptées au volume des plaintes déposées devant la CNIL

L'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD)¹ le 25 mai 2018 a eu pour conséquence une augmentation sensible du nombre de plaintes reçues par la CNIL. À ces plaintes reçues s'ajoutent les procédures déclenchées par la CNIL elle-même, indépendamment de toute plainte.

Plaintes reçues annuellement par la CNIL et traitements réalisés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (à date)
Nombre de plaintes reçues	7 908	7 704	8 360	11 077	14 137	13 585	10 522
Nombre de plaintes traitées	/ (données purgées)	6 549	9 267	9 394	10 283	9 672	8 209
Nombre de saisines de la formation restreinte	4	5	4	7	5	8	6
Nombre de délibérations adoptées	4	5	5	4	5	5	4
Rappels à l'ordre	/	/	/	/	0	2	0
Injonction sous astreinte	/	/	/	/	3	1	1
Amende administrative	1	1	4	3	5	3	4
Avertissement ²	3	4	1	1	/	/	/

Source : Commission des lois du Sénat, à partir des informations transmises par la CNIL

Afin de faire face au stock de dossiers en instance, la CNIL déploie actuellement plusieurs pistes de travail, allant du renforcement en personnel du service des plaintes à des évolutions informatiques afin d'améliorer les outils métiers, en passant par l'amélioration du téléservice de plaintes en ligne afin que les plaintes puissent être mieux formulées et ainsi traitées plus facilement par les services.

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

² Les avertissements correspondaient avant 2018 à un rappel à l'ordre de l'organisme. Il s'agit désormais d'une mesure prise lorsqu'un traitement de données envisagé (donc non mis en œuvre) est susceptible de méconnaître le RGPD ou la loi. C'est une mesure prise par le Président de la CNIL et non la formation restreinte.

Ces mesures seules, si elles sont de nature à améliorer le traitement des plaintes reçues, ne semblent pas de nature à permettre une résorption du stock d'affaires en instance de traitement devant la CNIL.

La commission souligne en particulier que ses procédures répressives ne sont plus adaptées au volume des affaires qu'elle a à traiter :

- l'obligation de clôture de la mise en demeure prononcée par le président de la CNIL est, selon l'avis de la commission, « *particulièrement chronophage* » alors même qu'une mise en conformité rapide du traitement est généralement rapidement obtenue par ce biais ;

- en matière de sanction, l'existence d'une seule procédure ne permet pas de distinguer en fonction de la complexité ou de la gravité des dossiers.

Un faible nombre de mises en demeure ou de sanctions sont donc prononcées chaque année, de l'ordre respectivement de 50 et de 10 à 15.

2. L'article 19 du projet de loi : adapter les procédures répressives de la CNIL

La commission plaide en conséquence pour une adaptation de ses procédures répressives afin de pouvoir apporter une réponse rapide et adaptée. C'est l'objet de l'article 19 du projet de loi, qui reprend les dispositions de l'article 51 du projet de loi *relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, sur lesquelles le Sénat s'est prononcé en juillet 2021.

Quatre évolutions sont envisagées relatives, d'une part, aux prérogatives du président de la CNIL et, d'autre part, aux procédures suivies devant la formation restreinte.

2.1. L'élargissement des prérogatives du président de la CNIL dans le cadre du prononcé de mesures correctrices

- ***La possibilité pour le président de la CNIL de prononcer un rappel aux obligations légales***

L'article 19 du projet de loi prévoit en premier lieu de permettre au président de la CNIL de prononcer un « *rappel aux obligations légales* » à l'encontre d'un responsable de traitement ou d'un sous-traitant dont le traitement de données n'est pas conforme aux règles en matière de protection des données personnelles.

Sur le rapport de Mathieu Darnaud et de Françoise Gatel, le Sénat avait estimé que l'attribution d'une faculté de rappel aux obligations légales au président de la CNIL « *élargirait utilement les leviers à la disposition de ce dernier pour faire cesser des manquements ponctuels dont le faible niveau de gravité ne justifie pas de prononcer une mise en demeure ou d'engager des poursuites devant la formation restreinte. Une telle mesure est ainsi*

particulièrement adaptée vis-à-vis des manquements terminés ou n'appelant pas d'action de mise en conformité de la part de l'organisme en cause »¹.

- ***Le caractère facultatif de la demande de justification de la mise en conformité***

L'article 19 prévoit également d'alléger le mécanisme de mise en demeure en rendant facultative la demande par le président de la CNIL de justifier de la mise en conformité.

Dans le cas où le président aurait demandé à ce que cette mise en conformité soit justifiée, dans un délai laissé à la discrétion du président de la CNIL et pouvant être égal à 24 heures en cas d'urgence, il serait chargé de prononcer la clôture de la procédure de mise en demeure.

2.2. Le prononcé de sanctions par la formation restreinte de la CNIL

- ***Le prononcé d'une astreinte par le président de la formation restreinte en cas d'absence de réponse à une précédente mise en demeure***

L'article 19 tend à permettre au président de la formation restreinte, lorsque celle-ci a été saisie par le président de la CNIL, d'enjoindre le responsable du traitement ou son sous-traitant de produire les éléments demandés en cas d'absence de réponse à une précédente mise en demeure et, le cas échéant, assortir cette injonction d'une astreinte².

Le président de la formation restreinte pourrait également constater qu'il n'y a plus lieu de statuer.

- ***La création d'une procédure simplifiée de sanction pour les dossiers peu complexes et de faible gravité***

L'article 19 créerait enfin une procédure simplifiée devant la formation restreinte, dans laquelle le président de la formation ou un membre de la formation restreinte statuerait seul sur l'affaire.

