



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur

NOR : INTD2204555L/Bleue-1

16 mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	12
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	15
TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACT	17
TITRE I^{ER}	22
OBJECTIFS ET MOYENS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	22
Article 1 : Approbation du rapport annexé	22
Article 2 : Trajectoire budgétaire	30
TITRE II	33
DISPOSITIONS RELATIVES A LA REVOLUTION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE	33
CHAPITRE I ^{ER}	33
LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ	33
Article 3 : Faciliter le recours à la technique du coup d'achat dans le cadre d'une enquête sous pseudonyme	33
Article 4 : Permettre aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser des saisies d'actifs numériques	40
Article 5: Subordonner, en cas de cyber attaque avec demande de rançon, le versement d'une indemnisation assurantielle au dépôt, par la victime, d'une plainte dans un délai maximal de 48h à compter du paiement de la rançon	47
CHAPITRE II	56
UN ÉQUIPEMENT À LA POINTE DU NUMÉRIQUE	56
Article 6 : Habilitation du Gouvernement pour le Réseau Radio du Futur	56
TITRE III	64
DISPOSITION RELATIVES À LA PROXIMITÉ, À LA TRANSPARENCE ET À L'EXEMPLARITÉ	64
CHAPITRE I ^{ER}	64
RENFORCER LE PILOTAGE DES SERVICES DE L'ÉTAT AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES	64
Article 7 : Interdiction du droit de grève et encadrement du droit syndical des préfets	64
CHAPITRE II	77
DOUBLEMENT DE LA PRÉSENCE ACCUEIL DES VICTIMES	77
Article 8 : Simplification du recours à la télécommunication audiovisuelle en procédure pénale et possibilité d'y avoir recours pour le recueil de la plainte	77
Article 9 : Possibilité pour une assemblée de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre l'un de ses membres	83
CHAPITRE III	93

MIEUX LUTTER CONTRE LES VIOLENCES INTRAFAMILIALES ET SEXISTES ET PROTÉGER LES PERSONNES _____	93
Article 10 : Renforcer la répression de l’outrage sexiste _____	93
Article 11 : Elargir le recours aux techniques spéciales d’enquête (TSE) pour mieux lutter contre les agissements sectaires, les viols et les homicides sériels ainsi que pour retrouver les fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée _____	99
CHAPITRE IV _____	110
EXEMPLARITÉ _____	110
Article 12 : Faciliter l’information de l’autorité hiérarchique par le procureur _____	110
CHAPITRE V _____	120
CONTINUUM DE SÉCURITÉ _____	120
Article 13 : Généralisation des caméras individuelles pour le personnel pénitentiaire _____	120
Article 14 : Extension à l’ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour la surveillance des opérations de fermeture et de scellement des cercueils _____	132
Article 15 : Autorisation du cumul emploi-retraite pour les fonctionnaires de conception et de direction de la police nationale qui exercent une activité privée de sécurité _____	143
TITRE IV _____	148
DISPOSITIONS VISANT À ANTICIPER LES MENACES ET CRISES _____	148
CHAPITRE I ^{ER} _____	148
RENFORCER LA FONCTION INVESTIGATION _____	148
Article 16 : Former tous les nouveaux policiers et gendarmes aux fonctions d’officier de police judiciaire (OPJ) dès la formation initiale _____	148
Article 17 : Création des assistants d’enquête _____	160
Article 18 : Généralisation de l’amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour tous les délits punis d’une seule peine d’amende ou d’un an d’emprisonnement au plus _____	169
Article 19 : Supprimer la procédure de la réquisition des services de police scientifique (PTS) par les services de police _____	176
Article 20 : Etendre le pouvoir des agents de police judiciaire sous le contrôle des officiers de police judiciaire à certains cadres d’enquête et à certains actes _____	182
Article 21 : Donner la qualité d’agents de police judiciaire à tous les militaires de gendarmerie, autres que les officiers de police judiciaire et les réservistes _____	188
Article 22 : Prévenir la nullité des procédures judiciaires tirée de la seule absence de mention expresse, au procès-verbal de consultation de traitements de données, de l’habilitation de l’agent qui y a procédé _____	192
Article 23 : Réforme de l’organisation de la police nationale –modification de l’article 706-53-5 du code de procédure pénale _____	197
Article 24 : Extension des bénéficiaires de l’affectation de biens saisis dans le cadre d’une procédure judiciaire _____	201
Article 25 : Décision de confiscation d’un bien immeuble vaut expulsion _____	206
Article 26 : Extension des autorisations générales de réquisitions _____	212

CHAPITRE II	223
FAIRE FACE AUX CRISES HYBRIDES ET INTERMINISTÉRIELLES	223
Article 27 : Pouvoirs du préfet en cas de crise	223
Article 28 : Création d'une journée annuelle obligatoire de prévention des risques	235
CHAPITRE III	249
SUBVERSIONS VIOLENTES	249
Article 29 : Créer une procédure de dévolution des biens des associations dissoutes par l'autorité administrative	249
CHAPITRE IV	273
FRONTIÈRES	273
Article 30 : Permettre l'inspection visuelle aux frontières des véhicules particuliers par les officiers de police judiciaire	273
Article 31 : Prévoir la transmission à l'autorité administrative des données API des membres d'équipage dans le transport aérien, maritime et ferroviaire	279
CHAPITRE V :	289
DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER	289
Article 32 : Habilitation du Gouvernement relative à l'application des dispositions dans les outre-mer	289

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'action du ministère de l'intérieur est au cœur de la vie des Français. Vivre en sécurité, accéder à des services publics de proximité modernes, faciliter les projets dans tous les départements sont des attentes majeures des citoyens. Y répondre efficacement est une nécessité démocratique et constitue la mission des agents du ministère de l'intérieur, au service de tous, partout et tout au long de l'année. Pour les cinq ans à venir, cette loi fixe les objectifs et programme les moyens des missions relevant du ministère de l'intérieur, alors que l'univers numérique et la délinquance évoluent considérablement.

Depuis 2017, un effort sans précédent pour lutter contre le crime et garantir la sécurité du quotidien a été engagé, avec le recrutement de 10 000 policiers et gendarmes. En 2022, chaque département comptera plus de policiers et gendarmes qu'en 2017. De premières réponses ont ainsi été apportées aux priorités fixées, notamment la lutte contre le trafic de drogue et la répression des violences intrafamiliales, lesquelles touchent les femmes et les enfants.

Grâce à ces renforts, la lutte contre le trafic de drogue s'est traduite par la création d'un nouvel office anti-drogue et par la baisse du nombre de points de *deal* en France de 10% en 2021. La généralisation des amendes forfaitaires délictuelles sanctionne, quant à elle, efficacement les consommateurs de stupéfiants : 130 000 amendes ont été dressées en 2021.

En outre, les atteintes aux biens ont reculé depuis 2017, qu'il s'agisse des cambriolages de logements, des vols de véhicules, des vols avec armes ou des vols violents sans armes.

Si les atteintes aux personnes ne s'infléchissent pas, c'est notamment du fait de l'augmentation déclarée des violences intrafamiliales et sexuelles. La parole se libère, les violences sont mieux connues et sont donc mieux combattues même s'il reste bien évidemment des efforts à faire. Depuis le Grenelle des violences conjugales, 2 000 enquêteurs spécialisés se sont déployés, 90 000 policiers et gendarmes ainsi que tous les élèves policiers et gendarmes ont été formés, 400 intervenants sociaux accueillent et accompagnent les victimes dans les commissariats et les brigades. Une plateforme de signalements a été créée ; les outrages sexistes et le harcèlement dans l'espace public sont désormais verbalisés.

Des moyens supplémentaires sont aussi venus faciliter les démarches quotidiennes des citoyens, avec notamment la création de 2 000 espaces France Services, partout dans les territoires. Pour la première fois ces deux dernières années, les effectifs des services territoriaux de l'État ont été stabilisés, alors même que 5 000 postes de fonctionnaires avaient été supprimés dans les préfectures et directions départementales interministérielles depuis 2010. L'échelon départemental, préservé et renforcé, s'est aussi transformé avec la mutualisation des fonctions de soutien des services pilotés par les préfets.

Ce renforcement des moyens humains est une partie de la réponse. La présente loi remet à niveau et modernise les moyens du ministère, pour l'adapter aux nouveaux enjeux de sécurité.

A la suite du Livre blanc sur la sécurité intérieure, le Beauvau de la sécurité lancé en février 2021 a permis une large concertation sur les missions, le statut et les moyens des policiers et gendarmes. Le très fort renforcement de la fonction investigation et la simplification de la procédure pénale se sont traduits par des avancées concrètes, comme l'extension des amendes forfaitaires délictuelles (AFD).

Parallèlement, des mesures pour améliorer transparence et exemplarité ont été prises : formation renforcée et allongée des policiers et gendarmes, meilleur encadrement par une hiérarchie présente sur le terrain, équipement en caméras-piétons individuelles, nouveau schéma national du maintien de l'ordre, publicité des rapports des inspections.

Par ailleurs, le modèle français de sécurité civile et de gestion de crise a été consolidé, avec le plan de soutien au volontariat de 2018 ainsi que la loi de 2021, première grande loi de sécurité civile depuis 2011, qui valorise le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels. Durant cinq ans, les services de l'État, pilotés par les préfets, ont plus que jamais joué un rôle majeur : lutte contre la pandémie, mise en œuvre du plan France Relance avec des sous-préfets dédiés, pilotage de la lutte contre le séparatisme, notamment islamiste. Surtout, une manière nouvelle d'agir, fondée sur la confiance, a émergé. Préfets, sous-préfets et agents des préfectures travaillent étroitement avec les élus, en particulier les maires. Les partenaires des forces de sécurité, parties prenantes du *continuum* de sécurité, ont été confortés : les polices municipales sont dotées de nouvelles missions et le cadre d'exercice des professions de la sécurité privée sera profondément revu en 2022.

Cette remise à niveau des moyens humains, financiers ou matériels du ministère de l'intérieur a été permise par une augmentation de son budget – inégalée dans l'histoire administrative – de 10 milliards d'euros. S'arrêter serait une erreur : le ministère de l'intérieur, s'il est celui de l'urgence, ne peut se satisfaire de politiques « par à-coups », provenant en partie d'un déficit d'anticipation et de programmation. Ces cinq années de réparation se prolongeront pendant les cinq suivantes, avec un effort augmenté à hauteur de 15 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur le périmètre actuel. L'institution continuera de se renforcer, tout en se transformant profondément. C'est la voie à suivre pour que les femmes et les hommes du ministère de l'intérieur relèvent les défis des cinq prochaines années.

La présente loi donne de nouveaux moyens humains, juridiques, budgétaires et matériels au ministère de l'intérieur. Préparer la France de 2030 suppose de prendre le tournant révolutionnaire du numérique, d'agir dans la proximité et de mieux prévenir les crises et menaces futures.

Le numérique, levier de modernisation et de rapprochement avec les citoyens à saisir mais aussi nouveau champ d'action à investir pour lutter notamment contre la cybercriminalité, impose au ministère de l'intérieur une « révolution copernicienne » comparable à la création de la police judiciaire sous Georges Clemenceau. Une part très importante des moyens de la présente loi est ainsi dédiée à la transformation numérique, pour que le ministère de l'intérieur se saisisse des opportunités qu'elle offre : démarches dématérialisées, outils de travail en mobilité, moyens d'investigation modernisés. Il est aussi un nouveau territoire de délinquance de masse, qui demande à ce que des moyens humains, juridiques et budgétaires importants soient orientés vers la

lutte contre la cybercriminalité, l'accompagnement des victimes et l'anticipation de la crise de demain.

Dans les cinq années à venir, le ministère de l'intérieur se rapprochera des citoyens et des territoires ruraux. 200 brigades de gendarmerie seront créées et la présence de l'Etat dans les territoires sera renforcée, notamment dans les zones périurbaines et rurales. En outre, la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain sera doublée en 2030. Grâce au numérique, à une meilleure gestion des effectifs, à l'abandon de tâches périphériques qui ne sont pas le cœur de métier des forces de l'ordre et à la simplification de la procédure, le temps sur la voie publique sera la règle et le temps au commissariat ou à la brigade l'exception. Les victimes, notamment de violences intrafamiliales ou sexuelles, placées au centre d'un parcours modernisé, seront mieux accueillies et accompagnées. Policiers et gendarmes refléteront aussi davantage la diversité de la population, grâce à des dispositifs de recrutement diversifiés. Avec des garanties de transparence et d'exemplarité renforcées dans l'action des forces de sécurité, jeunes et habitants des quartiers populaires auront davantage envie de s'engager dans celles-ci. Le ministère de l'intérieur nouera des partenariats renouvelés avec les acteurs du *continuum* de sécurité et se rapprochera du monde de la recherche. Les agents seront équipés de matériels performants et innovants et bénéficieront d'un immobilier offrant des conditions de travail et d'accueil renouvelées et répondant aux besoins accrus de formation.

La présente loi donnera également les moyens de mieux faire face aux crises et menaces actuelles (ordre public, délinquance et criminalité, crises de sécurité civile), tout en préparant mieux notre société aux enjeux de 2030. Faire face mieux qu'hier à la délinquance du quotidien et à la criminalité suppose ainsi de continuer de renforcer les moyens humains et juridiques d'investigation, en intégrant davantage police et justice. La subversion violente sera combattue grâce de nouvelles unités plus réactives, après une décennie de baisse des effectifs de forces mobiles. A l'approche de la Coupe du monde de rugby et des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, des outils de gestion des grands événements plus robustes seront bâtis. Face aux crises climatiques, nos moyens devront mieux s'adapter aux enjeux actuels mais aussi futurs : le renouvellement amorcé des matériels de sécurité civile sera amplifié de manière inédite avec le renouvellement de la flotte d'hélicoptères du ministère et une mutualisation plus grande des moyens aériens. La gestion de crise sera professionnalisée, sous l'autorité des préfets, et saura mieux qu'avant s'appuyer sur une population dotée d'une meilleure culture du risque. Enfin, nos frontières seront mieux sécurisées, grâce à une meilleure coordination opérationnelle et à l'utilisation d'outils technologiques de pointe.

L'ensemble de ces moyens ne saurait se déployer sans une attention accrue aux conditions de travail et au soutien. La présente loi, pour être à la hauteur des enjeux de 2030, devra avant tout être à la hauteur des femmes et des hommes du ministère de l'intérieur et au service des Français.

Le titre I^{er} détaille les objectifs et moyens du ministère de l'intérieur, qui figurent dans le rapport annexé au texte de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

L'**article 1^{er}** a pour objet l'adoption du rapport annexé à la loi. L'**article 2** fixe la trajectoire budgétaire sur les cinq années de la loi, soit de 2023 à 2027, pour le budget du ministère de l'intérieur.

Le titre II du projet de loi contient les dispositions relatives à la transformation numérique du ministère de l'intérieur.

Le chapitre I^{er} détaille les mesures prises pour lutter plus efficacement contre la cybercriminalité. L'**article 3** du projet de loi complète les actes que les enquêteurs peuvent réaliser dans le cadre de « l'enquête sous pseudonyme » pour renforcer leur capacité à confondre les auteurs des infractions commises en ligne. L'**article 4** du projet de loi permet aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser, au même titre de ce qui existe déjà pour les actifs bancaires, des saisies d'actifs numériques qui sont aujourd'hui plus rapidement et aisément dissimulables que des actifs bancaires. L'**article 5** encadre les clauses de remboursement des rançongiciels par les assurances, en conditionnant ce remboursement au dépôt rapide d'une plainte par la victime, afin d'améliorer l'information des forces de sécurité et de l'autorité judiciaire et de « casser » le modèle de rentabilité des cyber-attaquants.

Le chapitre II dédié à l'équipement numérique des forces de sécurité et de secours contient un unique **article 6** qui habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance pour engager les modifications du code des postes et des communications électroniques nécessaires au déploiement du projet « réseau radio du futur ».

Le titre III du projet de loi contient les dispositions relatives à la proximité, à la transparence et à l'exemplarité des agents du ministère de l'intérieur.

Le chapitre I^{er} du titre III, qui traite du renforcement du pilotage des services de l'Etat, comporte un **article 7** unique, qui prévoit l'interdiction du droit de grève et l'encadrement du droit syndical des agents occupant des emplois de préfet et sous-préfet. Ces dispositions se justifient par la spécificité de l'exercice des fonctions de préfet et de sous-préfet dans la continuité de la vie de la Nation.

