



...le projet de loi relatif à la

RESPONSABILITÉ PÉNALE ET À LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

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 du fondement 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.

1. 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. A 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**.

2. 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.

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

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 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.

3. 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 délictueux de certaines associations qui se créent et s'affilient temporairement à une fédération ayant reçu délégation pour la pratique du tir afin d'acquiescer des armes à feu, et qui ne renouvellent 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) 2017/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2017 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.

4. DES AMÉLIORATIONS PROCÉDURALES

A. DES RETOUCHES AU CODE DE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Les **articles 12, 13 et 14** du projet de loi 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



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
Morbihan



Loïc Hervé

Rapporteur
Sénateur
(Union Centriste)
Haute-Savoie

Commission des lois
constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-849.html>