Le président de la CNIL ne pourrait renvoyer l'affaire à la formation restreinte selon cette procédure que lorsqu'il estime :

- que la **réponse appropriée** aux manquements constatés est un rappel à l'ordre, une injonction de mise en conformité, le cas échéant sous astreinte³, ou une amende administrative⁴ ;

¹ Rapport n° 723 (2020-2021) de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 juin 2021. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/120-723/120-723.html>

² Dont le montant ne pourrait excéder 100 euros par jours de retard.

³ Le montant de l'astreinte ne pourrait dans ce cas pas dépasser 100 euros par jours de retard.

⁴ Le montant de l'amende ne pourrait dans ce cas excéder 20 000 euros.

- et que l'affaire ne présente **pas de difficulté particulière**, soit car elle s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence déjà établie, soit parce que les questions de fait et de droit qu'elle soulève sont simples.

Le président de la formation restreinte ou le membre chargé de statuer seul sur l'affaire pourrait à tout moment **interrompre la procédure simplifiée**, pour tout motif. Dans ce cas, l'affaire serait renvoyée par le président de la CNIL devant la formation restreinte statuant en formation collégiale.

Le président ou le membre de la formation restreinte statueraient sur la base d'un **rapport, établi par un agent des services de la CNIL** sous l'autorité du président de la commission. Ce rapport serait notifié au responsable du traitement ou au sous-traitant, qui serait informé de la possibilité de se faire représenter ou assister, de présenter des observations écrites et de demander à être entendu.

Les décisions prises dans le cadre de cette procédure simplifiée ne pourraient être rendues publiques.

Sur ce point, le **Sénat**, sur le rapport de Mathieu Darnaud et de Françoise Gatel, avait choisi de **renforcer les garanties et exigences applicables à la procédure simplifiée**. Il avait ainsi expressément inscrit la possibilité pour le mis en cause de se faire représenter ou assister au cours de la procédure simplifiée ; prévu une procédure d'habilitation des agents chargés d'élaborer le rapport et renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de prévoir les garanties qui leur seraient applicables en matière de prévention des conflits d'intérêt ; précisé les modalités d'information des membres de la formation restreinte des décisions prises selon la procédure simplifiée.

L'Assemblée nationale, par l'adoption d'amendements des rapporteurs, a repris l'ensemble de ces garanties et exigences, en ne figeant cependant pas dans la loi le moment auquel les décisions prises dans le cadre de la procédure simplifiée seraient communiquées à la formation restreinte.

L'article proposé reprend ainsi l'essentiel des modifications apportées par le Sénat lors de son examen à l'occasion du projet de loi *relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*. **La CNIL estime que les mesures proposées permettraient d'augmenter significativement le niveau de conformité des responsables de traitement** soit directement, en leur adressant plus systématiquement des mesures correctrices, soit indirectement en ayant une politique répressive dissuasive à l'égard de « petits acteurs » qui ne pensent pas être la cible des sanctions de la CNIL. La commission a donc adopté cet article sans modification.

La commission a adopté l'article 19 sans modification .
--

Article 20

Diverses coordinations outre-mer

L'article 20 procède aux coordinations nécessaires afin que le projet de loi puisse s'appliquer dans les territoires ultramarins soumis au principe de spécialité législative. Le Gouvernement serait également habilité à légiférer par ordonnance afin d'adapter et d'étendre les dispositions du projet de loi dans les collectivités ultramarines, qu'elles soient régies par l'article 73 ou par l'article 74.

La commission a rendu applicable les modifications du code de la sécurité intérieure réalisées par le projet de loi dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution.

L'article procéderait en premier lieu à plusieurs coordinations, afin de rendre les dispositions du projet de loi applicables dans les territoires ultramarins.

Coordinations réalisées par l'article 20 du projet de loi

Dispositions de l'article 20 (texte de la commission)	Articles de loi modifiés	Objet de la coordination
I	Article 711-1 du code pénal	Applicabilité des articles 1 ^{er} , 1 ^{er} bis, 2, 4, 5, 15 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna
II	Article 804 du code de procédure pénale	Applicabilité des articles 3, 3 bis, 3 ter, 6, 12, 15 bis, 16 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna
III	Articles L. 721-1, L. 722-1 et L. 723-1 du code de la justice pénale des mineurs	Applicabilité des articles 12, 13 et 16 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna
IV	Articles L. 523-25, L. 552-19 et L. 562-35 du code de l'organisation judiciaire	Applicabilité de l'article 14 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna
V	Article 125 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 <i>relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés</i>	Applicabilité de l'article 19 du projet de loi, relative aux procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et Antarctiques françaises

L'article 20 ne prévoit cependant pas de rendre applicables les modifications du code de la sécurité intérieure réalisées par le projet de loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité. Sont plus particulièrement concernés l'article 6, relatif à la réserve opérationnelle de la police nationale, les articles 7, 8 et 9, relatifs à la captation d'images par les forces de sécurité intérieure et les douanes, et les articles 10 à 11, relatifs au renforcement du contrôle des armes.

Ces dispositions sont toutefois pertinentes, y compris dans les collectivités régies par l'article 74. La commission les y a donc étendues par l'adoption d'un **amendement COM-47** des rapporteurs.

L'article habiliterait en second lieu le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation et à l'extension des dispositions du projet de loi dans les collectivités ultramarines, qu'elles soient régies par l'article 73 ou par l'article 74.

Cette ordonnance devrait être prise dans un délai d'un an à compter de la promulgation du projet de loi, et un projet de loi de ratification devrait être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

La commission a adopté l'article 20 ainsi modifié .
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 OCTOBRE 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de Muriel Jourda et Loïc Hervé sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Certains articles de ce projet de loi sont directement inspirés de la triste affaire Sarah Halimi, du nom de cette femme juive, je l'indique car cela était un des éléments de l'affaire, défenestrée par un de ses voisins. Celui-ci n'a pas été condamné, son irresponsabilité pénale ayant été reconnue par le juge du fait de l'absorption de substances psychoactives et d'une bouffée délirante, dont le lien avait fait débat entre les experts.