Le chapitre II du titre III concerne l'accueil des victimes et comporte deux articles. L'**article 8** simplifie le dépôt de plainte en ouvrant la possibilité aux victimes de le faire par voie de télécommunication audiovisuelle. Compte tenu de l'augmentation récente des atteintes à l'intégrité des élus, l'**article 9** prévoit la possibilité pour une collectivité territoriale ou une assemblée de se porter partie civile lorsque l'un de ses membres, investi d'un mandat électif public, est victime d'une agression, dès lors que l'action publique aura été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée.

Le chapitre III du titre III contient les dispositions visant à mieux lutter contre les violences intrafamiliales et sexistes. Compte tenu de la récurrence des faits de harcèlement dans l'espace public ou dans les transports, l'**article 10** prévoit l'aggravation de la peine d'amende encourue

pour le délit d'outrage sexiste et fait de cet outrage un délit lorsqu'il est commis dans certaines configurations. L'**article 11** prévoit quant à lui le renforcement du dispositif pénal applicable à plusieurs types d'atteinte aux personnes. Il étend notamment l'usage des techniques spéciales d'enquête aux investigations en matière d'abus de faiblesse commis en bande organisée, pour mieux réprimer le phénomène sectaire ; il autorise le recours aux techniques spéciales d'enquêtes pour la recherche des fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée ; il permet enfin le recours à ces mêmes techniques spéciales d'enquête, ainsi qu'à la garde à vue dérogatoire, pour des faits d'homicides et de viols lorsqu'ils sont commis en série.

Le chapitre IV du titre III sur l'exemplarité comporte un **article 12** unique ajoutant à la possibilité d'information de l'administration employeuse par le procureur de la République s'agissant des fonctionnaires faisant l'objet de poursuites pénales, une obligation d'information s'agissant des personnes dépositaires de l'autorité publique ainsi qu'une possibilité d'information dès que le Procureur de la République estime qu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une personne dépositaire de l'autorité publique a commis ou tenté de commettre une infraction à des lois ou règlements, et que les faits sont susceptibles, à raison de leur gravité ou des fonctions de l'intéressé, de causer un trouble au fonctionnement du service.

Le chapitre V du titre III sur le *continuum* de sécurité comporte trois articles. L'**article 13** généralise, après une expérimentation réussie, la possibilité pour les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire de recourir au port de caméras mobiles. L'**article 14** place désormais sous la compétence des maires des zones de compétence de la police nationale la mission de surveillance de la fermeture et du scellement des cercueils préalablement à leur crémation, comme c'est déjà le cas en zone gendarmerie. L'**article 15** étend aux commissaires de police le bénéfice de la possibilité offerte aux gardiens de la paix et officiers de police de cumuler intégralement emploi (par reconversion dans le secteur privé) et retraite, lorsqu'ils rejoignent un métier de la sécurité privée. Cette mesure d'attractivité vise à contribuer à la professionnalisation et la montée en compétence de ce secteur, profondément réformé par la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

Le titre IV contient les dispositions visant à anticiper les menaces et crises et à doter le ministère des moyens juridiques d'y faire face.

Le chapitre 1^{er} du titre IV vise à simplifier la procédure pénale pour renforcer la fonction investigation. Pour augmenter le nombre d'officiers de police judiciaire et renforcer la formation juridique des nouveaux policiers et gendarmes, l'**article 16** supprime la condition d'ancienneté appliquée aux policiers en gendarmes pour se présenter à l'examen d'officier de police judiciaire permettant ainsi à tous les élèves policiers et gendarmes de le passer à l'issue de leur scolarité et prévoit désormais une condition d'ancienneté en service et d'expérience pour recevoir l'habilitation OPJ par l'autorité judiciaire. L'**article 17** crée la fonction d'assistants d'enquête, nouvelle catégorie de police judiciaire, qui seconderont les officiers et agents de police judiciaire dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire en réalisant des missions encadrées par le code de procédure pénale. L'**article 18** généralise l'amende forfaitaire délictuelle à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus. Par souci de

simplification et d'allègement de la procédure pénale, l'**article 19** supprime la réquisition des services de police technique et scientifique par les services de police et de gendarmerie. L'**article 20** étend quant à lui le pouvoir des agents de police judiciaire (APJ) à certains cadres d'enquête et à certains actes, sous le contrôle des officiers de police judiciaire. L'**article 21** prévoit de conférer la qualité d'APJ à tous les militaires de gendarmerie, permettant ainsi aux élèves de l'école des officiers de la gendarmerie nationale, à l'instar des élèves officiers de police et des élèves commissaires de police, de se voir confier davantage de missions pendant leur formation lorsqu'ils sont affectés dans des brigades. L'**article 22** vise à éviter que la seule absence de mention expresse au procès-verbal de consultation des traitements de données de la décision d'habilitation de l'agent des forces de sécurité ou des douanes, à procéder à cette consultation, n'entraîne automatiquement la nullité des procédures en cause, cette justification pouvant intervenir à tout moment, à la demande de l'autorité judiciaire ou de l'une des parties. L'**article 23** simplifie, à l'occasion de la réforme de la police nationale, la terminologie prévue par le code de procédure pénale pour désigner les lieux auprès desquels les personnes inscrites au fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAS) condamnées pour un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement doivent se rendre régulièrement. L'**article 24** étend à l'ensemble des services de police et de gendarmerie la possibilité de se voir affecter des biens saisis dans le cadre de procédures judiciaires. L'**article 25** prévoit que la décision définitive de confiscation d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion, les deux procédures étant auparavant dissociées. L'**article 26** étend les autorisations générales de réquisitions résultant d'instructions générales du procureur de la République concernant plusieurs catégories d'infractions.

Le chapitre II du titre IV contient deux articles visant à améliorer la réponse aux crises hybrides et interministérielles. L'**article 27** vise à clarifier et à renforcer, lors d'événements d'une particulière gravité et sur autorisation du préfet de zone, les prérogatives du préfet de département à l'égard des établissements publics de l'Etat et services déconcentrés ne relevant pas de son autorité, pour les seules mesures liées à la gestion de la situation. L'**article 28** crée une journée nationale de prévention des risques, appelée journée nationale de la résilience, qui permet une sensibilisation de l'ensemble des citoyens à la prévention des risques et aux gestes qui sauvent.

Le chapitre III consacré à la lutte contre la subversion violente contient un **article 29** unique organisant la dévolution des biens des associations lorsqu'elles sont dissoutes par l'autorité administrative en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Le chapitre IV prévoit enfin trois dispositions relatives à la surveillance des frontières. L'**article 30** permet aux policiers aux frontières (PAF) d'inspecter visuellement les véhicules particuliers dans la « zone-frontière ». L'**article 31** étend le périmètre de collecte des données de voyage à celles relatives aux équipages et gens de mer, en vue de contrôler plus efficacement les frontières.

Le chapitre V prévoit l'application outre-mer de la réforme, en habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour l'application outre-mer des modifications prévues par le présent projet de loi.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
4	Permettre aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser des saisies d'actifs numériques	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières <i>(Article L. 614-2 du code monétaire et financier)</i>	
5	Subordonner, en cas de cyber attaque avec demande de rançon, le versement d'une indemnisation assurantielle au dépôt, par la victime, d'une plainte dans un délai maximal de 48h à compter du paiement de la rançon	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières <i>(Article L. 614-2 du code monétaire et financier)</i>	
7	Interdiction droit de grève et encadrement du droit syndical des préfets	Conseil supérieur de la fonction publique <i>(Article 2 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)</i>	
9	Possibilité pour une assemblée de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre l'un de ses membres	CNEN <i>(Article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)</i>	
13	Généralisation des caméras individuelles pour le personnel pénitentiaire	CNIL <i>(Article 8, 1-4°-a) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)</i>	Comité technique de l'administration pénitentiaire (CTAP) pour information
14	Extension à l'ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour la surveillance des opérations de fermeture et de scellement des cercueils	CNEN <i>(article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)</i>	
14	Extension à l'ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour la surveillance des opérations de fermeture et de scellement des cercueils	Conseil national des opérations funéraires <i>(article L. 1241-1 du code général des collectivités territoriales)</i>	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
14	Extension à l'ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour la surveillance des opérations de fermeture et de scellement des cercueils	Assemblée de la Polynésie française <i>(article 9 de loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)</i>	
16	Former tous les nouveaux policiers et gendarmes aux fonctions d'officier de police judiciaire dès la formation initiale	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) <i>(Article R. 4124-1 du code de la défense)</i>	Comité technique de réseau de la police nationale (CTRPN)
17	Création des assistants d'enquête	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) <i>(Article R. 4124-1 du code de la défense)</i>	Comité technique de réseau de la police nationale (CTRPN) Comité technique de la Gendarmerie Nationale (CTGN)
20	Etendre le pouvoir des agents de police judiciaire sous le contrôle des officiers de police judiciaire à certains cadres d'enquête et à certains actes	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) <i>(Article R. 4124-1 du code de la défense)</i>	
21	Donner la qualité d'agents de police judiciaire à tous les militaires de gendarmerie, autres que les officiers de police judiciaire et les réservistes	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) <i>(Article R. 4124-1 du code de la défense)</i>	
23	Réforme de l'organisation de la police nationale –modification de l'article 706-53-5 du code de procédure pénale		Comité technique de réseau de la police nationale (CTRPN)
28 (article L. 4141-1 du code du travail)	Information des travailleurs sur les risques pour la santé et la sécurité	Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) <i>(Article R. 4641-9 du code du travail)</i>	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
28 (article L. 4644-1 du code du travail)	Désignation et formation des salariés compétents et du référent chargé de l'information relative à la prévention des risques naturels et technologiques	Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) <i>(Article R. 4641-9 du code du travail)</i>	
28 (article L. 4644-1 du code du travail)	Désignation et formation des salariés compétents et du référent chargé de l'information relative à la prévention des risques naturels et technologiques	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle <i>(article L. 2271-1 du code du travail)</i>	
28 (articles L.731-1-1 et L. 731-1-2 du code de la sécurité intérieure)	Participation des collectivités territoriales et de leurs établissements à la journée nationale de la résilience et organisation d'une séance d'information sur les risques majeurs et les moyens de s'en prémunir (incluant des exercices) à l'attention des agents publics et du public régulier des établissements publics locaux	Conseil national d'évaluation des normes <i>(Article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales)</i>	
29	Créer une procédure de dévolution des biens des associations dissoutes par l'autorité administrative	Haut Conseil à la vie associative <i>(Article 63 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire)</i>	
31	Élargir le périmètre de la collecte des données de voyage PNR-API aux membres de l'équipage dans le domaine aérien et maritime	CNIL <i>(Article 8, I-4°-a) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)</i>	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
7	Interdiction du droit de grève et encadrement du droit syndical des préfets	Arrêté	Ministère de l'intérieur
10	Renforcer la répression de l'outrage sexiste	Décret en Conseil d'Etat	
12	Faciliter l'information de l'autorité hiérarchique par le procureur	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
13	Généralisation des caméras individuelles pour le personnel pénitentiaire	Un décret en Conseil d'Etat portant création d'un traitement de données caméras mobiles pérenne devra être adopté après avis de la CNIL, avec mise à jour de l'analyse d'impact sur la protection des données (AIPD) réalisée pour l'expérimentation.	Ministère de la Justice
14	Extension à l'ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour les opérations de fermeture et de scellement des cercueils	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
16	Former tous les nouveaux policiers et gendarmes aux fonctions d'officier de police judiciaire (OPJ) dès la formation initiale	Décret en Conseil d'État Arrêté	Ministère de l'intérieur
17	Création des assistants d'enquête	Décret en Conseil d'Etat Arrêté	Ministère de l'intérieur
20	Étendre le pouvoir des agents de police judiciaire sous le contrôle des officiers de police judiciaire à certains cadres d'enquête et à certains actes	Décret en Conseil d'Etat Modification de l'article R. 53 -18 du CPP	Ministère de l'intérieur

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
23	Réforme de l'organisation de la police nationale – modification de l'article 706-53-5 du code de procédure pénale	Arrêté	Ministère de l'intérieur
24	Extension des bénéficiaires de l'affectation de biens saisis dans le cadre d'une procédure judiciaire	Arrêté	
28 (L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure)	Institution de la journée annuelle de la résilience	Décret d'application (R) de l'article L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) : journée nationale de la résilience	Ministère de l'intérieur
28 (L. 731-1-2 du code de la sécurité intérieure)	Obligation d'information sur les risques majeurs et les conduites à tenir et de mise en œuvre pratique (exercices) pour les employeurs publics et privés	Décret d'application (R) de l'article L. 731-1-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) : information et préparation à une crise (risques naturels, technologique et atteintes graves de sécurité publique) dans tous les établissements publics et privés	Ministère de l'intérieur
28 (L. 4141-1 du code du travail)	Information des travailleurs sur les risques pour la santé et la sécurité	Décret en Conseil d'Etat	Ministère chargé du travail
28	Entrée en vigueur de l'abrogation des dispositions instituées par l'article 241 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 et applicables aux outre-mer	Décret en Conseil d'Etat	
31	Prévoir la transmission à l'autorité administrative des données API des membres d'équipage dans le transport aérien, maritime et ferroviaire	Décret en Conseil d'Etat	

TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACT

Indicateurs	Objectifs et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel et périodicité	Identification et objectifs des dispositions concernées
<p style="text-align: center;">Présence des forces de sécurité intérieure (FSI) sur la voie publique</p>	<p>Cet indicateur vise à mesurer l'évolution du taux de présence des forces de sécurité intérieure (policiers et gendarmes) sur la voie publique.</p> <p>Pour la Direction générale de la police nationale (DGPN), l'assiette inclut la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), y compris le Service central du renseignement territorial (SCRT), la Préfecture de police (PP), la Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).</p> <p>L'objectif est de s'assurer que ce taux de présence augmente et converge vers l'objectif final de doublement de la présence sur la voie publique des policiers et gendarmes sur dix années. Il s'agit de rapprocher la population des forces de sécurité intérieure, d'accroître la visibilité des forces en renforçant le</p>	<p style="text-align: center;">Objectif tendanciel : le doublement de la présence des forces de sécurité intérieure (policiers et gendarmes) sur la voie publique en 10 ans, soit d'ici 2032</p>	<p style="text-align: center;">Pluriannuel (2032)</p>	<p>Les leviers qui seront mobilisés pour atteindre l'objectif de doublement de la présence des forces de sécurité intérieure (policiers et gendarmes) sur la voie publique sont évoqués dans le rapport annexé au projet de loi, dans le chapitre 2.2 intitulé « Doubler la présence de nos forces de l'ordre sur le terrain ».</p> <p>Un de ces leviers est de nature législative, à savoir l'article 14 du projet de loi qui prévoit l'extension à l'ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour certaines opérations de fermeture et de scellement des cercueils, permettant aux forces de l'ordre de ne plus être mobilisés sur cette mission déjà assurée par les maires en zone gendarmerie.</p>

	<p>maillage territorial pour assurer les missions de sécurisation et de s'assurer de l'amélioration de la sécurité des citoyens et de l'effet de dissuasion sur les délinquants.</p> <p>L'évaluation annuelle sera réalisée par les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale (DGGN) du ministère de l'intérieur, en comptabilisant les heures de présence sur la voie publique, quelle que soit la mission effectuée. L'heure est comptabilisée dès lors que les agents se trouvent hors des locaux de police ou de gendarmerie.</p>			
<p>Nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ) exerçants dans la police nationale</p>	<p>Cet indicateur vise à mesurer le nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ) en fonction dans la police nationale.</p> <p>L'objectif est de disposer de davantage d'officiers de police judiciaire, pour accroître les capacités opérationnelles des services d'investigation des forces de sécurité, permettre un traitement plus efficace des enquêtes judiciaires dont ils ont la charge ainsi que leur élucidation et plus globalement d'augmenter le niveau de qualification juridique des policiers.</p> <p>L'évaluation annuelle sera réalisée par la direction générale de la police nationale (DGPN) du ministère de l'intérieur.</p>	<p><u>Modalité 1</u> :</p> <p>17 000 OPJ en fonction dans la police nationale en 2022</p> <p><u>Modalité 2</u> :</p> <p>Atteindre 22 000 OPJ dans la police nationale d'ici 2027, en formant 2 800 OPJ par an à compter de 2023 contre 1 200 seulement en 2021</p>	<p>Annuel</p>	<p>Article 16 : Former tous les nouveaux policiers et gendarmes aux fonctions d'officier de police judiciaire (OPJ) dès la formation initiale</p> <p>Le dispositif est détaillé littéralement dans le rapport annexé au projet de loi, dans son chapitre 3.1.1 « Former plus d'officiers de police judiciaire ». Ainsi, l'ensemble des nouveaux policiers et gendarmes seront formés aux fonctions d'OPJ, en intégrant un socle commun à la formation initiale et en prévoyant le passage de l'examen à l'issue de la scolarité et de la période de stage (et non plus après trois ans). Cette formation élèvera le niveau juridique de l'ensemble des nouveaux policiers et gendarmes et valorisera ces fonctions qui souffrent</p>

				aujourd'hui d'un déficit d'image.
Montant annuel d'avoirs crypto-actifs saisis	<p>Cet indicateur vise à suivre l'évolution des montants des avoirs criminels saisis sous forme de crypto-actifs.</p> <p>L'objectif est de permettre aux services enquêteurs de saisir les avoirs criminels quelle que soit la forme sous laquelle ils sont détenus, alors qu'il s'avère aujourd'hui que les avoirs détenus sous forme de crypto-actifs sont plus aisés à disperser et à dissimuler par les criminels qui les détiennent.</p> <p>L'évaluation annuelle sera réalisée conjointement par les directions générales de la police nationale (DGPN) et de la gendarmerie nationale (DGGN) du ministère de l'intérieur.</p>	<p>Objectif sur 5 ans : augmenter fortement le montant de crypto-actifs saisis (dans la mesure où la loi ouvre une nouvelle possibilité de saisie, il est difficile de s'appuyer sur une base chiffrée existante)</p>	Pluriannuel (2027)	Article 4 : Permettre aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser des saisies d'actifs numériques.
Nombre d'effectifs dédiés aux violences intrafamiliales (VIF) dans les brigades de gendarmerie et commissariats de police	<p>Cet indicateur vise à mesurer le nombre d'enquêteurs dédiés aux violences intrafamiliales dans les unités de police et de gendarmerie, conformément à l'objectif fixé d'un doublement de ces enquêteurs sur 5 ans</p> <p>L'objectif est de disposer de plus d'enquêteurs formés pour enquêter sur les faits de violences intrafamiliales et pour accueillir les victimes de ces faits, qui sont, grâce à la libération de la parole des victimes, notamment des femmes, beaucoup plus déclarés qu'auparavant.</p>	<p><u>Modalité 1</u> :</p> <p>1 973 enquêteurs dédiés en 2021</p> <p><u>Modalité 2</u> :</p> <p>3 000 effectifs dédiés (PN + GN) en 2025</p> <p>4 000 effectifs dédiés (PN + GN) en 2027</p>	Annuel	<p>Article 10 : Renforcer la répression de l'outrage sexiste</p> <p>Article 11 : Elargir le recours aux techniques spéciales d'enquête (TSE) pour mieux lutter contre les agissements sectaires, les viols et les homicides sérieux ainsi que pour retrouver les fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée.</p> <p>L'objectif de ces dispositions est de renforcer les moyens de lutte contre</p>

	<p>L'évaluation annuelle sera réalisée conjointement par les directions générales de la police nationale (DGPN) et de la gendarmerie nationale (DGGN) du ministère de l'intérieur.</p>			<p>les violences intrafamiliales. Ainsi, les victimes de violences sexuelles et intrafamiliales sont au cœur de la refonte du « parcours victime », et la montée en puissance des moyens se prolongera dans le présent projet de loi.</p> <p>Le doublement du nombre d'enquêteurs dédiés aux faits de violences intrafamiliales est détaillé dans le rapport annexé au projet de loi, dans son chapitre 2.4.1 « Les moyens de lutter contre les violences intrafamiliales seront encore renforcés ».</p>
<p>Nombre de personnes sensibilisées chaque année à l'occasion de la journée dite « japonaise »</p>	<p>Cet indicateur vise à mesurer le nombre de personnes ayant suivi les sensibilisations et formations dispensées dans le cadre de la journée annuelle obligatoire de prévention des risques.</p> <p>L'objectif est de se rapprocher de la cible de 100% de la population-cible sensibilisée.</p> <p>L'évaluation annuelle sera réalisée dans chacun des principaux périmètres concernés à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les salariés (ministère chargé du travail) ; - les élèves et étudiants (ministère chargé de l'éducation) ; - les agents publics (ministère chargé de la fonction publique). 	<p>Former / sensibiliser 10% de la population chaque année</p>	<p>Annuel</p>	<p>Article 28 : Création d'une journée annuelle obligatoire de prévention des risques.</p> <p>Trop souvent le citoyen n'a pas connaissance du champ et de la nature des mesures de prévention et d'anticipation ou le rôle des autorités intervenantes. Afin de renforcer cette culture de la prévention, conformément à la stratégie nationale de résilience, une « journée nationale » dédiée aux risques majeurs et aux gestes qui sauvent chaque année, sur le modèle déjà pratiquée au Japon, sera instaurée.</p>

TITRE I^{ER}

OBJECTIFS ET MOYENS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Article 1 : Approbation du rapport annexé

1. ETAT DES LIEUX

L'article 34 de la Constitution prévoit que « des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ». Elles peuvent être votées dans tous les domaines.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La précédente loi d'orientation intéressant le ministère de l'Intérieur est la [loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#) ; elle programmat des moyens pour la période 2011-2013 pour les seules police et gendarmerie.

Depuis 2013, aucun document d'orientation et de programmation n'a permis de remettre à niveau les moyens du ministère. C'est pourquoi en conclusion du Beauvau de la sécurité, qui a consisté en un cycle de concertations sur les moyens de la sécurité intérieure tout au long de l'année 2021, la Président de la République a annoncé qu'une loi d'orientation et de programmation remédierait à cette lacune.

Cette loi prévoit un horizon de cinq ans (2023-2027) et englobe l'ensemble des moyens du ministère de l'intérieur : en effet, aujourd'hui, la sécurité est certes publique, mais également civile et au-delà, repose sur une transformation (notamment numérique) de l'ensemble du ministère. Cette loi permet de fixer une trajectoire des ressources financières du ministère et, partant, de prévoir les moyens concourant aux projets portés pour transformer le ministère, renforcer sa présence dans les territoires et anticiper les menaces et les crises.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur fixe une trajectoire à l'ambition de transformation du ministère jusqu'en 2027, dans le périmètre des missions qui sont les siennes aujourd'hui, grâce à des moyens humains, juridiques, budgétaires. Cette ambition est détaillée dans un rapport annexé que l'article 1er permet d'adopter.

Cette loi ainsi que le rapport annexé qui l'accompagne se fondent sur le bilan des politiques publiques mises en œuvre par le ministère de l'intérieur au cours de récents exercices, comme par exemple le *Livre blanc de la sécurité intérieure* puis les travaux préparatoires à l'élaboration de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, engagés au sein des services du ministère de l'intérieur :

- En matière de bilan sur le champ des sécurités, un effort sans précédent pour lutter contre le crime et garantir la sécurité du quotidien a été engagé depuis 2017, avec le recrutement de 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires. 90 % d'entre eux ont été affectés dans les territoires. Après plusieurs années de réductions des moyens humains, le renforcement des effectifs a permis d'apporter de premières réponses aux priorités fixées, en particulier la lutte contre le trafic de stupéfiants. Grâce aux moyens supplémentaires, avec la création du nouvel office anti-stupéfiants (OFAST), le nombre de points de *deal* sur le territoire a baissé de 10 % en 2021, grâce à près de 6 000 opérations dédiées et à l'augmentation de 20 % du nombre d'interpellations liées. La généralisation des amendes forfaitaires délictuelles permet de sanctionner plus efficacement les consommateurs : 130 000 amendes pour usage de stupéfiants ont été dressées en 2021. Par ailleurs, les atteintes aux biens ont reculé depuis 2017, qu'il s'agisse des cambriolages de logements, des vols de véhicules, des vols avec armes ou violents sans armes. Si les atteintes aux personnes ne connaissent pas la même tendance, c'est notamment du fait de l'augmentation déclarée des violences intrafamiliales et des violences sexuelles. Dès 2017, avec le Grenelle des violences conjugales, 2 000 enquêteurs spécialisés et 123 intervenants sociaux en police et gendarmerie supplémentaires ont été recrutés ; une plateforme de signalements a été déployée ; les outrages sexistes et le harcèlement dans l'espace public sont verbalisés.
- En matière de sécurité civile et de gestion de crise, le modèle français a été consolidé. Dès 2018, un plan de soutien au volontariat a été lancé pour garantir son avenir, fidéliser et diversifier le recrutement. La loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, première grande loi de sécurité civile depuis des années, impulse les transformations nécessaires pour moderniser le système de sécurité civile. Le renouvellement des matériels de sécurité civile, plus adaptés aux crises actuelles mais aussi futures, a été engagé.
- Le bilan dans le champ de l'administration territoriale est marqué par la réaffirmation du rôle des services de l'État dans les territoires. Ces derniers ont vu leurs effectifs stabilisés, après des années de baisse : depuis 2010 et la révision générale des politiques publiques, 4 910 équivalents temps-plein, soit 18% des effectifs des préfectures et directions départementales interministérielles, ont été supprimés. Ces suppressions d'emplois ont pesé sur l'échelon départemental, qui est désormais préservé et même renforcé par rapport à l'échelon régional, sans pour autant cesser de se transformer : des secrétariats généraux communs ont permis la mutualisation des fonctions de soutien de l'ensemble des services placés sous l'autorité des préfets de

département. Ces derniers ont été particulièrement sollicités par les crises diverses de ces dernières années, et en premier lieu la pandémie de Covid-19. Le réseau préfectoral a également joué un rôle majeur dans la bonne exécution du plan France Relance, en mobilisant les acteurs économiques locaux avec le concours des sous-préfets dédiés qui ont été déployés dans les territoires ; le préfet est le pivot de la lutte contre le séparatisme, qui mobilise l'ensemble des services de l'État depuis 2020. Surtout, une nouvelle manière de travailler, fondée sur le renforcement de liens de confiance avec les partenaires du ministère de l'intérieur, a émergé depuis 2017. Préfets et sous-préfets travaillent plus étroitement avec les élus, en particulier les maires. Les procédures pour l'implantation d'activités économiques ont été simplifiées, le pouvoir de dérogation des préfets étendu pour d'adapter aux spécificités des territoires et les usagers voient désormais un « droit à l'erreur » reconnu dans leurs relations avec l'administration. Les partenaires des forces de sécurité, qui participent du continuum de sécurité, ont été confortés : les polices municipales sont dotées de nouvelles missions et le cadre d'exercice des professions de la sécurité privée sera profondément revu en 2022.

En tirant toutes les conséquences de ce bilan, le rapport annexé détaille les trois objectifs principaux poursuivis par la loi :

- Être à la hauteur de la révolution numérique, pour ne plus avoir « un coup de retard » sur les délinquants et offrir à nos concitoyens des services en ligne avec ce que le numérique permet aujourd'hui ;
- Doubler la présence des forces de sécurité sur le terrain à l'horizon 2030, mais aussi garantir la transparence et l'exemplarité de leur action ;
- Mieux anticiper les menaces et les crises.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Prévoir l'adoption du rapport annexé à l'article 1^{er} du présent projet de loi. Il s'agit d'une pratique courante pour les lois d'orientation et de programmation, à l'image de ce qui est réalisé par exemple pour les lois de programmation militaire.

3.2. OPTION RETENUE

Prévoir l'adoption du rapport annexé à l'article 1^{er} du présent projet de loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

L'article 1^{er} approuve le rapport annexé, qui décrit les projets qui seront conduits par le ministère de l'intérieur de 2023 à 2027.

Le rapport annexé détaille de manière littérale et le plus clairement possible les dispositions de nature législative et réglementaire, mais aussi des éléments de nature budgétaire et d'organisation. Ces derniers éléments résultent des priorités fixées dans le rapport et correspondent à l'objectif d'une telle loi de *programmation*. Cette logique de programmation permet de fixer de grands objectifs de politiques publiques (exemple : doublement de la présence des policiers et des gendarmes sur la voie publique), de lancer des projets d'ampleur dont le déploiement sera nécessairement pluriannuel et ainsi de se fixer des ambitions sur un terme allant au-delà de l'annualité budgétaire. C'est un document utile pour le citoyen, qui pourra y trouver, exprimées littéralement, la vision, les ambitions et priorités du ministère de l'intérieur pour les années à venir ; pour les agents du ministère de l'intérieur, concernés au premier chef par les transformations ; et pour la représentation nationale, auprès de laquelle le gouvernement expose et justifie les demandes de moyens humains, juridiques, matériels et budgétaires nécessaires à la réalisation de ses ambitions.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

La trajectoire budgétaire est fixée à l'article 2 du présent projet de loi. Le rapport annexé détaille des projets et ambitions, qui ont un impact sur les finances publiques (coûts ou transformations), cet impact étant strictement limité à ce que prévoit l'article 2.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le rapport annexé prévoit un sous-chapitre dédié au continuum de sécurité (2.7). L'objet de ce sous-chapitre n'est pas de modifier substantiellement la répartition des compétences entre Etat et collectivités en matière de sécurité, beaucoup ayant été fait récemment avec la [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés](#). Il est prévu d'améliorer le pilotage de la relation avec les collectivités dans le continuum, par la création d'une direction en charge du partenariat de sécurité, et de confier aux collectivités une compétence résiduelle effectuée aujourd'hui par la police nationale dans les communes à police d'Etat (mais déjà transférée aux collectivités en zone gendarmerie). Enfin le rapport annexé prévoit le triplement des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) dédiés à la vidéo-protection pour aider les collectivités à se doter des matériels nécessaires.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le rapport annexé adopté par l'article 1^{er} prévoit un ensemble de mesures de modernisation des services du ministère de l'Intérieur, parmi lesquelles on peut citer :

- La création de nouvelles brigades de gendarmerie (2.1) ;
- Le renforcement de la densification des implantations du ministère (notamment sous-préfets et sous-préfectures) (2.1) ainsi que le renforcement de certains services des préfectures (fonction communication par exemple, ou encore gestion de crise) (3.2.4) ;
- Une transformation numérique qui vise l'ensemble des services du ministère, administrations centrales comme services déconcentrés et qui dote les forces de sécurité intérieure (FSI) d'une agence du numérique (1.3 ; 1.4) ;
- Une réorganisation de la DGPN et de ses implantations départementales (les DDSP se transformant en DDPN pour unifier le pilotage départemental des services de police et leur donner une meilleure lisibilité) (2.2.2) ;
- Une professionnalisation de la fonction immobilière du ministère ainsi que de la politique d'achats, avec de nouveaux outils (permettant entre autres la maintenance préventive) (2.10) ;
- Une plus grande attention portée à l'ouverture du ministère sur le monde extérieur : recherche, notamment pour l'action des forces, prospective, politique européenne et internationale (2.8) ;
- Un effort important sur la formation des FSI, avec une augmentation de 50% du temps de formation initiale, un doublement de la formation continue (3.5) ;
- Un renforcement de l'action sociale, notamment envers les FSI (3.6), ainsi qu'une réforme en profondeur de la fonction RH de la police nationale.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le rapport annexé adopté en article 1^{er} de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit d'améliorer l'accueil des victimes ou plaignants en commissariats et brigades (2.3). Au sein de cet objectif, une attention toute particulière est portée aux plus vulnérables, dont font partie les personnes en situation de handicap. L'application « ma sécurité », la prise de plainte hors les murs, la formation des policiers et gendarmes à l'accueil des vulnérables, l'ergonomie des accueils, etc amélioreront les conditions de dépôt de plainte des personnes vulnérables.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le rapport annexé adopté en article 1^{er} de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit des dispositions pour renforcer la prévention des violences conjugales et punir plus sévèrement les outrages sexistes (2.4).

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

Le rapport annexé prévoit des mesures pour rapprocher les forces de l'ordre de la jeunesse (2.5).