Certes, « on ne juge pas les fous », mais cela doit-il s'appliquer lorsque ladite folie découle d'un comportement personnel fautif – en l'occurrence la consommation de drogue ? Ce débat jurisprudentiel et doctrinal n'est pas nouveau. Nous avons déjà eu l'occasion d'en débattre lors de l'examen de deux propositions de loi, l'une de Jean-Yves Roux et Jean Sol et l'autre de Nathalie Goulet.

Le Gouvernement nous soumet aujourd'hui deux dispositifs : le premier écarte l'irresponsabilité pénale en cas de prise de substances psychoactives dans un temps proche de l'infraction et dans le dessein de commettre cette infraction. Sur ce point, je vous proposerai de rétablir ce que nous avons voté au Sénat : renvoyer l'affaire à une juridiction de fond afin qu'un procès ait lieu. Le second pénalise la prise des substances, en cas d'irresponsabilité pénale constatée du fait de cette prise, dès lors que l'on connaissait leurs effets. Je ne suis pas certaine que ces dispositifs changeront la donne ; ils seront probablement difficiles à appliquer, mais me paraissent néanmoins acceptables.

Un autre volet concerne l'amélioration de la protection des policiers. De l'aveu même de la Chancellerie, c'est du droit « expressif », car des dispositions répressives existent déjà, assorties de circonstances aggravantes.

Les autres mesures concernent des retouches au code de la justice pénale des mineurs : l'impossibilité pour le juge des enfants qui a instruit l'affaire de participer ou de présider la juridiction de jugement ; la possibilité pour le procureur de la République de faire appel d'une mesure éducative ou provisoire ; la possibilité de mettre en détention provisoire le jeune

majeur qui s'apprêtait à être jugé par un tribunal pour enfants, dans l'attente d'être jugé par la juridiction compétente ; la possibilité d'imposer un relevé signalétique à un mineur susceptible d'avoir commis un crime ou un délit puni de cinq ans de prison ; l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire lorsque la valeur de l'objet du vol est inférieure à 300 euros et si la victime a déjà été indemnisée du préjudice subi, typiquement un vol à l'étalage.

M. Loïc Hervé, rapporteur. - J'ai traité les articles du projet de loi relatifs à la réserve de la police nationale, à la captation d'image, au contrôle des armes, aux gardes particuliers assermentés et à la lutte contre les rodéos urbains.

Certaines de ces dispositions font suite à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi Sécurité globale dont j'étais co-rapporteur avec Marc-Philippe Daubresse. L'article 6 accompagne la montée en puissance de la réserve civile de la police nationale, rebaptisée réserve opérationnelle de la police nationale. Il reprend l'article 57 de la loi précitée qui était issu d'un amendement de notre collègue Henri Leroy, article qui a été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif qu'il ne présentait pas de lien avec le texte initial de la proposition de loi. Il s'agit de confier à la réserve de la police nationale des missions plus opérationnelles tout en l'ouvrant davantage aux volontaires issus de la société civile. De plus, les réservistes retraités de la gendarmerie ou de la police nationales pourraient conserver, pendant une durée de cinq ans à compter de leur départ à la retraite, la qualité d'officier de police judiciaire. Ces évolutions vont dans le bon sens, et je vous proposerai de les adopter, comme nous l'avons fait en mars dernier.

Le volet relatif à la captation d'images par les forces de sécurité remet l'ouvrage sur le métier afin de donner les moyens aux policiers et aux gendarmes de mieux tirer parti des nouvelles technologies. Il s'agit tout d'abord d'encadrer le recours à la vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière. Le régime proposé serait beaucoup plus resserré que celui que la loi « Sécurité globale » avait voulu mettre en place. Les finalités seraient mieux définies, puisque le recours à ce dispositif ne serait possible qu'aux seules fins de prévenir les risques d'évasion et les menaces de la personne placée en garde à vue sur elle-même ou sur autrui. Je vous proposerai d'améliorer encore les garanties entourant ce dispositif en renforçant l'information des personnes, par l'obligation d'apposer une affiche à l'entrée de la cellule ; en alignant le régime des personnes sous protection juridique sur celui des mineurs ; en interdisant les rapprochements automatisés des images captées avec d'autres traitements de données ; et en permettant la conservation des images en cas d'engagement d'une procédure administrative ou disciplinaire. J'aurai également un avis bienveillant sur un amendement de notre collègue Henri Leroy visant à augmenter la durée de conservation des enregistrements afin de mieux protéger les droits des personnes.

Le projet de loi prévoit ensuite de donner une base légale à l'usage des caméras aéroportées en matière administrative et des caméras embarquées par les forces de sécurité intérieure. Deux arrêts du Conseil d'État et une décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ont mis fin à l'utilisation des drones. La loi « Sécurité globale » devait donner une base légale à leur usage, mais le Conseil constitutionnel a censuré l'article. Ces drones ne volent donc toujours pas... Pourtant, le Conseil constitutionnel considère que l'utilisation par les forces de l'ordre de caméras fixées sur des aéronefs n'est pas contraire à la Constitution mais, selon lui, « l'équilibre trouvé par le législateur ne protégeait pas suffisamment le droit au respect de la vie privée ». Les modifications apportées par le Sénat n'avaient pas été suffisantes. L'article 8 propose donc un équilibre entre opérationnalité et protection du droit au respect de la vie privée. Le Gouvernement propose d'aligner le régime des caméras embarquées sur celui des caméras individuelles, ce qui me semble pertinent. Je vous proposerai de compléter les garanties prévues, pour permettre notamment la conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire. Je vous proposerai également de permettre aux personnels de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent, lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des comptes rendus d'interventions, comme nous l'avons prévu pour les caméras individuelles dans la loi « Sécurité globale ».