Cent « classes de reconquête républicaine » seront créées dans les quartiers de reconquête républicaine (QRR) et dans les quartiers politique de la ville (QPV), destinées prioritairement aux élèves décrocheurs, pour préparer aux concours de la fonction publique et du ministère en particulier (policier, gendarme, pompier, administratif) ou inciter les jeunes à s'engager dans les réserves opérationnelles.

Cet effort sera complété par la mise en place d'actions ciblées de recrutement dans les territoires prioritaires, relayées par les préfets à l'égalité des chances, afin d'encourager les recrutements de policiers adjoints, gendarmes adjoints volontaires ou de sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires. Les partenariats avec les établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) et les écoles de la deuxième chance seront renforcés. Les partenariats avec les plates-formes d'insertion des conseils départementaux seront développés.

En complément, pour donner toute sa place à la méritocratie, les concours du ministère de l'intérieur seront réformés pour neutraliser les biais de recrutement.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur amplifiera le plan « 10 000 jeunes » mis en place en 2021, qui a permis de proposer 10 000 stages, apprentissages et alternances à de jeunes actifs. Le fort succès enregistré (95% de l'objectif sur deux ans atteint en moins d'un an) incite à reconduire et amplifier le dispositif pour les années à venir. Des modules d'immersion en services seront proposés aux élèves de 3^e scolarisés dans des établissements en QRR.

Le ministère prendra également toute sa place dans la réinsertion des jeunes délinquants, en fléchant prioritairement ses dispositifs vers des jeunes ayant pu commettre des actes de petite délinquance.

Au-delà de l'intégration dans les effectifs du ministère de l'intérieur, il s'agit enfin de proposer aux agents du ministère de l'intérieur des perspectives d'évolution en interne ; des cours du soir (« classes Beauvau ») destinés aux agents volontaires seront proposés pour faciliter l'ascenseur social des personnels.

Enfin, l'extension des réserves du ministère de l'intérieur (gendarmerie/police), la consolidation du modèle du volontariat chez les sapeurs-pompiers et la création de la réserve préfectorale devront s'accompagner de la possibilité de servir des « causes » au sein même du ministère (environnement, violences intrafamiliales (VIF), etc.), car celles-ci constituent

aujourd'hui les principales sources d'engagement de la population française, et singulièrement de sa jeunesse.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le rapport annexé détaille un ensemble de mesures visant à renforcer la sécurité des particuliers.

Une partie entière est dédiée à l'objectif de proximité avec les citoyens. Au sein de cette partie, un chapitre détaille les mesures prises pour mieux prendre en compte les victimes, qui sont placées au cœur des préoccupations (2.3). Un autre chapitre prévoit des moyens pour faire face aux violences intrafamiliales (2.4).

Au sein de la partie sur la transformation numérique du ministre, un chapitre renforce les moyens pour mieux lutter contre la cybercriminalité dont sont victimes nos concitoyens (1.1) et un chapitre prévoit d'étoffer l'identité numérique de nos concitoyens et de leur assurer un contact humain avec chaque procédure dématérialisée (1.2).

Enfin, dans l'anticipation des menaces et des crises, l'enjeu est de mieux protéger nos concitoyens en réalisant un effort de prévision et de prévention, avec notamment une meilleure culture des risques (3.2).

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La professionnalisation de la fonction immobilière doit permettre de conduire une rénovation énergétique d'ampleur des implantations du ministère (2.10).

La fonction achat sera tournée vers l'achat responsable (2.9). Tous les leviers du ministère seront ainsi mobilisés afin de mettre en œuvre une politique d'achat responsable et orientée vers les productions françaises, dans le strict respect des règles de la commande publique, afin de conjuguer satisfaction des besoins des services et accessibilité des entreprises françaises : meilleure information des entreprises du tissu local, utilisation des marchés réservés aux structures de l'économie sociale et solidaire, application de clauses sociales et environnementales, allotissement, etc. L'ensemble des matériels seront acquis dans une démarche d'achat responsable à travers la labellisation « Relations Fournisseurs & Achats Responsables » (conforme à l'ISO 20400) qui doit aboutir à l'été 2022. Les matériels acquis seront ensuite mieux contrôlés, grâce à la mobilisation du Centre de recherche et d'expertise de la logistique (CREL) du ministère de l'intérieur dont les moyens seront renforcés pour en faire un laboratoire de pointe pour le ministère.

L'amélioration de l'anticipation des crises, via la meilleure connaissance des phénomènes (risques naturels, technologiques) en interministérialité peut produire des externalités positives sur l'environnement (3.2.1) ; le renouvellement des flottes aériennes du ministère permettra de lutter efficacement contre les feux de forêt (3.2.7).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les associations d'élus ont été consultées sur les dispositions qui les concernent. D'autres consultations sont conduites (cf. tableau synoptique des consultations).

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les mesures décrites en rapport annexé s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2023 lorsqu'elles ont un impact budgétaire ou dès adoption de la loi pour certaines dispositions purement normatives et applicables immédiatement. Les moyens sont prévus pour l'application de ces dispositions jusqu'en 2027, mais certains objectifs sont fixés avec un horizon à 2030 (comme le doublement de la présence des forces sur la voie publique).

5.2.2. Application dans l'espace

Le rapport annexé prévoit des dispositions ayant vocation à s'appliquer sur le territoire métropolitain et les outre-mer. Il contient des encadrés sur des dispositions spécifiques aux outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Pour l'application du rapport annexé adopté par l'article 1^{er} de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, des textes d'application de toute nature sont prévus.

Article 2 : Trajectoire budgétaire

1. CADRE GENERAL

Le ministère de l'intérieur conduit ses missions dans un contexte marqué par des risques forts (terrorisme, cyber, aléas climatiques) et un besoin réaffirmé de rénovation du pacte de protection et de sécurité entre la population et les forces de sécurité. Ministère de l'action territoriale de l'Etat, le ministère de l'intérieur maillle le territoire grâce à son réseau départemental et infra-départemental.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La poursuite de ces missions et l'anticipation des besoins et crises à venir suppose une vision pluriannuelle des dépenses budgétaires du ministère de l'intérieur, fondée sur une analyse globale et prospective des enjeux auxquels il devra faire face. Plusieurs postes de dépenses, comme les investissements immobiliers ou le renouvellement de la flotte aérienne, nécessitent une programmation sur plusieurs années. De même, l'annonce par le Président de la République du doublement de la présence des forces de sécurité sur la voie publique sous dix ans constitue un engagement sur le long terme. La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur s'inscrit donc dans la continuité de plusieurs travaux de concertation et de réflexion stratégique sur les missions et les moyens du ministère de l'intérieur, avec d'une part le [livre blanc sur la sécurité intérieure en 2020](#) et d'autre part le Beauvau de la sécurité en 2021.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. Ressources budgétaires

Sur le périmètre du budget du ministère de l'intérieur, les ressources programmées hors compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions » s'élèveront à 15 milliards d'euros courants sur la période 2023-2027 (en périmètre de la loi de finances initiale pour 2022).

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur porte sur l'ensemble du périmètre budgétaire ministériel actuel, à l'exception du programme « Vie politique » :

- Mission « Sécurités : Programmes « Gendarmerie nationale », « Sécurité civile », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » ;
- Mission « Administration générale et territoriale de l'État » : Programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Administration territoriale de l'État » ;

- Mission « Immigration, asile et intégration » : Programmes « Intégration et accès à la nationalité française » et « Immigration et asile » ;
- Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » : Programme « Structures et dispositifs de sécurité routière » et « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » ;
- Taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Les crédits de paiement et plafonds des taxes affectées du ministère de l'intérieur, hors charges de pensions, évolueront sur la période 2023-2027, sous réserve des dispositions des lois de finances et des lois de programmation des finances publiques, conformément au tableau suivant :

CRÉDITS DE PAIEMENT ET PLAFONDS DES TAXES AFFECTÉES hors compte d'affectation spéciale « Pensions »	2022 (pour mémoire)	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère de l'intérieur, en millions d'euros (hors programme 232)	20 784	22 034	22 914	24 014	24 664	25 294
Evolution (N / N - 1), en millions d'euros	-	1 250	880	1 100	650	630
Taux d'évolution (N / N - 1)	-	6 %	4 %	5 %	3 %	3 %

Les ressources sont programmées en crédits budgétaires et correspondent également aux plafonds des taxes affectées. Toutefois, des recettes issues notamment des produits des cessions immobilières pourront abonder les crédits des missions « Sécurités » ou « Administration générale et territoriale de l'État ».

A ce titre, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur 2023-2027 garantit un taux de retour de 50% du produit des cessions immobilières au ministère de l'intérieur.

Dans le respect de l'enveloppe de ressources prévue au titre de la période 2023-2027, le ministère de l'intérieur pourra bénéficier de la reconduction d'une année sur l'autre des moyens programmés n'ayant pas été consommés.

L'actuelle loi de programmation des finances publiques (2018-2022) arrivant à son terme à la fin de l'année 2022, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur sera mise en cohérence avec la prochaine loi de programmation des finances publiques lorsque celle-ci sera adoptée.

En outre, le rapport annexé prévoit la création d'un comité ministériel des investissements, qui pourra s'appuyer, s'agissant des principaux projets d'investissement, sur un comité financier interministériel associant le ministère chargé du budget. Cette instance procédera à un examen contradictoire de la soutenabilité financière des projets de même que, chaque année, de la programmation pluriannuelle.

2.2.2. Transformations

Au-delà des renforts budgétaires et créations nettes d'effectifs, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur est avant tout une loi de transformation qui vise à dégager de nouvelles marges au sein des ressources existantes.

Ces efforts de transformation se traduisent en premier lieu par des réorganisations, avec la réforme centrale et territoriale de la direction générale de la police nationale - DGPN (créations de directions départementales uniques, refonte de l'administration centrale en filières métiers, rationalisation des fonctions supports à tous les niveaux) ainsi que de la direction générale de la gendarmerie nationale - DGGN (passage d'une organisation fondée sur les anciennes régions à la maille des zones de défense). En outre, la suppression ou l'externalisation de tâches périphériques pour les forces de sécurité intérieure, comme par exemple les gardes de certains bâtiments, participent de ces réorganisations.

La transformation impose, en second lieu, des réformes liées au temps de travail, avec une négociation « temps de travail » en cours (augmentation du temps de travail des unités de voie publique, de 2 heures par semaine par exemple), la suppression à compter du mois de février 2022 du cycle dit de « vacation forte », la poursuite de la résorption des heures supplémentaires des personnels actifs de la police nationale, ou encore la lutte contre l'absentéisme.

En outre, plusieurs mesures RH sont prévues, comme le recours à la politique de substitution de personnels actifs par des personnels administratifs (notamment dans les aubettes dédiées au contrôle des identités lors des passages frontière), ou encore l'amélioration du système d'affectation et de mobilité des policiers, à compter du 1er janvier 2023. Est également prévue l'augmentation du recours aux contractuels (objectif de 20% en 2030 contre 10% aujourd'hui), des plans de départs volontaires pour les cadres supérieurs du ministère, ainsi qu'une politique de modération salariale avec l'affichage d'un objectif chiffré intégrant le protocole actuellement en discussion avec les organisations syndicales des forces de sécurité intérieure.

La mutualisation et la polyvalence des moyens constituent un autre pilier des transformations de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Sont ainsi prévues des mutualisations significatives dans le secteur aérien, dans le domaine des achats, de la sécurité des vols, du réseau des bases et de la formation et du maintien en condition opérationnel. De nouveaux domaines de mutualisation sont affichés, en matière d'achats (automobile notamment) et de formations (continues et spécialités).

Enfin, la transformation numérique portée par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur est source d'efficacité. Il s'agit notamment de favoriser la réorganisation de la fonction numérique pour éviter de nouvelles dérives financières, grâce à la création d'un secrétaire général adjoint au numérique, et d'une agence dédiée pour le numérique des forces de sécurité intérieure. L'automatisation des tâches et le recours à de nouveaux outils numériques (introduction de l'intelligence artificielle sur les tâches

routinières de l'administration, recours à des automatisations sur certaines procédures, pilotage par les données) permettront également de rationaliser certaines missions.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A LA REVOLUTION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE

CHAPITRE I^{ER}

LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ

Article 3 : Faciliter le recours à la technique du coup d'achat dans le cadre d'une enquête sous pseudonyme

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article 230-46 du code de procédure pénale régit le régime dit « d'enquête sous pseudonyme » (ESP).

Ce dispositif est issu de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#) qui a fusionné en un seul article les dispositions éparses du code de procédure pénale (CPP) qui prévoyaient, dans des termes analogues mais non identiques, la possibilité de recourir à un pseudonyme pour réaliser sur internet des enquêtes relatives à certaines infractions qui y sont commises.

En effet, l'enquête sous pseudonyme a été introduite pour la première fois par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance dans le but de constater les infractions de provocation de mineurs à la commission d'infractions, de corruption de mineurs, de pédopornographie et de mise en danger de mineurs (article 706-47-3 du code de procédure pénale) ainsi que des infractions de traite des êtres humains, proxénétisme et recours à la prostitution (article 706-35-1 du même code) ;

Le dispositif a ensuite été élargi à la criminalité organisée et aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé des données (article 706-87-1 du même code) par la loi n° 2014-1353

du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

La procédure a par ailleurs été étendue à certaines infractions en matière environnementale et de santé publique par l'ordonnance n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements et par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

De même, la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, a autorisé le recours à cette technique d'enquête pour les infractions commises à l'occasion de paris ou de jeux en ligne (article 59 de la loi précitée), ce qui a permis aux officiers et agents de police judiciaire et aux agents de l'autorité de régulation des jeux en ligne d'y recourir.

Enfin, l'enquête sous pseudonyme a été élargie, pour les agents des douanes, à certaines infractions douanières par la loi du n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure et la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Il résultait de ces lois successives cinq dispositions éparses dans le code de procédure pénale relatives à l'enquête sous pseudonyme, dont la rédaction n'était pas harmonisée, ainsi que cinq dispositions insérées dans des codes spécialisés et des dispositions non codifiées.

Cet éparpillement nuisait à la lisibilité de l'ensemble du dispositif, ce qui a conduit à la création du cadre unifié de l'article 230-46 du code de procédure pénale par la loi de loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

L'extension de la possibilité de recourir à une enquête sous pseudonyme pour toute infraction commise sur les réseaux de communication électronique tire les conséquences, pour la recherche des auteurs d'infractions, du développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi que de l'importance prise par ces services dans la vie économique et sociale.

Cet article dispose que :

« Aux seules fins de constater les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques, et lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction le justifient, les officiers ou agents de police judiciaire agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire peuvent, s'ils sont affectés dans un service spécialisé et spécialement habilités à cette fin dans des conditions précisées par arrêté du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur, procéder sous pseudonyme aux actes suivants sans en être pénalement responsables :

1° Participer à des échanges électroniques, y compris avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ;

2° Extraire ou conserver par ce moyen les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions et tout élément de preuve ;

3° Après autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits, acquérir tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite, ou transmettre en réponse à une demande expresse des contenus illicites. A peine de nullité, l'autorisation prévue au 3°, qui peut être donnée par tout moyen, est mentionnée ou versée au dossier de la procédure et les actes autorisés ne peuvent constituer une incitation à commettre ces infractions.

Les actes mentionnés au présent article s'effectuent sous le contrôle du procureur de la République ou du juge d'instruction. »

Afin de tenir compte de cette montée en puissance des crimes et délits commis, le recours au régime de l'enquête sous pseudonyme est autorisé pour constater les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Le Conseil constitutionnel admet dans sa jurisprudence que les enquêteurs puissent, pour les besoins de la procédure, procéder à certains actes sous pseudonymes, pourvu que les règles qui l'encadrent assure une juste conciliation entre la recherche des auteurs d'infraction et le principe de non incitation à commettre une infraction.

Ainsi, dans sa [décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le Conseil constitutionnel a jugé les prévisions de l'article 230-46 du code de procédure pénale conformes au droit à un procès équitable prévu par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et conclu à leur constitutionnalité.

Il a ainsi précisé, aux points 155 et 156 de sa décision, que :

« Les actes pouvant être effectués sous pseudonyme sont des actes d'enquête et non des actes de procédure. D'autre part, ces actes ne peuvent être accomplis que par des enquêteurs affectés dans des services spécialisés et spécialement habilités à cette fin. Enfin, l'acquisition ou la transmission d'un contenu, produit, substance, prélèvement ou service, le cas échéant illicite, doit être autorisée par le procureur de la République ou le juge d'instruction et ne peut constituer une incitation à commettre une infraction.