Enfin, dernière mesure censurée dans cette loi qui trouve également sa place dans ce texte, l'attribution aux gardes particuliers assermentés de nouvelles compétences pour constater certaines contraventions en matière de circulation routière et de stationnement dans les propriétés dont ils assurent la surveillance.

L'article 18 vise à renforcer la lutte contre les rodéos urbains en introduisant de nouvelles obligations déclaratives qui permettront d'identifier plus facilement les véhicules impliqués et leurs propriétaires. Il ramène de quinze à sept jours le délai au terme duquel les véhicules mis en fourrière après un rodéo pourront être détruits.

Le projet de loi prévoit de renforcer et de mieux définir les interdictions d'acquisition et de détention d'armes. Pour cela, il propose des mesures permettant d'assurer l'effectivité de ces interdictions, notamment en favorisant une plus grande exhaustivité du Fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (Finiada).

Le projet de loi pose également un principe d'interdiction de l'acquisition et de la détention des armes à feu de catégorie A, B et C par les personnes morales à but non lucratif. Des exceptions seraient prévues pour les associations sportives ayant pour objet la pratique du tir, du ball-trap et du biathlon, ainsi que pour la chasse. Cet article répond au problème posé

par certaines associations qui se créent et s'affilient temporairement à une fédération afin d'acquérir des armes à feu, puis qui ne renouvellent pas leur affiliation tout en conservant les armes. Cette pratique n'est pas satisfaisante au regard de la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

Le projet de loi prévoit de mieux contrôler l'accès aux métiers de l'armurerie et de l'armement, en subordonnant l'accès aux formations à l'obtention d'une autorisation préalable. Cette autorisation, qui vise à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec la manipulation ou l'utilisation des armes, pourrait être délivrée après enquête administrative.

Enfin, l'article 19 adapte les procédures répressives de la CNIL. Depuis l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), cette autorité connaît une augmentation importante du volume des affaires qu'elle traite, et ses procédures semblent inadaptées. L'article prévoit de les aménager et de les simplifier. Il reprend l'essentiel des modifications apportées par le Sénat lors de l'examen d'une disposition similaire dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) et aboutit à un équilibre satisfaisant.

Il faudra attirer l'attention du Gouvernement en séance publique sur la nécessité de rénover le cadre actuel de la vidéoprotection, qui n'est plus conforme au droit européen. Il s'agit d'un chantier d'ampleur, que nous ne pouvons pas mener à l'occasion de ce texte. Ce sujet ne peut être traité par ordonnance.

Mme Nathalie Goulet. – Merci à Muriel Jourda pour son travail sur les questions d'irresponsabilité pénale. Je regrette que ce débat soit aussi bâclé. Il méritait mieux que d'être rattaché à ce texte. Je ne suis pas persuadée qu'il faille modifier l'article L. 122-1 du code pénal ni très convaincue de la rédaction qui nous est proposée par le Gouvernement. Ce sujet mérite mieux que ce texte passable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci à nos rapporteurs pour leur travail. Il s'agit bien du collage de deux textes : l'un sur l'irresponsabilité pénale et l'autre sur la sécurité intérieure destiné à répondre à la censure du Conseil constitutionnel.

Sur l'irresponsabilité pénale, nous avons approuvé la rédaction adoptée dans le texte de Mme Goulet. L'article 1^{er} du projet de loi nous paraît satisfaisant. Mais quelle est l'utilité de l'article 2 ? Il apporte de la confusion : comment un tribunal pourra-t-il se fonder sur une formulation aussi vague ? Nous proposerons à nouveau une définition du discernement en séance.

S'agissant de la sécurité intérieure, certaines dispositions concernant les violences commises à l'encontre des policiers, la réserve de la police, le

contrôle des ventes d'armes nous conviennent. Mais d'autres sujets sont plus problématiques, notamment la question du vol à l'étalage. Relisons *Les Misérables* de Victor Hugo et souvenons-nous de l'épisode du vol de baguette rue de Tournon qu'il relatait.

Nous considérons que, en cas d'incertitude sur la question de la majorité, le doute doit bénéficier aux personnes concernées. Nous avons des réserves sur la reconnaissance faciale et des interrogations s'agissant de la vidéosurveillance en garde à vue. Nous sommes favorables à l'amendement Leroy sur la conservation des données. Enfin, je partage ce qu'a dit Loïc Hervé : une réflexion approfondie sur la vidéoprotection et le droit des personnes est nécessaire, notamment au regard des décisions des instances européennes.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je partage l'appréciation de Nathalie Goulet sur le caractère bâclé de notre débat. J'ai été désignée rapporteur, alors même que le texte n'était pas voté à l'Assemblée nationale. Nous avons eu bien peu de temps pour travailler sur un sujet pourtant majeur : à nouveau, nous légiférons dans l'urgence.

L'article 2 ne pénalise que la consommation de substances, mais je reconnais que cela sera délicat à trancher par les tribunaux.

Sur les questions de distinction majorité-minorité, le texte ne fait que tirer les conséquences procédurales d'une reconnaissance de majorité.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Oui, ce texte est bien un collage, mais la fin du quinquennat approche et il fallait trouver une solution à la lourde censure constitutionnelle de la loi « Sécurité globale ».

Pour répondre à la remarque de Jean-Pierre Sueur, je signale que la reconnaissance faciale par les drones est expressément interdite à l'article 8 du projet de loi.

La vidéoprotection dans les cellules de garde à vue existe déjà en pratique. La loi ne fait qu'offrir un cadre juridique *a posteriori*. C'est frustrant pour nous, mais remettons de l'ordre dans ce qui se passe sur le terrain.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions relatives aux conditions de l'irresponsabilité pénale et aux infractions qui peuvent en découler ; aux dispositions pénales réprimant les attentes commises contre les forces de sécurité intérieure ; à la réserve opérationnelle de la police nationale ; à la captation d'images par les forces de sécurité intérieure ; au contrôle des armes et des explosifs au niveau national ; aux dispositions procédurales du code de la justice pénale des mineurs ; au régime d'encadrement des relevés signalétiques ; aux

compétences des gardes particuliers assermentés ; à la lutte contre les rodéos motorisés ; aux procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Examen des articles

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-30 tend à rétablir le texte adopté par le Sénat le 25 mai 2021 pour prévoir le renvoi devant une juridiction de jugement.

M. André Reichardt. – Ce dispositif s'ajoute-t-il à ce qu'a prévu le Gouvernement ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Non, il s'y substitue.

L'amendement COM-30 est adopté ; les amendements COM-15 et COM-16 deviennent sans objet.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-14 a déjà été adopté par le Sénat. Valérie Boyer et Annick Billon entendent s'assurer que le fait d'avoir été victime de violences conjugales ou intrafamiliales sera pris en compte si la victime devient elle-même auteur d'une infraction et que sa responsabilité pénale doit être évaluée. Sagesse, car c'est déjà le cas.

M. François-Noël Buffet, président. – Il nous revient d'adopter ou de rejeter cet amendement puisque nous établissons le texte de la commission. Le droit positif répondant déjà aux préoccupations de nos collègues, je suis tenté de vous proposer de rejeter cet amendement...

Mme Dominique Vérien. – Je propose au contraire d'adopter cet amendement : le Sénat l'a déjà adopté et il faut envoyer un signal fort aux tribunaux.

Mme Nathalie Goulet. – J'étais au banc lorsque cet amendement a été adopté pour la première fois par le Sénat. Je voterai contre.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Comment l'irresponsabilité pénale sera-t-elle évaluée ? Les critères sont multifformes.

Je suis engagée dans la lutte contre les violences faites aux femmes, mais attention aux dispositions purement déclaratives. Peut-être suis-je ici trop juriste et pas assez militante...

M. François-Noël Buffet, président. – Cet amendement fait référence à une affaire particulière, celle de Mme Bacot, dont la cour d’assises a reconnu la responsabilité pénale.

M. Thani Mohamed Soilihi. – La loi bavarde n’a pas sa place en matière pénale. Je comprends l’intention de nos collègues, mais le droit positif est suffisant.

Mme Marie Mercier. – Cet amendement fait référence au procès de Valérie Bacot. Nous sommes tous contre les violences faites aux femmes. Mais certains détracteurs de cet amendement ont parlé d’un « permis de tuer »... C’est un raccourci choquant, mais il est vrai qu’on ne peut pas dédouaner de toute responsabilité l’auteur d’une infraction au motif qu’il a lui-même été victime.

L’amendement COM-14 rectifié n’est pas adopté.

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-17 tend à supprimer l’article et donc la possibilité d’incriminer la consommation de substances psychoactives : avis défavorable.

L’amendement COM-17 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-27 rectifié tend à aggraver les sanctions lorsque l’homicide commis en état d’abolition du discernement revêt un caractère raciste ou antisémite. Il s’agit là d’une circonstance aggravante liée à un crime dont l’auteur a été reconnu irresponsable. Avis défavorable.

L’amendement COM-27 rectifié n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-28 rectifié tend à autoriser le juge à prononcer une peine de suivi sociojudiciaire en cas de condamnation pour intoxication volontaire à la suite de laquelle la personne a commis des actes de torture ou de barbarie. Il s’agit d’un amendement de cohérence : avis favorable.

L’amendement COM-28 rectifié est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-31 tend à restreindre les infractions prévues à l’article 2 aux atteintes aux personnes, alors que l’Assemblée nationale les avait notamment étendues aux incendies volontaires.

L’amendement COM-31 est adopté.

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L’article 3 est adopté sans modification.

Après l'article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-29 rectifié tend à inscrire les empreintes génétiques des personnes poursuivies ou condamnées pour les nouvelles infractions d'intoxication volontaire au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Avis favorable.

L'amendement COM-29 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis (nouveau)

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 3 ter (nouveau)

L'article 3 ter est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement de coordination COM-32 est adopté.

L'amendement de coordination COM-33 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Après l'article 5

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Nathalie Delattre part d'un constat juste : les gardes particuliers assermentés rencontrent parfois des difficultés dans l'exercice de leurs missions ; les contrevenants peuvent les menacer, voire tenter de les empêcher physiquement de dresser le procès-verbal.

Pour remédier à cette situation, l'amendement COM-5 crée deux nouveaux délits d'entrave à l'exercice des missions des gardes particuliers assermentés, punis de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende et autorise le garde particulier à constater lui-même par procès-verbal ces nouvelles infractions. Or ces faits peuvent déjà être poursuivis sur le fondement de diverses incriminations. En outre, le projet de loi élargit prudemment les pouvoirs reconnus aux gardes particuliers en matière de constatation de certaines contraventions routières. Or l'amendement va beaucoup plus loin en leur permettant de constater des délits ; il semble plus raisonnable d'évaluer d'abord comment les gardes particuliers assermentés se saisissent de leurs nouvelles prérogatives dans le domaine contraventionnel, les gardes particuliers n'ayant pas le statut d'officier de police judiciaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 6

L'amendement de coordination COM-34 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-35 renforce les garanties applicables au régime de vidéosurveillance des cellules de garde à vue ou de retenue douanière.