Dès lors, en autorisant le recours à l'enquête sous pseudonyme aux fins de constater les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par voie de communications électroniques, le législateur n'a pas méconnu le droit à un procès équitable. Il n'a pas opéré une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée. »

En droit conventionnel, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) examine les procédures judiciaires ayant donné lieu à des opérations d'infiltration au regard du principe de loyauté de la preuve qui constitue une des composantes du procès équitable de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH, 9 juin 1998, Teixeira de Castro c/ Portugal). Elle a validé à plusieurs reprises des dispositifs d'infiltration exigeant que « *l'intervention d'agents infiltrés [soit] circonscrite et entourée de garanties* », à savoir qu'elle soit exempte de toute provocation à commettre une infraction et que, prévue par la loi, elle ait lieu sous le contrôle d'un magistrat (CEDH, 6 mai 2003, req. n° 73557/01, Sequeira c/ Portugal ; CEDH 4 nov. 2010, req. n° 18757/06, Bannikova c/ Russie).

A cet égard, le dispositif prévu répond aux exigences tant constitutionnelles que conventionnelles, en matière de respect des droits de la défense et de la loyauté de la preuve. En effet, la disposition envisagée maintient la prohibition de toute incitation à la commission d'infractions par les enquêteurs ayant recours à une telle technique et il conserve l'exigence que ces actes ne puissent intervenir qu'avec autorisation de l'autorité judiciaire, délivrée par tout moyen.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le régime actuel de l'enquête sous pseudonyme prévu au 3° de l'article 230-46 du code de procédure pénale permet aux enquêteurs de procéder notamment à des acquisitions de biens illicites, en présence des personnes soupçonnées.

En ce qu'il autorise la rencontre physique entre les enquêteurs, et les personnes en cause, le régime de l'acquisition, et de la transmission de contenu, produit, substance, prélèvement ou service se rapproche de deux procédures actuellement prévues par le code de procédure pénale :

- le procédé de « l'achat de confiance » qui permet l'acquisition de stupéfiants (article 706-32 du CPP), d'armes et d'explosifs (article 706-106 du même code) par les enquêteurs dans le monde physique, d'une part ;
- le procédé du « coup d'achat », prévu par les articles 706-81 et suivants du code de procédure pénale, permettant aux enquêteurs de procéder à des acquisitions dans le cadre des infiltrations mises en œuvre dans le monde physique en matière de la criminalité et de la délinquance organisée, d'autre part.

A l'instar des régimes susvisés, les dispositions actuelles de l'article 230-46 excluent la responsabilité pénale des enquêteurs procédant eux-mêmes à l'acquisition de contenus, produits, substances, prélèvements ou services illicites après avoir obtenu l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente.

Cependant le dispositif actuel ne permet d'accorder une telle protection pénale à l'enquêteur, qui agirait en qualité de complice. En effet, le 3° ne vise pas les situations au cours desquelles l'enquêteur porte « assistance » au délinquant en mettant à sa disposition des moyens financiers, logistiques pour que ce dernier acquière lui-même des contenus, produits, substance, prélèvement ou service y compris illicite et ce pour commettre les infractions visées à l'alinéa 1^{er} de l'article 230-46.

Pour prévenir tout risque de poursuites pénales à l'encontre des enquêteurs, il apparaît donc nécessaire d'introduire une nouvelle disposition à l'article 230-46 du code de procédure pénale afin d'étendre la protection pénale prévue aux enquêteurs se rendant complices par fournitures de moyens des infractions entrant dans le champ d'application de l'enquête sous pseudonyme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La stratégie d'une enquête sous pseudonyme doit viser la levée d'anonymat afin d'interpeller les auteurs de l'infraction.

A titre d'exemple, de nombreux biens dérobés durant des cambriolages, sur la voie publique (vol de deux roues, vol de véhicule, etc.) ou à l'occasion de vols à la roulotte (notamment de l'outillage professionnel dans les véhicules de professionnels), sont régulièrement mis en vente sur des plateformes de vente en ligne. Les enquêteurs sont ensuite susceptibles de contacter les vendeurs, en se faisant passer pour des acheteurs, pour organiser une réunion « physique » afin de procéder à leur interpellation en flagrant délit de recel.

Les écritures proposées tendent à permettre aux enquêteurs de pouvoir endosser un rôle de complice, dans le même but d'identification de l'auteur des faits, sans risquer de voir leur responsabilité pénale engagée.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il pourrait être envisagé de supprimer les articles relatifs aux coups d'achats stupéfiants et armes (articles 706-32 et 706-106 CPP) pour les réunir dans le nouvel article générique. Néanmoins, ces deux articles sont présents dans des titres spécifiques dédiés à « de la poursuite, de l'instruction et du jugement des infractions en matière de trafic de stupéfiants » (titre seizième) et à « de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées et aux crimes » et leur singularité au titre des priorités gouvernementales (stupéfiants) et de leur dangerosité (armes) mérite d'être conservée.

De plus, les maintenir permet de procéder à des coups d'achat « en physique » sans que cela n'ait été au préalable initié « en ligne ».

3.2. OPTION RETENUE

L'ajout d'un 4° à l'article 230-46 du CPP visant à autoriser les enquêteurs à « porter assistance » aux délinquants afin que ce dernier commette les infractions entrant dans le champ d'application de l'ESP, sans voir leur responsabilité pénale engagée, préciser que les actes réalisés dans le cadre de l'enquête sous pseudonymes ne constituent pas une incitation à commettre des infractions.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La présente disposition conduit à modifier l'article 230-46 du code de procédure pénale en y ajoutant un 4°.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Les impacts budgétaires de la présente disposition sont quasi inexistantes puisque jusqu'à présent les dispositifs mis en place pour les coups d'achat visant les infractions relatives aux stupéfiants et aux armes « en physique » n'ont jamais conduit à perdre l'argent présenté au cours de la manœuvre judiciaire. Par ailleurs, cette disposition permettra de gagner du temps sur ce type d'enquête, en réunissant plus rapidement les éléments constitutifs des infractions, conduisant à l'interpellation des auteurs.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Néant

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Néant

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise concernant les présentes dispositions.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles dispositions étant de nature procédurale, elles sont applicables dès l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire français.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna), aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités.

5.2.3. Textes d'application

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

Article 4 : Permettre aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d’instruction, de réaliser des saisies d’actifs numériques

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La [loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale](#) a introduit dans le code de procédure pénale (CPP), des dispositions relatives aux saisies spéciales, ayant pour objet de garantir l’exécution de la peine complémentaire de confiscation, lorsque les saisies (article 706-142 du code de procédure pénale) portent notamment sur un bien ou un droit mobilier incorporel ou une créance.

La procédure de saisie pénale spéciale est également applicable à tous les biens et droits incorporels qui sont susceptibles de confiscation en application de l’article 131-21 du code pénal.

Aux termes de l’article 706-153 du code de procédure pénale, à l’instar des autres saisies spéciales, la saisie pénale de biens ou droits incorporels est ordonnée par le parquet dans le cadre d’une enquête préliminaire ou de flagrance après autorisation préalable du juge des libertés et de la détention par ordonnance motivée. Dans le cadre d’une information judiciaire, elle est ordonnée par le juge d’instruction. Ce texte s’applique à toutes les saisies de droits ou biens meubles incorporels.

Introduits dans le code monétaire et financier (article L. 54-10-1) par la loi PACTE du 22 mai 2019¹, les actifs numériques constituent des biens incorporels saisissables. Les actifs numériques comprennent d’une part, Les jetons mentionnés à l’article [L. 552-2](#), à l’exclusion de ceux remplissant les caractéristiques des instruments financiers mentionnés à l’article [L. 211-1](#) et des bons de caisse mentionnés à l’article [L. 223-1](#) et d’autre part, les crypto-actifs utilisés à des fins de paiement définis au 2° de l’article du code monétaire et financier (CMF) comme « *toute représentation numérique d’une valeur qui n’est pas émise ou garantie par une banque centrale ou par une autorité publique, qui n’est pas nécessairement attachée à une monnaie ayant cours légal et qui ne possède pas le statut juridique d’une monnaie, mais qui est acceptée par des personnes physiques ou morales comme un moyen d’échange et qui peut être transférée, stockée ou échangée électroniquement* ».

Un crypto-actif est un actif numérique utilisant un réseau informatique ainsi qu’une chaîne de blocs signés par des techniques cryptographiques (*blockchain*) afin de pouvoir valider et

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

effectuer des transactions entre deux, voire plusieurs entités. Dans la majorité des cas, ces actifs ne requièrent pas de « tiers de confiance ».

L'article 706-154 du CPP prévoit des dispositions spécifiques en matière de saisie de sommes figurant sur des comptes bancaires ouverts auprès d'un établissement habilité par la loi à tenir des comptes de dépôts.

Par dérogation à l'article 706-153 du CPP, l'officier de police judiciaire peut être autorisé par tout moyen par le procureur de la République ou le juge d'instruction à procéder à la saisie d'une somme d'argent inscrite au crédit d'un compte bancaire. Aucun formalisme n'est requis pour donner l'autorisation, qui devra cependant faire l'objet d'une mention en procédure.

La saisie est soumise *a posteriori* au contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD) saisi par le procureur de la République, ou du juge d'instruction, qui doit se prononcer par ordonnance motivée sur le maintien ou la mainlevée de la saisie dans un délai de dix jours à compter de sa réalisation.

La saisie s'applique indifféremment à l'ensemble des sommes inscrites au crédit du compte au moment de la saisie et à concurrence, le cas échéant, du montant indiqué dans la décision de saisie.

L'article 706-154 du CPP vise « *la saisie d'une somme d'argent versée sur un compte ouvert auprès d'un établissement habilité par la loi à tenir des comptes de dépôts* » et la saisie de sommes inscrites au crédit d'un compte courant d'un compte de dépôt ouvert dans un établissement de crédit.

Les enquêteurs doivent procéder au transfert des fonds vers l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), qui en assure la gestion centralisée.

En pratique, l'officier de police judiciaire qui procède, sur autorisation du magistrat, à la saisie de sommes sur un compte bancaire, doit enjoindre l'établissement de crédit de transférer les sommes saisies à l'AGRASC. Si, dans le délai de 10 jours, le JLD ou le juge d'instruction, par ordonnance motivée, maintient la saisie, les sommes resteront sur le compte de l'Agence. En revanche, si le magistrat décide d'une mainlevée, totale ou partielle, les fonds concernés seront restitués par l'Agence dès réception de l'ordonnance.

La rédaction de cette disposition ne permet de couvrir que les fonds présents sur les comptes bancaires et mérite d'être complétée pour englober à la fois les fonds « classiques » et les actifs numériques..

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel considère que les peines de confiscation prévues par l'article 131-21 du code pénal ne méconnaissent pas, en elles-mêmes, le principe de nécessité des peines². En effet, il a estimé qu'eu égard aux conditions de gravité des infractions pour lesquelles elles sont applicables et aux biens qui peuvent en faire l'objet, les peines de confiscation ainsi instituées ne sont pas manifestement disproportionnées.

Dans une autre décision, rendue à propos des saisies opérées sur le fondement de l'article 706-153 du CPP, il a considéré que si la propriété figure au nombre des Droits de l'Homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité, même en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi³.

En l'espèce, prenant acte de ce que :

- la mesure de saisie est ordonnée par un magistrat du siège et ne peut porter que sur des biens ou droits dont la confiscation peut être prononcée à titre de peine complémentaire en cas de condamnation pénale,
- en ne prévoyant pas de débat contradictoire devant le juge des libertés et de la détention et devant le juge d'instruction et en ne conférant pas d'effet suspensif à l'appel devant la chambre de l'instruction, le législateur a entendu éviter que le propriétaire du bien ou du droit visé par la saisie puisse mettre à profit les délais consécutifs à ces procédures pour faire échec à la saisie par des manœuvres et a assuré le caractère effectif de la saisie et, ainsi, celui de la peine de confiscation.
- toute personne qui prétend avoir un droit sur un bien placé sous main de justice peut en solliciter la restitution par requête auprès, selon le cas, du procureur de la République, du procureur général ou du juge d'instruction, que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction autorisant ou prononçant la saisie est notifiée au propriétaire du bien ou du droit saisi et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien ou sur ce droit qui peuvent la contester devant la chambre de l'instruction, que ces personnes, qu'elles aient fait appel ou non, peuvent par ailleurs être entendues par la chambre de l'instruction avant que celle-ci ne statue ;
- le juge devant toujours statuer dans un délai raisonnable, l'absence d'un délai déterminé imposé à la chambre de l'instruction pour statuer sur l'appel de l'ordonnance prise par un juge autorisant la saisie ne saurait constituer une atteinte au droit à un

² [Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010.](#)

³ [Décision n° 2016-583 et 584 QPC du 14 octobre 2016.](#)

recours juridictionnel effectif de nature à priver de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété.

Le juge constitutionnel a considéré que les saisies autorisées sur le fondement de cette disposition étaient nécessaires, proportionnées et ne portaient pas une atteinte manifestement déséquilibrée aux droits et libertés garanties par la Constitution.

S'agissant de la procédure de saisie spéciale, la Cour de cassation a, dans un arrêt du 3 février 2021⁴, la Cour de cassation a refusé de soumettre à l'appréciation du Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 706-154 du Code de procédure pénale qui prévoit une procédure de saisie particulière en matière de sommes inscrites au crédit d'un compte bancaire, faute de caractère sérieux. Elle précise que la saisie conservatoire de sommes d'argent inscrites sur un compte de dépôts opérée dans l'urgence par un OPJ autorisé par le procureur de la République ou le juge d'instruction est provisoire. En effet, elle n'entraîne « aucune dépossession des fonds qu'elle a pour seul effet de rendre indisponibles et doit être maintenue ou levée dans les dix jours de sa réalisation, par le juge des libertés et de la détention ou le juge d'instruction, qui doit s'assurer du caractère confiscable des fonds concernés ». La Cour de cassation a ainsi jugé que « les dispositions législatives contestées concilient, avant toute déclaration de culpabilité, l'efficacité de la lutte contre la fraude, objectif à valeur constitutionnelle, avec le droit de propriété, la présomption d'innocence et les droits de la défense constitutionnellement garantis ».

Un raisonnement identique peut être appliqué aux saisies d'avoirs financiers figurant sur les comptes et, par voie de conséquence, aux avoirs numériques y figurant également.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La loi n° 2010-768 précitée du 9 juillet 2010, en créant les saisies spéciales (articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale), a confié au seul juge, gardien de la liberté individuelle, le pouvoir d'ordonner un acte portant atteinte à l'exercice du droit de propriété par une personne présumée innocente, sur un bien potentiellement de grande valeur (bien immobilier, assurance-vie, compte bancaire). L'article 706-154 ne vise que les sommes d'argent versées sur un compte ouvert auprès d'un établissement habilité par la loi à tenir des comptes de dépôts.

Or, les actifs numériques, définis par l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier, plus communément désignés sous les termes de crypto-actifs, crypto-monnaies, tokens ou monnaies virtuelles, présentent cependant tous la même caractéristique d'être aussi rapidement transférables, et donc dissipés, que les fonds détenus sur un compte bancaire. Ces

⁴ Cour de cassation - Chambre criminelle, 3 février 2021, n° 20-84.966.

actifs numériques sont massivement utilisés dans le cadre d'extorsion par rançongiciel pour les demandes de rançon ou encore dans le cadre d'échanges ayant pour but le financement d'activités terroristes.

Par ailleurs, c'est au cours d'investigations (perquisition, audition, exploitation de matériels saisis (téléphone ou ordinateur), qu'il peut être découvert un portefeuille de crypto-actifs. Cette découverte nécessite la recherche par l'enquêteur du mot de passe du compte, ou de l'obtenir de son titulaire, afin de pouvoir s'y connecter et déterminer la valorisation du portefeuille de crypto-actifs détenu et leur nature.

Cette découverte intervient souvent alors que la mesure de garde à vue est déjà bien avancée, réduisant d'autant le temps disponible pour procéder à la saisie des crypto-actifs.