L'amendement COM-35 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend à augmenter la durée de conservation des enregistrements. Le projet de loi prévoit en effet une conservation de ces images pendant 48 heures. C'est trop court pour que la personne puisse prendre conseil auprès d'un avocat. Henri Leroy propose de la porter à une semaine : si, au cours de cette semaine, la personne qui a été placée sous vidéosurveillance le demande, les images seraient conservées pendant un mois. Cela permettra à la personne d'engager, si elle le juge nécessaire, une action en justice. Avis favorable.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Avant l'article 8

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-26 rectifié tend à intégrer une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel concernant la consultation directe des enregistrements des caméras individuelles par les agents. J'invite Alain Richard à déposer le même amendement sur les articles 8 et 9. Avis favorable.

L'amendement COM-26 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 8

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements COM-25 rectifié *bis* et COM-24 rectifié concernent l'usage des drones par les policiers municipaux. La loi « Sécurité globale » prévoyait cette possibilité à titre expérimental. Cela a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel, à raison de son champ extrêmement large. C'est presque ce même champ que nous propose Françoise Gatel et dans un cadre qui serait cette fois-ci pérenne.

Je vous propose donc d'accepter l'extension des drones aux polices municipales, mais dans un champ le plus sécurisé possible grâce à l'adoption de mon sous-amendement COM-48. Le caractère expérimental serait maintenu et les finalités pour lesquelles les polices municipales pourraient utiliser ces instruments seraient limitées : à la sécurité des manifestations et des périmètres de protection auxquels les policiers municipaux peuvent être affectés ; à la régulation des flux de transport dans l'exercice des pouvoirs de

la circulation exercés par le maire ; ainsi qu'à la surveillance des espaces naturels.

Mon avis est donc favorable à l'amendement COM-24 rectifié, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement, et défavorable au COM-25 rectifié *bis*.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je suis favorable à un encadrement. Le Conseil constitutionnel avait également soulevé la question de la durée : que prévoyez-vous sur ce point ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le sous-amendement propose un retour à l'expérimentation.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Des drones expérimentaux sont tombés sur des touristes à Paris, au marché aux fleurs ! L'expérimentation a bon dos...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis hostile à ces amendements, quelle que soit leur rédaction. Les gardes champêtres ont-ils réellement besoin de drones ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Madame de la Gontrie, l'autorisation sera délivrée par le préfet pour une durée maximale de trois mois, renouvelable.

Monsieur Sueur, le sous-amendement exclut les gardes champêtres.

M. François-Noël Buffet, président. – J'ajoute que, dans le cas des manifestations et des périmètres de protection, l'autorisation ne sera délivrée que pour la seule durée de la manifestation ou du périmètre de protection.

Le sous-amendement COM-48 est adopté. L'amendement COM-24 rectifié, ainsi modifié, est adopté ; l'amendement COM-25 rectifié bis devient sans objet.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Grâce à l'amendement COM-36 les enregistrements pourront être conservés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Même finalité s'agissant de l'amendement COM-37.

L'amendement COM-37 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9 bis (nouveau)

L'amendement de cohérence COM-38 rectifié est adopté.

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement de coordination COM-39 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'article L. 423-15 du code de l'environnement prévoit que les personnes qui, par suite d'une condamnation, sont privées du droit de porter une arme ne peuvent obtenir le permis de chasse.

Avec son amendement COM-18, notre collègue Henri Leroy voudrait que ces personnes puissent conserver leur permis et, le cas échéant, se faire prêter une arme par un autre chasseur. J'y suis défavorable, car je ne vois pas pourquoi nous reviendrions sur la condamnation judiciaire conduisant à une interdiction de port d'armes. En outre, dans le cas où une personne a fait l'objet d'une procédure de dessaisissement, le droit actuel prévoit que le préfet peut lever l'interdiction d'acquérir ou de détenir une arme s'il apparaît que celle-ci n'est plus susceptible de porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 bis (nouveau)

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-40 tend à sanctionner l'acquisition, la détention ou la cession par la personne morale d'armes, de munitions ou d'éléments relevant de la catégorie C en violation de l'article L. 312-2-1 du code de la sécurité intérieure.

L'amendement COM-40 est adopté.

L'article 10 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 ter (nouveau)

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-41 est adopté.

L'article 10 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 quater (nouveau)

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-42 est adopté.

L'article 10 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 quinquies (nouveau)

L'amendement de coordination COM-43 est adopté.

L'article 10 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L'amendement de coordination COM-44 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

L'article 15 est adopté sans modification.

Article 15 bis (nouveau)

L'article 15 bis est adopté sans modification.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-21 tend à confier de nouvelles attributions aux agents de développement des fédérations de chasseurs : ils seraient autorisés à constater par procès-verbal certaines contraventions routières sur les territoires qu'ils sont chargés de surveiller. Cette mesure reviendrait à aligner les prérogatives des agents de développement sur celles des gardes particuliers assermentés.

Les agents de développement des fédérations de chasseur ont des attributions très précises, qui sont liées à l'activité des fédérations de chasse, et qui paraissent donc assez éloignées de la sécurité routière et, en tout cas, différentes de celle d'un garde particulier, qui exerce une mission plus générale de surveillance d'une propriété.

La surveillance des voies de circulation en zone rurale est assurée par les gendarmes, les gardes champêtres, les personnels de l'Office national des forêts (ONF). Quant aux gardes particuliers, ils pourront bientôt constater certaines infractions. L'ajout d'un nouvel acteur ne paraît donc pas s'imposer à ce stade. Je suis donc défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-45 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Aucune disposition de ce projet de loi n'a trait à la chasse. L'amendement COM-1 rectifié *bis* est donc sans aucun lien, même indirect, avec l'objet du texte. Il en va de même de l'amendement COM-2 rectifié *ter*.

Les amendements COM-1 rectifié bis et COM-2 rectifié ter sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements COM-3 rectifié *bis* et COM-4 rectifié *bis*.

Les amendements COM-3 rectifié bis et COM-4 rectifié bis ne sont pas adoptés.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 17

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à préciser que les gardes particuliers assermentés peuvent constater les contraventions routières. Cet amendement me paraît inutile, car le projet de loi donne déjà la possibilité à ces gardes de constater les contraventions en matière de sécurité et de circulation routières. De plus, sa rédaction pose des difficultés sur le plan légistique. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le même raisonnement vaut pour les amendements COM-7 et COM-22. J'y suis donc défavorable.

Les amendements COM-7 et COM-22 ne sont pas adoptés.

Article 18

L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 18

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-8 tend à aligner le régime d'usage des armes des agents des services de la surveillance générale (SUGE) de la SNCF et du groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) sur celui des policiers nationaux et des gendarmes. Il s'agit d'une demande récurrente, puisque nous avons déjà rejeté une mesure similaire dans le cadre de l'examen de la proposition de loi « Sécurité globale ». Par cohérence, je suis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-9 a pour objet de punir de six mois d’emprisonnement et de 3 750 euros d’amende certaines pratiques dangereuses, par exemple le fait de monter sur le toit d’une rame de métro ou de se faire remorquer par un bus, comportements qui sont actuellement punis d’une contravention de quatrième classe. Il est aujourd’hui difficile d’apprécier si une telle aggravation des peines est adaptée. De plus, l’amendement tend à modifier des dispositions de nature réglementaire, il devrait donc être déclaré irrecevable au regard de l’article 41 de la Constitution s’il était représenté en séance.

L’amendement COM-9 n’est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-10 prévoit que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP peuvent porter leur caméra individuelle de façon non apparente lorsqu’ils exercent des missions dispensées du port de la tenue.

En droit, cette mesure me paraît contraire à la nécessaire information des personnes lors du recueil de leurs données personnelles. D’un point de vue opérationnel, les caméras individuelles ont pour principal objet d’apaiser les tensions. Le port apparent de la caméra participe de cet objectif. Je suis donc défavorable à cet amendement.

L’amendement COM-10 n’est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-11 prévoit que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP peuvent déclencher leur caméra individuelle sur la voie publique, lorsqu’ils y exercent des missions ou lors de leurs déplacements. J’y suis défavorable.

L’amendement COM-11 n’est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-12 vise à autoriser les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF à procéder à des fouilles et à des inspections des bagages, ainsi qu’à des palpations de sécurité. Un amendement analogue avait été examiné et rejeté par la commission dans le cadre de l’examen de la proposition de loi « Sécurité globale ». J’y suis donc défavorable.

L’amendement COM-12 n’est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-13 a pour objet d’élargir l’expérimentation prévue par la loi « Sécurité globale », qui permet à certaines entreprises de transport de faire usage de caméras embarquées pour prévenir les accidents.

En l’état actuel des technologies, le risque d’enregistrer des volumes considérables d’images de lieux privés ou d’entrées d’immeubles serait bien trop élevé. Je suis par conséquent défavorable à cet amendement.

L’amendement COM-13 n’est pas adopté.

Article 19

L'article 19 est adopté sans modification.

Après l'article 19

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-23 est un cavalier législatif.

L'amendement COM-23 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 20

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-47 tend à rendre applicables en outre-mer les modifications du code de la sécurité intérieure prévues par le projet de loi.