En effet, le rapport adressé au parquet en vue de solliciter le JLD en vertu des dispositions de l'article 706-153 CPP est rédigé en faisant mention précisément de la référence de portefeuille et du montant disponible.

L'autorisation du JLD pour un portefeuille déterminé et un montant déterminé parvient au service dans un délai de quelques heures à une journée (mais au minimum trois heures).

Or, à ce stade, plusieurs risques sont encourus et la saisie peut être vouée à l'échec si l'enquêteur n'agit pas en urgence :

- les actifs numériques peuvent être contrôlés par plusieurs personnes qui peuvent transférer les actifs ou modifier les mots de passe ;
- la première connexion par l'enquêteur a pu générer une alerte sur un compte mail / téléphone d'un tiers non placé en garde à vue qui a accès au portefeuille et aura intérêt à dissiper les actifs numériques ;
- le portefeuille peut entre-temps recevoir d'autres actifs numériques qui ne pourront, dès lors, pas être saisis, le JLD ayant donné son accord pour un montant déterminé.

La modification de l'article 706-154 du CPP permettrait d'une part d'étendre le dispositif de saisie aux actifs numériques ouverts auprès de prestataires de paiement et ainsi permettre aux enquêteurs d'autre part, de bénéficier de la dérogation offerte par cette disposition et réduire les risques liés à la volatilité des actifs numériques, notamment en évitant les délais incompressibles liés au recours au JLD.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de permettre aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser des saisies d'actifs numériques par dérogation aux dispositions de l'article 706-153 du code de procédure pénale.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Aucune autre option n'a été envisagée dès lors qu'il s'agit d'étendre les possibilités de saisies portant aujourd'hui sur les sommes d'argent versées sur un compte ouvert auprès d'un établissement habilité par la loi à tenir des comptes de dépôts, aux avoirs numériques tels que visés à l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier, afin d'embrasser l'ensemble des avoirs financiers de la personne faisant l'objet de la saisie.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de rendre en facteur commun la procédure prévue à l'article 706-154 du CPP et applicable actuellement aux seuls actifs présents sur les comptes, aux actifs numériques tels que définis à l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente disposition modifie l'article 706-154 du code de procédure pénale pour ajouter les actifs numériques aux avoirs pouvant faire l'objet d'une saisie.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Néant.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Les présentes dispositions entraîneront une augmentation de saisie d'actifs numériques dans le cadre de la politique de saisie des avoirs criminels et de leur vente avant jugement sur le fondement du deuxième alinéa des articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les enquêteurs seront désormais en mesure de procéder à de telles saisies, ce qui supprimera la possibilité pour les personnes d'échapper à la saisie de leurs avoirs.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Néant.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur cette disposition.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Au titre du 2° de l'article 112-2 du code pénal, cette modification procédurale sera applicable immédiatement à la répression des infractions commises avant son entrée en vigueur, le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette disposition sera applicable à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Néant.

Article 5: Subordonner, en cas de cyber attaque avec demande de rançon, le versement d'une indemnisation assurantielle au dépôt, par la victime, d'une plainte dans un délai maximal de 48h à compter du paiement de la rançon

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans un contexte où la cybercriminalité, et notamment les attaques par rançongiciel, se sont considérablement renforcées, le paiement des rançons au travers de couvertures assurantielles apparaît comme l'un des moteurs économiques des activités criminelles.

Les rançongiciels, également appelés *ransomwares*, font partie de la famille des logiciels malveillants ou *malwares* qui se définissent comme des logiciels conçus pour infecter et endommager le système hôte d'un utilisateur. Plus précisément, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) définit le rançongiciel de la manière suivante : « *technique d'attaque courante de la cybercriminalité, le rançongiciel ou ransomware consiste en l'envoi à la victime d'un logiciel malveillant qui chiffre l'ensemble de ses données et lui demande une rançon en échange du mot de passe de déchiffrement* ».

La motivation principale derrière une attaque par rançongiciel est donc la recherche de profit, soit directement par l'obtention de la rançon, soit indirectement par la revente des données dérobées. Ce type d'attaque peut se propager aux ordinateurs par le biais de pièces jointes ou de liens contenus dans des emails de *phishing*, via des sites Web ou des clés USB infectés. Les deux rançongiciels les plus utilisés sont les *crypto-ransomwares*, qui chiffrent les données d'un ordinateur, et les *ransomwares* « *locker* » qui ne chiffrent pas les données, mais empêchent la victime d'accéder à son appareil.

Entre 2016 et 2020, on estime que les services de police et de gendarmerie nationales ont enregistré entre 1 580 et 1 870 procédures en lien avec des attaques par rançongiciel (logiciels malveillants de demande de rançon par blocage de l'accès aux données) visant des entreprises et des institutions. Quelle que soit l'estimation retenue, les tendances sont les mêmes. En particulier, selon l'estimation haute, le nombre de procédures ouvertes en lien avec des attaques par rançongiciel a augmenté en moyenne de 3 % chaque année jusqu'en 2019, avec une accélération entre 2019 et 2020 (+32 %). Bien que ce phénomène soit en hausse, les procédures en lien avec des attaques par rançongiciel envers les entreprises et les institutions ne représentent cependant que 15 % des atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données enregistrées entre 2016 et 2020.

Certains secteurs d'activité sont plus visés que d'autres. Le secteur industriel est particulièrement touché : il représente 15 % des victimes enregistrées contre 7 % du tissu économique en France. De même, le secteur des administrations publiques, de

l'enseignement, de la santé humaine et de l'action sociale est surreprésenté : 20 % des victimes pour 13 % des établissements en France.

Sur la période 2016-2020, les enregistrements issus des logiciels de rédaction des procédures ne permettent pas d'approcher de manière exhaustive le nombre de cyberattaquants identifiés par les services. Sur l'ensemble des procédures en lien avec des rançongiciels, seules 0,3 % ont au moins un mis en cause enregistré. Enfin, en lien avec des attaques de plus en plus ciblées, les entreprises et les institutions se voient réclamer des rançons de plus en plus importantes, le plus souvent en cryptomonnaie. Ainsi, selon les données enregistrées par la police et la gendarmerie, lorsque les montants sont renseignés (dans 16 % des procédures seulement), la valeur médiane a progressé d'environ 50 % par an entre 2016 et 2020, s'élevant à 6 375 euros pour cette dernière année⁵. La direction centrale de la police judiciaire de la police nationale comme le service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale estiment que la réalité du phénomène des rançongiciels est sous-estimée du fait de l'absence de plainte systématique.

Beaucoup de personnes morales et même de particuliers renoncent à faire valoir leur droit de victime, craignant de reconnaître leur vulnérabilité et que cette démarche ne porte atteinte à leur image. Cela prive les investigations d'indices de compromission, que seule la victime peut fournir (la date précise de l'attaque, le préjudice, la rançon, le paiement, la structure informatique touchée), alors qu'un rançongiciel frappe très rarement une seule victime et que le recoupement de plaintes et donc d'indices permettrait de faire avancer les enquêtes.

Le rançongiciel n'a pas de qualification juridique propre. En effet, il n'existe pas d'article de loi traitant spécifiquement de cette cyber attaque. Cependant, plusieurs articles du code pénal peuvent trouver à s'appliquer :

- L'article 323-1 à 8 du code pénal, relatif aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (STAD). Les peines correspondantes peuvent aller jusqu'à dix ans de prison et 300 000 € d'amende. Par ailleurs, le cyberdélinquant pourra être puni des mêmes peines simplement pour la possession d'un rançongiciel (ou de tout autre instrument, équipement ou programme informatique permettant la réalisation des infractions d'atteintes aux STAD) comme le dispose l'article 323-3-1 du code pénal ;
- L'article 312-1 du code pénal relatif à l'extorsion, puisqu'il s'agit d'exiger la remise de fonds sous la contrainte. L'extorsion est passible de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende. Depuis 2016 et la mise en place du règlement général sur la protection des données (RGPD), lorsque des données personnelles sont perdues, l'entreprise ou l'institution attaquée doit le notifier à la CNIL dans les 72 heures. ;
- D'autres types d'infractions sont constatées par les forces de sécurité dans les procédures en lien avec des attaques par rançongiciel comme le chantage (art. 312-10 du code pénal)

⁵ Source : Attaques par rançongiciel envers les entreprises et les institutions. Etudes SSMI n° 37 – publié le 8 février 2022.

consistant dans le fait de menacer de rendre publique certaines données personnelles si la rançon n'était pas payée, ou encore l'escroquerie (art. 313-1 du code pénal).

Si la posture des services compétents a toujours été de recommander le non-paiement des rançons, la dégradation rapide de la situation appelle à une action publique plus déterminée afin de s'assurer, que dans les cas où une rançon a été payée, les autorités compétentes disposent des informations nécessaires pour poursuivre les auteurs de l'infraction. Dans une analyse de décembre 2021, le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale recommande de renforcer les capacités de renseignement sur les cybermenaces afin d'améliorer les connaissances sur les auteurs, les moyens dont ils disposent et les secteurs qu'ils ciblent, et développer des outils de détection et de remédiation à l'encontre des serveurs et logiciels utilisés par les attaquants, deux évolutions qui nécessitent de pouvoir collecter beaucoup plus d'information d'une part et dans des délais permettant leur exploitation en temps utiles d'autre part.

La régulation de la couverture assurantielle du paiement de rançons apparaît ainsi comme nécessaire et pourrait prendre différentes formes, au niveau national comme au niveau européen.

En effet, les conséquences économiques importantes de la vague d'attaques par rançongiciels que connaît la France depuis 18 mois se divisent en quatre grandes catégories. Principalement supportés par les victimes, soutenues lorsqu'elles en disposent d'assurances cyber, ces coûts peuvent être :

- des coûts directs liés au traitement de l'attaque : mobilisation des équipes et de prestataires, conseil ;
- des coûts indirects liés à la perte d'activité opérationnelle ;
- des coûts liés aux indemnisations et aux amendes associées à l'attaque (comme les amendes RGPD potentielles liées à la publication de données exfiltrées par les attaquants) ;
- des coûts liés au paiement de rançongiciels.

Du point de vue de la victime et de son assureur, le paiement des rançons apparaît parfois comme une solution viable à court terme pour limiter les coûts des quatre catégories précédentes. S'il est difficile d'affecter directement ce calcul économique, sans distordre la concurrence, notamment à l'échelle européenne, des mécanismes peuvent être envisagés pour que le paiement d'une rançon, voire de garanties assurantielles suite à un rançongiciel, soit assujéti à l'information des services enquêteurs ou d'autorités compétentes. En effet, sans interdire le paiement des rançons, ce qui ne semble pas envisageable sans que cela ne pèse de manière démesurée sur les victimes, les autorités compétentes pourraient ainsi bénéficier des informations nécessaires à la poursuite des infractions et affecter par la voie judiciaire les capacités de groupes cybercriminels.

L'assurance du risque cyber est un marché en développement en France. Cependant, il apparaît qu'une part encore minoritaire des entreprises françaises souscrit une assurance cyber. Alors que 87 % des grandes entreprises sont couvertes par un contrat, moins de 8 % des entreprises de taille intermédiaire ont souscrit une assurance cyber. Au total, près de 95% des entreprises ne sont pas couvertes par de telles garanties. Dans ce faible volume de souscriptions, peu de contrats prévoient une garantie paiement de rançons.

Une sous-couverture globale d'assurance cyber fait courir des risques pour l'ensemble de l'écosystème des entreprises en raison d'importants risques de contagion (sous-traitants, fournisseurs, clients, partenaires commerciaux...). C'est dans ce cadre que le développement et la structuration d'un marché de l'assurance du risque cyber français présente des enjeux de résilience économique et d'anticipation d'un risque potentiellement systémique.

Compte tenu des enjeux macroéconomiques majeurs que représente le risque cyber, le marché des contrats d'assurance dans ce domaine devrait se développer considérablement dans les années à venir.

Ceux des assureurs qui proposent déjà de couvrir les sommes extorquées par des rançongiciels conditionnent pour les principaux d'entre eux le paiement de l'indemnisation à un dépôt de plainte.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Aucune règle ni aucun principe de nature constitutionnelle n'interdit le paiement d'une somme d'argent sans cause juridique. Le paiement d'une rançon par la victime d'une extorsion ne constitue ni un délit ni un acte de complicité (son consentement au paiement n'étant pas libre mais résultant de la contrainte qui caractérise le délit). Il suit de là que le principe d'assurer le dommage causé par le paiement de la rançon ne paraît se heurter à aucun obstacle juridique majeur.

La liberté contractuelle a été consacrée par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, dont il considère qu'elle découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789. En conséquence, le Conseil constitutionnel juge que, lorsque le législateur souhaite réglementer les conditions d'accès à un contrat, il doit le faire en respectant la liberté des conventions et en limitant les entraves rendues nécessaires par l'intérêt général ou la protection de l'ordre public.

La présente disposition respecte cette jurisprudence constante du Conseil constitutionnel en ce qu'elle impose, pour un motif d'ordre public, une restriction dans l'exécution de la relation contractuelle, motif qui justifie qu'elle s'applique aux contrats futurs mais aussi aux contrats en cours.

En ce qu'elle impose une clause d'ordre public aux assureurs qui proposent ou souhaitent proposer ce service, cette disposition pourrait être regardée comme portant une atteinte,

quoiqu'extrêmement mineure, à la liberté du commerce et d'industrie, également garantie par l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Si le Conseil constitutionnel en a consacré les trois principes fondateurs (la liberté d'entreprendre, celle d'exploiter et celle de concurrencer) il n'en a pas moins confirmé la possibilité d'y porter atteinte au nom d'objectifs à valeur constitutionnelle tels que la protection de la santé ou de l'environnement, ou la protection de l'ordre public en général.

Ainsi, la loi peut soumettre ces libertés à des contraintes visant, par exemple, à protéger des consommateurs (cf. décision n° 2019-823 QPC), l'obligation de dépôt de plainte conditionnant le versement d'une rançon participant bien ici d'un tel objectif qui permet à l'autorité judiciaire d'investiguer rapidement et d'éviter la répétition de cyber attaques.

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Aucun Etat de l'OCDE n'a pris de mesure d'interdiction du paiement des rançons, ni prohibé le principe de leur couverture assurantielle.⁶

Plusieurs d'entre eux ont pris des dispositions visant à renforcer l'information des forces de l'ordre, comme au Canada où la victime qui paie une rançon doit le notifier à la police ou en Allemagne, où existe l'obligation, pour les assureurs et les assurés, d'informer les autorités et de collaborer avec les services de police en cas de demande de rançon.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dès lors qu'il s'agit d'imposer une obligation à un acteur économique, en l'occurrence les compagnies d'assurances, en subordonnant leur garantie au dépôt d'une plainte, cette disposition entre dans le champ de l'article 34 de la Constitution selon lequel la loi fixe les règles en matière d'obligations civiles et commerciales.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La subordination de la mise en œuvre de la garantie assurantielle au dépôt rapide d'une plainte vise à permettre l'information systématique des autorités judiciaires afin de leur permettre de lancer rapidement des investigations de nature à permettre, à tout le moins de connaître les méthodes de cyber attaque ou au mieux, de les empêcher.

⁶ Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris, « Rapport sur l'assurabilité des risques cyber » (28 janvier 2022).

Une telle obligation, prévue par la loi et qui pourrait être inscrite dans le code des assurances, est inédite.

En revanche, des clauses contractuelles qui conditionnent une indemnisation au dépôt de plainte ne sont pas inédites. Il en va par exemple ainsi de celles qui imposent à l'assuré de déposer plainte afin d'être indemnisé d'un vol de véhicule pour prouver, dans le cadre de la répartition classique de la charge de la preuve du litige (article 1353 du code civil), que son véhicule a bien été volé, le dépôt de plainte faisant alors office de justificatif.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Une **première option** serait d'assujettir le remboursement d'une rançon versée par un assureur au dépôt de plainte. Cette disposition permettrait à l'autorité judiciaire de bénéficier d'une information relative au paiement des rançons. Elle pèserait dans les faits sur la victime en l'encourageant au dépôt de plainte et n'affecterait que marginalement les assureurs en ce qu'ils pourraient commercialiser des polices d'assurance incluant la possibilité de payer des rançons. Elle ne constituerait donc pas une distorsion disproportionnée du marché assurantiel national par rapport au marché européen et international.