L'amendement COM-47 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	30	Rétablissement du texte adopté le Sénat le 25 mai 2021	Adopté
M. TABAROT	15	Suppression du critère selon lequel l'intoxication volontaire doit avoir eu lieu dans un temps très voisin de l'infraction	Satisfait ou sans objet
M. TABAROT	16	Suppression de la nécessité de s'être intoxiqué dans le dessin de commettre l'infraction	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er} bis (nouveau)			
Mme Valérie BOYER	14 rect.	Prise en compte de l'impact des violences conjugales pour l'évaluation de la responsabilité pénale d'une personne	Rejeté
Article 2			
M. TABAROT	17	Suppression de l'article	Rejeté
M. MOHAMED SOILHI	27 rect.	Aggravation des sanctions lorsque l'homicide commis en état d'abolition du discernement revêt un caractère raciste ou antisémite	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOHAMED SOILIH	28 rect.	Possibilité de prononcer une peine de suivi socio-judiciaire en cas de condamnation pour l'infraction d'intoxication volontaire à la suite de laquelle la personne a commis des tortures ou actes de barbarie	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	31	Limitation des infractions prévues à l'article 2 aux atteintes aux personnes	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
M. MOHAMED SOILIH	29 rect.	Inscription des empreintes génétiques des personnes poursuivies ou condamnées pour les nouvelles infractions d'intoxication volontaire au FNAEG.	Adopté
Article 4			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	32	Coordination avec une modification figurant dans la proposition de loi relative aux sapeurs-pompier	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	33	Coordination avec une modification figurant dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
Mme Nathalie DELATTRE	5	Possibilité pour les gardes particuliers assermentés de constater par procès-verbal un délit d'entrave à l'exercice de leur mission	Rejeté
Article 6			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	34	Amendement de coordination	Adopté
Article 7			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	35	Renforcement des garanties applicables au régime de vidéosurveillance des cellules de gardes à vue ou de retenue douanière	Adopté
M. Henri LEROY	19	Allongement de la durée de conservation des enregistrements issus de la vidéosurveillance des cellules de garde à vue ou de retenue douanière	Adopté
Article additionnel avant l'article 8			
M. RICHARD	26 rect.	Intégration d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel	Adopté
Article 8			
M. RICHARD	25 rect. bis	Usage des drones par les polices municipales	Satisfait ou sans objet
Mme GATEL	24 rect.	Usage des drones par les polices municipales	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	48	Expérimentation de l'usage de drones par les polices municipales	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	36	Possibilité de conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire - possibilité encadrée de consultation directe des images par les agents	Adopté
Article 9			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	37	Possibilité de conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire - possibilité encadrée de consultation directe des images par les agents	Adopté
Article 9 bis (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	38 rect.	Amendement de cohérence	Adopté
Article 10			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	39	Amendement de coordination	Adopté
M. Henri LEROY	18	Possibilité de conservation du permis de chasse pour les personnes interdites de port d'armes	Rejeté
Article 10 bis (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	40	Sanction de l'acquisition, la détention ou la cession par la personne morale d'armes, munitions ou éléments relevant de la catégorie C en violation du nouvel article L. 312-2-1 du code de la sécurité intérieure	Adopté
Article 10 ter (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	41	Amendement de clarification rédactionnelle	Adopté
Article 10 quater (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	42	Amendement de clarification	Adopté
Article 10 quinquies (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	43	Amendement de coordination	Adopté
Article 11			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	44	Amendement de coordination	Adopté
Article 17			
M. PATRIAT	21	Compétence des agents de développement des fédérations de chasseur pour constater certaines contraventions routières	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	45	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. CARDOUX	1 rect. bis	Extension des compétences reconnues aux agents de développement des fédérations de chasse pour constater les infractions prévues par le code de l'environnement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CARDOUX	2 rect. ter	Possibilité de faire réaliser certains constats relevant des missions de la police municipale par les agents de développement des fédérations de chasse	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CARDOUX	3 rect. bis	Délai de transmission des procès-verbaux par les gardes particuliers assermentés	Rejeté
M. CARDOUX	4 rect. bis	Possibilité pour les gardes particuliers et les agents de développement des fédérations de chasse de relever l'identité des contrevenants	Rejeté
Articles additionnels après l'article 17			
Mme Nathalie DELATTRE	6	Possibilité pour les gardes particuliers assermentés de constater les contraventions prévues à l'article R. 362-2 du code de l'environnement	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	7	Possibilités pour les gardes particuliers des communes de constater les infractions de circulation en dehors du domaine public routier	Rejeté
M. PATRIAT	22	Compétence des gardes particuliers assermentés et des agents de développement des fédérations de chasseurs pour constater des infractions à la circulation dans les espaces naturels	Rejeté
Article 18			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 18			
M. TABAROT	8	Usage de leurs armes par les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF	Rejeté
M. TABAROT	9	Aggravation des peines prévues pour sanctionner certains comportements dans les transports	Rejeté
M. TABAROT	10	Possibilité de port non apparent des caméras par les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP	Rejeté
M. TABAROT	11	Possibilité d'enregistrement par les caméras individuelles des agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP sur la voie publique	Rejeté
M. TABAROT	12	Prérogatives de fouilles, inspection des bagages et palpations de sécurité pour les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF	Rejeté
M. TABAROT	13	Élargissement de l'expérimentation autorisant certaines entreprises de transport à faire usage de caméras embarquées pour prévenir les accidents	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 19			
M. CHAIZE	23	Circonstance aggravante en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un élément constitutif d'un réseau de communications électroniques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 20			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	47	Application outre-mer des modifications du code de la sécurité intérieure	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

13 octobre 2021, le périmètre indicatif du projet de loi n° 849 (2020-2021) relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- aux conditions de l'irresponsabilité pénale et aux infractions qui peuvent en découler ;

- aux dispositions pénales réprimant les attents commises contre les forces de sécurité intérieure ;

- à la réserve opérationnelle de la police nationale ;

- à la captation d'images par les forces de sécurité intérieure ;

- au contrôle des armes et des explosifs au niveau national ;

- aux dispositions procédurales du code de la justice pénale des mineurs ;

- au régime d'encadrement des relevés signalétiques ;

- aux compétences des gardes particuliers assermentés ;

à la lutte contre les rodéos motorisés ;

- aux procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En revanche, **la commission a estimé que ne présentaient pas de liens, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :**

- aux compétences des agents de développement des fédérations de chasseurs en matière de droit de l'environnement ou de police municipale ;

- à la création d'une circonstance aggravante en cas de dégradation d'un élément constitutif d'un réseau de communications électroniques.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

Mme Sophie Macquart-Moulin, adjointe au directeur

M. Manuel Rubio-Gullon, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Charlotte Caubel, directrice

Mme Sabine Carré, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Mme Pascale Léglise, directrice

Mme Sabrina Palmier, chef du bureau des questions pénales

M. Basile Pierre, chef du bureau de la liberté individuelle

Direction générale de la gendarmerie nationale

M. Lionel Lavergne, général de division, adjoint au directeur des opérations

Mme Élisabeth Rolin, conseillère juridique

Direction générale de la police nationale

M. Guillaume Lescaux, magistrat judiciaire, conseiller juridique

Mme Gabrielle Hazan, adjointe au conseiller juridique

Service central des armes et explosifs

M. Jean-Simon Mérandat, chef du service

M. Bertrand Boittiaux, chef du pôle expertise

M. Karim Brahiti, chef de la section réglementation

Commission nationale de l'informatique et des libertés

M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général

Mme Karin Kiefer, directrice adjointe de la protection des droits et des sanctions

Mme Nina Le Bonniec, juriste au service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales

Conseil national des barreaux

Me David Lévy, avocat au barreau de Paris

Mme Émilie Guillet, chargée de mission

Contributions écrites :

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Défenseure des droits

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-849.html>