Le principal inconvénient réside dans le fait qu'elle puisse être interprétée par le marché, le grand public et les futures victimes comme un blanc-seing du législateur pour procéder au paiement de rançons en cas de rançongiciel alors même que les autorités compétentes et, en premier lieu, l'ANSSI recommandent systématiquement de ne pas payer.

Une **deuxième option** serait d'intervenir via les obligations des professionnels visés à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, qui recourent très largement l'ensemble des acteurs du secteur assurantiel, lesquels sont tenus d'effectuer une déclaration de soupçon à TRACFIN⁷ dans les cas repris à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier, c'est-à-dire déclarer au service les sommes ou opérations dont ils « *savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme* ». En effet, les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (articles 323-1 et suivants du code pénal) sont toutes passibles de deux ans ou plus d'emprisonnement.

En ce sens, lorsqu'un assureur procède ou fait procéder au paiement d'une rançon par un intermédiaire ou par la victime, il sait que cette opération résulte d'une infraction passible d'une peine supérieure à un an. Il est donc dans l'obligation de prévenir TRACFIN.

⁷ Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN)

L'article L. 561-16 du code monétaire et financier dispose même que les assurances « s'abstiennent d'effectuer toute opération portant sur des sommes » ayant les mêmes caractéristiques mentionnées précédemment.

Toutefois, il pourrait être soutenu que le code monétaire et financier évoque des sommes « provenant » de telles infractions, alors que dans le cadre du paiement d'une rançon, le paiement « résulte » de l'infraction. Deux sous-options existent donc également ici :

- Le rappel par les autorités prudentielles et par TRACFIN de l'applicabilité de cette disposition au paiement des rançons cyber dans le cadre de contrats d'assurance vis-à-vis des acteurs de la place assurantielle française ;
- L'introduction d'une disposition dans le code monétaire et financier pour rendre obligatoire la déclaration à TRACFIN de tout paiement d'une rançon résultant d'une atteinte à des systèmes de traitement automatisé de données par un professionnel visé à l'article L. 561-2, éventuellement par l'introduction d'un alinéa au L. 561-15 du code monétaire et financier.

Toutefois, là encore, le délai mis entre le paiement de la rançon et la déclaration à TRACFIN par les compagnies assurantielles n'atteint pas l'objectif d'associer, au plus tôt, les services judiciaires à l'enquête nécessaire pour tenter d'identifier les ressorts de la cyber attaque.

Une **troisième option** consiste à promouvoir l'interdiction du paiement des rançons par les assureurs suite à une cyber attaque au niveau européen.

D'une part, une interdiction stricte du remboursement du paiement des rançons par les assureurs n'a de sens que si elle est très largement appliquée sur la scène internationale, une interdiction à la seule échelle nationale étant susceptible de nuire à la compétitivité et altérer la concurrence entre les entreprises françaises – industrielles ou d'assurance – et leurs pairs , en particulier au niveau européen, en incitant les acteurs à s'assurer auprès de compagnies européennes non assujetties à cette règle.

Afin de ne pas faire peser de distorsion de concurrence disproportionnée sur les assureurs nationaux, notamment par rapport au marché européen, l'interdiction du paiement de rançons par les assureurs ne peut être recherchée qu'au niveau européen. Il s'agit de travaux de plus long terme qui incombent principalement au ministère de l'économie, des finances et de la relance mais qui pourraient être initiés dès maintenant afin de mobiliser la direction générale pour la stabilité financière, les services financiers et l'union des marchés de capitaux (DG FISMA) et de la sensibiliser à cet enjeu fort pour la France dans l'espoir de voir des travaux de régulation assurantielle tenant compte de cette préoccupation portés au niveau européen.

3.2 OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à assujettir le paiement des garanties assurantielles en cas de rançongiciel au dépôt de plainte par la victime dans un délai de quarante-huit heures.

Une telle disposition permet à l'autorité judiciaire de pouvoir rapidement procéder à une enquête.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Il s'agit de créer dans le code des assurances, au titre II du livre 1^{er} un chapitre X relatif à l'assurance des risques de cyberattaques, contenant un article unique, subordonnant le paiement d'une garantie assurantielle en matière de cyber attaque au dépôt d'une plainte au plus tard dans les quarante-huit heures suivant le paiement de la rançon.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Au niveau communautaire, le principe de liberté de commerce et d'industrie trouve son pendant dans la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et la liberté d'établissement.

L'article 56 du TFUE dispose que « *les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation* ». Autrement dit, les personnes physiques ou morales (commerçants, artisans, sociétés, etc.) légalement établies dans un État membre ont le droit d'offrir des services dans un autre État membre.

Pour interdire cette prestation, la justification doit être non-discriminatoire et justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

La présente disposition vise à renforcer l'efficacité de l'action des services opérationnels de lutte cyber de l'Etat, des services d'investigations et de l'autorité judiciaire face à un phénomène qui gagne en importance et qui génèrent des frais très importants.

Une réponse plus rapide et plus efficace des services de l'Etat, informés plus tôt et plus systématiquement, permettra au global d'atténuer les coûts liés à cette criminalité, explicité au point 1.1 *supra*.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Les entreprises devront déposer plainte sous quarante-huit heures, ce qui peut les obliger à révéler qu'elles ont été victimes d'une cyber attaque, nuisant ainsi à leur réputation.

Les sociétés d'assurance concernées devront veiller à respecter cette obligation nouvelle, au risque sinon de se voir sanctionner par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, en application de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services de police et de gendarmerie, spécialisés en cyber menace, seront informés plus rapidement des attaques, ce qui facilitera leurs investigations.

4.4 IMPACTS SOCIAUX

Néant.

4.5 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présente disposition introduira une obligation de dépôt de plainte sous quarante-huit heures en cas de cyber attaque avec demande de rançon, pour pouvoir être couvert par son assurance.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur cette disposition.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée sera d'application immédiate et s'appliquera donc aux contrats en cours.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure envisagée s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3 Textes d'application

Néant.

CHAPITRE II

UN ÉQUIPEMENT À LA POINTE DU NUMÉRIQUE

Article 6 : Habilitation du Gouvernement pour le Réseau Radio du Futur

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

1. Le Réseau Radio du Futur (ci-après, RRF), service de communication mobile sécurisé à haut débit (4G puis 5G), constitue un projet visant à remplacer les actuels réseaux Rubis et INPT, réseaux radio internes construits sur la base de la technologie Tetrapol et opérant sur la base d'une infrastructure détenue et exploitée par l'État ainsi que sur l'utilisation d'un spectre radio alloué de façon exclusive au ministère de l'intérieur.

Ces réseaux radio, INPT (ACROPOL+ANTARES) et RUBIS, utilisés notamment par les policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers, SAMU, armées, douanes, services pénitentiaires, ont été construits dans les années 1980 et 1990. Ils reposent sur une infrastructure de pylônes, d'antennes, de cœurs de réseaux et de terminaux intégralement financée et exploitée par l'État ou les collectivités territoriales au moyen de fréquences radio « privatives » dans les bandes des 80 MHz et des 400 MHz attribuées soit au ministère de l'intérieur, soit au ministère des armées par le Tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF). Ce réseau ne permet qu'une communication limitée aux utilisateurs internes aux réseaux.

Ils reposent sur des technologies aujourd'hui obsolètes, qui les rendent difficilement maintenables au-delà de 2025, 2030 au plus tard, et à des coûts importants. Ils sont également saturés, notamment sur la plaque parisienne. De plus, les transmissions de données à haut débit depuis le terrain sont aujourd'hui impossibles avec ces outils.

2. Dans ce contexte, le ministère de l'intérieur s'est engagé dans le programme RRF afin de procéder au remplacement de ces réseaux historiques et de doter l'État d'un système de communication mobile à haut débit, sécurisé et résilient.

Lancé en 2016 et annoncé par le Président de la République lors de son discours du 18 octobre 2017, les travaux relatifs au RRF reposent, contrairement aux réseaux INPT et RUBIS, sur le recours à un réseau hybride, essentiellement basé sur les infrastructures des opérateurs commerciaux de réseaux mobiles mais mettant en œuvre des solutions de résilience basées sur des capacités radio additionnelles et projetables, fonctionnant sur la bande de fréquence 700 Mhz PPDR (*public protection and disaster relief*) dont le ministère de

l'intérieur est attributaire à titre exclusif. Ce réseau serait commun à l'ensemble des services de sécurité et de secours.

En l'état de ces travaux, le ministère de l'intérieur a fait le choix de fonder l'architecture de ce futur système de communication sur les spécifications techniques définies par le 3GPP pour la technologie 4G, qui prévoit la mise en œuvre de communications mobiles pour missions critiques. Cette approche permet d'utiliser les réseaux commerciaux 4G de téléphonie mobile pour y faire transporter les communications des services de sécurité et de secours, tout en bénéficiant d'une qualité de service spécifique donnant aux utilisateurs du RRF des droits de priorité d'accès radio et de préemption des capacités de transport de données.

3. Cette approche constitue donc un changement de paradigme majeur par rapport aux réseaux radios RUBIS et INPT.

Ainsi le RRF constituerait un réseau hybride s'appuyant sur les infrastructures haut débit des opérateurs commerciaux de réseaux mobiles, ainsi que sur les fréquences qu'ils utilisent pour délivrer les services de communication 4G à leurs clients, contrairement aux réseaux actuels patrimoniaux et utilisant un spectre radio privatif et dédié. Pour constituer ce réseau, un marché public devrait être passé pour sélectionner les opérateurs de réseaux mobiles sur lesquels le RRF s'adossera.

Cette approche permettrait par ailleurs d'équiper les abonnés au RRF d'un smartphone, comportant une carte SIM et donnant accès aux fonctions classiques de téléphonie et d'accès à internet en plus du service applicatif de communications « missions critiques ».

Ce choix de rupture offrirait au RRF une couverture inégalée en France métropolitaine et en outremer et le fera bénéficier des innovations technologiques et des développements mis en œuvre en continu par les opérateurs commerciaux sur leurs réseaux, et notamment le bénéfice immédiat de la 5G dès lors que celle-ci sera disponible au sein de leurs réseaux.

En pratique, le RRF permettrait de répondre aux besoins opérationnels de communication des services en charge des missions relevant du traitement de l'urgence, tant dans le domaine de la sécurité publique que dans celui du secours aux personnes et aux populations. A titre d'illustration :

- Les services de communications critiques du RRF étant destinés à l'ensemble des acteurs de la sécurité et du secours, ils intégreraient par conception une capacité forte d'interopérabilité permettant de mettre en relation plusieurs groupes fermés d'utilisateurs (GFU) – par exemple ceux des SDIS et des SAMU - et d'inviter à la demande des tiers - par exemple les services de secours et de sécurité des pays frontaliers - en leur sein ;
- Le réseau RRF permettrait la géolocalisation en temps réel des acteurs dont le terminal est activé ;
- Le réseau RRF permettrait également de transmettre des flux vidéo de situation et permettrait à ses utilisateurs de converser en vidéo, ainsi que d'envoyer des rapports et des constatations sous forme photographique ou écrite ;

- Pour les utilisateurs, toutes les fonctionnalités seraient centralisées dans un unique terminal RRF, ce qui faciliterait considérablement les interventions.

En termes de fonctionnalités, les services du RRF reposeraient sur des smartphones, dotés d'une carte SIM permettant l'identification des abonnés au RRF sur le réseau des opérateurs commerciaux. Ces terminaux mobiliseront des services particuliers (communications critiques dits services MCX), équivalant à une application WhatsApp sécurisée et permettront de mettre les utilisateurs en conférence avec une résilience élevée.

Le RRF proposerait également en parallèle des services de téléphonie classique entrant/sortant fondés sur la numérotation et permettant de joindre n'importe quelle personne abonnée aussi bien au RRF qu'à l'extérieur du RRF par exemple auprès d'un opérateur commercial de réseau mobile et un accès IP, via une plateforme d'accès dédié ou les opérateurs.

4. Pour assurer des communications résilientes à ses utilisateurs, et dans une logique de disponibilité permanente des services, le RRF devrait disposer de la « priorité-préemption » sur le réseau des opérateurs permettant à ses utilisateurs de bénéficier d'un accès préférentiel et garanti aux réseaux et de l'attribution préférentielle de ressources en bande passante.

L'objectif est de disposer et rendre ce service opérationnel pour les Jeux olympiques de Paris en 2024.

A terme la mise en œuvre du RRF devrait permettre une réduction annuelle des dépenses prévisionnelles de télécommunications.

5. Cette réflexion n'est pas spécifique à la France : le marché des services de communications critiques est actuellement en pleine mutation. Les avancées technologiques (développement de la 4G puis de la 5G) et les évolutions des normes de téléphonie mobile poussent aujourd'hui les utilisateurs à abandonner progressivement les réseaux PMR et à se tourner vers des réseaux haut débit voir de très haut débit.

Dans ce contexte, des réseaux mobiles de télécommunication hybrides sont actuellement en cours de développement dans plusieurs pays. Ce nouveau type de système de télécommunication repose sur un accès aux réseaux haut débit (4G / 5G) commerciaux tout en combinant des fonctionnalités similaires à celles des systèmes PMR (priorité préemption, forte résilience, prise d'alternat, etc.). Les briques de solutions techniques permettant de développer ces réseaux sont en cours de développement par des acteurs industriels internationaux à l'instar de Thalès, Airbus ou encore Streamwide.

Alors que les communications mobiles opérationnelles des services de sécurité et de secours sont actuellement transportées par des infrastructures radio bas débit dédiées et propriété de l'État, le choix de recourir à un réseau « hybride » adossé aux infrastructures radio très haut débit (4G et 5G) des opérateurs commerciaux de réseaux mobiles pour transporter ces communications crée une situation inédite et non anticipée par le code des postes et communications électroniques (CPCE) qui nécessite donc son adaptation et sa modification.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le présent article n'a pas d'impact sur le cadre constitutionnel. Les domaines dans lesquels le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnance visent à définir la nature et les missions d'un tel réseau, au sein du CPCE.

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La Finlande a mis en place un réseau de communication électronique similaire à celui envisagé. Dans ce cadre, le gouvernement finlandais a introduit plusieurs modifications législatives permettant la mise en œuvre de ce réseau dédié aux acteurs de la sécurité et des secours. Ces modifications, entrées en vigueur en février 2019, ont été introduites dans la loi sur les services de communications électroniques ainsi que dans la loi sur les réseaux de sécurité des administrations publiques.

La Belgique, par arrêté royal de novembre 2021 a introduit les mêmes dispositions au profit de la société ASTRID, société à qui a été chargée, via une loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité en Belgique, de l'organisation des communications critiques des services de secours et de sécurité belges. Cette loi charge ASTRID d'une mission de service public relevant d'un service non économique d'intérêt général au sens de l'article 106 du TFUE.

Les dispositions législatives prises par le gouvernement finlandais recouvrent les domaines de du présent article du projet de loi, à savoir notamment la détermination et la définition du réseau et de l'opérateur qui en assure l'exploitation, en fournissant des communications publiques sécurisés utilisant les réseaux de télécommunications commerciaux.

2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dans son avis n° 402470 en date du 18 mai 2021, le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré que, sous réserve qu'il fournisse bien des services de communications électroniques, qu'il soit bien ouvert à son public cible et fournisse ses services contre rémunération, le réseau radio du futur (RRF) relevait de la catégorie des réseaux de communications électroniques ouverts au public⁸. En effet il ne peut être qualifié de réseau indépendant dans la mesure où il n'en a pas les caractéristiques ; d'une part, il est destiné à être connecté à d'autres réseaux et, d'autre part, la configuration de ses utilisateurs, particulièrement en situation de crise, est conçue pour pouvoir varier et s'ouvrir à des tiers

⁸ Conseil d'Etat, section des travaux publics, avis n°402470 du 18 mai 2021

non abonnés au RRF, en fonction des besoins. Ces possibilités de connexion à tous les réseaux disponibles et d'ouverture à des tiers font obstacle à ce que les utilisateurs du RRF soient regardés comme constituant un groupe fermé d'utilisateurs et donc que le RRF soit un réseau indépendant. Ainsi le RRF qui proposera, au profit des services en charge des opérations de sécurité et de secours ainsi que de la protection des populations et de la gestion des crises, un service de communications électroniques⁹, fourni contre rémunération, via un réseau de communications électroniques, est bien susceptible de remplir l'ensemble des conditions pour constituer un réseau de communications électroniques ouvert au public¹⁰. De fait, le service de communication pour missions critiques qui sera proposé par le RRF pourrait prendre la forme d'une application pour smartphone permettant de créer dynamiquement des groupes de discussion entre l'ensemble des acteurs de la sécurité et des secours, mais aussi de lancer des invitations à des tiers non abonnés au travers de la transmission d'une adresse web (URL), notamment, aux services de sécurité et de secours de pays frontaliers, comme à des experts et intervenants externes ou encore à certains opérateurs d'importance vitale. Enfin, les services résilients de téléphonie associés à la carte SIM dont disposeraient les abonnés permettraient de téléphoner, d'envoyer ou de recevoir des SMS/MMS à n'importe quel interlocuteur doté d'un numéro de téléphone.

Le réseau envisagé serait donc un réseau hybride, pour partie, adossé aux réseaux 4G des opérateurs de téléphonie mobile qui seraient mis à sa disposition contractuellement, et, pour partie, adossé à une bande de fréquences d'émission réservée exclusivement aux usagers du RRF prise sur les fréquences 700 MHz, dont le ministre de l'intérieur est l'attributaire exclusif, en vertu de [l'article L. 41 du code des postes et communications électroniques](#). Des capacités radio additionnelles venant compléter les infrastructures 4G fixes des opérateurs de réseaux pourraient, en outre, être mises en œuvre, à la demande de l'État, par les opérateurs privés attributaires du marché public mentionné au point 1.1., en cas de nécessités opérationnelles (itinérance, priorité...).

Les modalités d'adhésion des services de sécurité et de secours au RRF ne peuvent, en raison de la dimension régalienne de ce réseau, s'envisager selon un cadre juridique dans lequel les règles du droit de la concurrence s'appliqueraient pleinement. Selon la qualification juridique qui sera applicable au RRF, ce droit pourra être écarté si le RRF peut être regardé comme une activité se rattachant à l'exercice des prérogatives de puissance publique de l'État en matière de sécurité pour l'application du droit de l'Union européenne ou être limité par l'octroi à l'opérateur ou aux opérateurs appelés à exploiter le RRF de droits exclusifs, qui pourrait notamment résulter de la qualification de SIEG (service d'intérêt économique général).

⁹ Le RRF fournira des services d'accès à l'internet définis à l'article 2, deuxième alinéa, point 2, du règlement (UE) 2015/2120, ainsi qu'un service de communications interpersonnelles

¹⁰ Selon la directive du 11 décembre 2018, les services de communications électroniques sont des « services fournis normalement contre rémunération via des réseaux de communications électroniques qui (...) comprennent les types de services suivants: - un «service d'accès à l'internet» défini à l'article 2, deuxième alinéa, point 2, du règlement (UE) 2015/2120 ;/ - un service de communications interpersonnelles ;/ - des services consistant entièrement ou principalement en la transmission de signaux tels que les services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine et pour la radiodiffusion ».

Cela pourrait notamment permettre aux acteurs de la sécurité et du secours autres que l'Etat de passer des marchés avec le futur opérateur sans publicité ni mise en concurrence.

Il est nécessaire d'habiliter le pouvoir réglementaire à définir au sein du CPCE la nature spécifique de ce type de réseau et les contraintes qui en découlent.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'habiliter le gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à modifier le code des postes et communications électroniques, pour la mise en œuvre de ce réseau de communication électronique ouvert.

Il s'agit en premier lieu de définir les notions de « communications mobiles critiques très haut débit, de « réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes ainsi que le statut et les missions du ou des opérateurs chargés d'exploiter un tel réseau.

En effet, les catégories de réseaux prévues à ce jour par le code des postes et communications électroniques – réseau ouvert au public et réseau indépendant - ne permettent pas de répondre totalement aux spécificités et aux enjeux du RRF, tant sur les finalités poursuivies que sur les usagers concernés (sécurité et secours, protection des populations, gestion des crises et des catastrophes).

La qualification du RRF comme réseau de communications électroniques ouvert au public impose de définir une nouvelle catégorie d'opérateur de réseau, l'« opérateur de réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes » et de définir les modalités de son organisation, notamment le statut de son exploitant et les modalités d'adhésion de ses usagers, au regard de ses missions d'une part et du droit de la concurrence d'autre part.

De même, compte tenu des missions d'intérêt général poursuivies par cet opérateur spécifique, doivent être déterminées d'une part, les obligations des opérateurs privés de téléphonie mobile visant à garantir, en cas de congestion du réseau, l'acheminement, la continuité des communications mobiles critiques très haut débit ainsi que le maintien de communications résilientes pour les usagers du réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes et leur compensation. Le réseau radio du futur doit en effet pouvoir bénéficier de prestations d'itinérance sur les réseaux des principaux opérateurs privés de téléphonie mobile, itinérance indispensable pour garantir la disponibilité et la continuité de service de ses usagers ainsi que de la priorité-préemption. Il convient donc de donner une base légale aux mécanismes mis en place au profit du RRF, ceci dans le but de garantir la continuité de service et le maintien de communications résilientes pour les utilisateurs en cas, notamment, de gestion de crise. Compte tenu des missions et des finalités du Réseau Radio du Futur, la

disponibilité permanente des services est en effet primordiale. Les mesures souhaitées respectent strictement le [règlement 2015/2120](#) du 25 novembre 2015 et les conditions posées pour éviter les congestions imminentes de réseau ou atténuer les effets d'une congestion temporaire ou exceptionnelle.

Il convient également de préciser celles des obligations prévues aux chapitres II et III du titre I du livre II de code des postes et communications électroniques dont il convient de dispenser le ou les opérateurs chargés d'exploiter un tel réseau à raison des missions exercées.

3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Une option aurait pu consister à ne pas recourir à des ordonnances et à intégrer dans la loi les différentes modifications du code des postes et communications électroniques nécessaires à la mise en œuvre du RRF. Toutefois, la technicité du projet et la nécessité de préciser les différents mécanismes impliquent de privilégier le recours à des ordonnances.

3.2 OPTION RETENU

Le présent article du projet de loi comprend une habilitation à légiférer par ordonnance afin de :

- 1° Déterminer le périmètre et les parties prenantes de ce réseau ;
- 2° Déterminer le statut et les missions du ou des opérateurs chargés d'exploiter un réseau ;
- 3° Déterminer les conditions et modalités d'accès des différents services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes à ce réseau ;
- 4° Déterminer les obligations des opérateurs privés de téléphonie mobile visant à garantir, en toutes circonstances, l'acheminement à très haut débit et la continuité des communications électroniques émises, transmises ou reçues par la voie du réseau mentionné au premier alinéa, ainsi que, en cas de congestion, leur résilience, pour les usagers de ce réseau et leur compensation ;
- 5° Préciser celles des obligations prévues au chapitre II et III du titre I du livre II de ce code ne pouvant être mises à la charge du ou des opérateurs mentionnés au 2° à raison des missions exercées.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation visent à permettre de définir le cadre juridique du futur Réseau Radio du Futur. L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état du fait que le ou les futurs opérateurs en charge du RRF interviendront sur les communications critiques haut débit et très haut débit pour les seuls besoins de sécurité de secours, de la protection des populations et de la gestion des crises.

5 JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai d'habilitation de douze mois est nécessaire au Gouvernement pour mener les éventuelles études complémentaires, principalement d'un point de vue technique.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance.

TITRE III

DISPOSITION RELATIVES À LA PROXIMITÉ, À LA TRANSPARENCE ET À L'EXEMPLARITÉ

CHAPITRE I^{ER}

RENFORCER LE PILOTAGE DES SERVICES DE L'ÉTAT AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

Article 7 : Interdiction du droit de grève et encadrement du droit syndical des préfets

1. ÉTAT DES LIEUX

CADRE GÉNÉRAL

Le [décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 modifié fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets](#) et le [n° 64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets](#) prévoient que les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#) ne leur sont pas applicables. Sont ainsi exclus au bénéfice des préfets et sous-préfets :

- l'exercice du droit de grève ;
- l'exercice du droit syndical ;
- le droit à la représentation.

La réforme de la haute fonction publique engagée au printemps 2021 a conduit dans un premier temps à la création du corps des administrateurs de l'Etat¹¹, entraînant la mise en extinction des corps de préfets et des sous-préfets.

Un décret prévoyant les dispositions réglementaires applicables aux emplois de préfet et sous-préfet est actuellement en cours d'examen, pour une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023.

¹¹ Décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat

Les mesures relatives à la limitation du droit de grève, du droit syndical et du droit à la représentation pour les préfets et les sous-préfets étant liées au strict exercice des fonctions qui ne saurait être couvert par le maintien de quelques dispositions des décrets de 1964 précités, elles doivent désormais disposer d'une nouvelle base juridique de niveau législatif, ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat l'a établi (cf. *infra*, nécessité de légiférer).

S'agissant du droit syndical

Le statut général de la fonction publique prévoit que « le droit syndical est garanti aux fonctionnaires » (article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée). Par exception, les préfets et sous-préfets sont privés de ce droit par les décrets de 1964 applicables à chaque corps. Cette interdiction s'appuie sur trois spécificités de la fonction :

- La représentation : l'article 72 de la Constitution fait du préfet le représentant local unique de l'Etat et lui confie la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Cette charge implique que la fonction soit exercée sans faiblesse, sans interruption et sans discussion. Un préfet ou son représentant agissant en son nom avec l'ensemble de ses prérogatives, ne peut être confronté à un conflit de loyauté entre son devoir de représentation et son appartenance syndicale avec ce qu'elle comprend de représentation professionnelle.
- La continuité : La charge des intérêts nationaux ne peut pas se concilier avec une contestation légitime portée par une organisation syndicale, de la conception gouvernementale desdits intérêts nationaux.
- L'indépendance : La seule loyauté à laquelle le préfet et les sous-préfets sont soumis est celle qu'ils doivent au Gouvernement. Ils doivent, sur la sollicitation du Gouvernement, pouvoir librement prendre toute décision légale sans être soumis à une influence syndicale. Ils ne sauraient de plus être mis dans une situation de fragilité par certains acteurs locaux qui feraient état d'une appartenance syndicale du représentant de l'Etat pour contester sa neutralité.

Le respect de ces principes qui s'imposent aux représentants de l'Etat, implique que ces derniers ne puissent disposer du droit syndical exercé de manière identique à celui des autres agents publics lorsqu'ils sont en fonction. Il induit également que les conditions de leur représentation soient strictement encadrées pour respecter les principes ci-dessus énoncés, dans le respect des lois et règlements et de la jurisprudence fixée en la matière.

S'agissant du droit de grève

Au terme des dispositions de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Le préfet, assisté par les sous-préfets, a une responsabilité particulière dans la continuité du service public. En application

de la jurisprudence constante énoncée *supra*, il est admis que les agents participant à l'action gouvernementale ou assurant les liaisons indispensables à l'action gouvernementale, exercent les missions essentielles du pays qui ne sauraient être limitées par l'exercice du droit de grève.

CADRE CONSTITUTIONNEL

1.1.1 La liberté syndicale

Elle est prévue à l'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle¹², tout comme le Conseil d'Etat, dans un avis du Conseil d'Etat du 26 septembre 1996, en en déduisant qu'il n'appartient qu'au législateur d'en fixer les conditions et les limites¹³.

Par ailleurs, le droit syndical ou la liberté syndicale ont été consacrés par de nombreux instruments internationaux (article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), article 5 de la première partie de la Charte sociale européenne, article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Toutefois, l'article 22 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques permet des restrictions légales de la liberté syndicale pour les membres des forces armées et de la police, l'article 8 § 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) permet des restrictions légales de la liberté syndicale et du droit de grève pour les membres des forces armées, de la police et de la fonction publique, de même que l'article 11 § 2 de la CEDH qui prévoit les mêmes limitations que dans le Pacte international.

La Cour de cassation a pris soin de préciser que « *l'exercice de la liberté syndicale ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »¹⁴.

Enfin, si des limitations à la liberté syndicale sont légitimes au regard des considérations qui précèdent, tant le Conseil d'Etat que la Cour européenne des droits de l'Homme ont admis que ces restrictions ne pouvaient aller jusqu'à la privation des fonctionnaires ou militaires concernés à bénéficier d'une représentation, par l'intermédiaire d'associations.

La Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé que l'interdiction générale de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte atteinte à l'essence même de la liberté d'association, une

¹² [Décision n° 71-44 DC Liberté d'association du 16 juillet 1971.](#)

¹³ Cons. const., 28 avril 2005, n° 2005-514 DC cons. 18 ou [Cons. const., 11 avril 2014, n° 2014-388 QPC, CGT-FO et a., CC n°2019-790 DC du 1er août 2019](#) (loi transformation de la fonction publique) ou [CC n°2011-134 QPC du 17 juin 2011](#) (réorientation professionnelle des fonctionnaires) ou [CC n° 2011-205 QPC du 9 décembre 2011.](#)

¹⁴ [Cour de cassation, 3ème chambre civile, 02-10.778, 12 juin 2003.](#)

atteinte qui ne saurait passer pour proportionnée. La Cour en a conclu à la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, considérant que si la liberté d'association (en l'espèce des militaires) peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte une atteinte prohibée par la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁵.

1.1.2 Le droit de grève

L'alinéa 7 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel¹⁶, dispose que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Le Conseil Constitutionnel a admis que le législateur pouvait restreindre le droit de grève dans les services publics en vue d'assurer la continuité du service public. Ainsi a-t-il considéré que « *la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* »¹⁷.

En ce qui concerne l'étendue de ces limitations, les jurisprudences du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel¹⁸ admettent que certaines catégories d'agents puissent être purement et simplement privées du droit de grève lorsque l'exercice de celui-ci risquerait de porter atteinte à des intérêts publics essentiels, tels que la sécurité intérieure et extérieure.

Outre l'interdiction qui concerne les militaires en vertu de l'article L. 4121-4, alinéa 1^{er}, du code de la défense, les policiers se trouvent également privés du droit de grève, par l'effet de l'article L. 114-3 du code de la fonction publique.

De même, s'agissant des policiers et des gendarmes, l'article L.141-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « *la déontologie des personnes exerçant des missions ou activités de sécurité est précisée par décret en Conseil d'Etat* ». Le deuxième alinéa de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure précise spécifiquement que les « *policiers et gendarmes exercent leurs fonctions avec loyauté, sens de l'honneur et dévouement* ». L'article 2 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police prévoit

¹⁵ CEDH, 2 octobre 2014, Matelly c/ France précité.

¹⁶ [Décision n° 71-44DC Liberté d'association du 16 juillet 1971](#).

¹⁷ [Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979](#) relative à la continuité du service public dans le secteur audiovisuel.

¹⁸ Par ex. [n° 87-230 DC du 28 juillet 1987](#) : « *ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

également que : « *Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires* ».

Sont également privés de ce droit les personnels pénitentiaires, par l'effet l'article 3 de l'[ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire](#), modifié par la [loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#)¹⁹.

Enfin, certains agents exerçant des missions particulières, tels les agents des services du renseignement extérieur²⁰ sont également privés du droit de grève.

Dans ce cadre, une interdiction du droit de grève aux personnes occupant un emploi de préfet ou de sous-préfet peut se justifier compte tenu du rôle et des missions qui leur incombent et qui sont consacrés par l'article 72 de la Constitution : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». La « *continuité de l'Etat* » est mentionnée dès son article 5.

Afin de sécuriser cette interdiction générale et absolue du droit de grève pour les préfets et sous-préfets, comme cela a été fait pour les policiers et les personnels des services pénitentiaires, il est donc proposé une disposition législative visant à compléter l'article L. 114-3 du code général de la fonction publique.

1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

1.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Eu égard au rang constitutionnel de ces libertés, les dérogations apportées au droit syndical et au droit de grève relèvent en principe du législateur.

Certes, l'article 10 de l'ordonnance de 2021 précitée reprend les termes de l'article 10 de la [loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat](#), inspiré lui-même des statuts généraux de 1946 et 1959 qui autorisait les dérogations à ces droits par décret pour les conseillers d'Etat, les policiers (ils ne figuraient plus en 1959 dans la liste du fait du statut spécial), les diplomates ou les préfets.

¹⁹ [CE, 6 août 2021, syndicat national pénitentiaire FO, n°439211](#).

²⁰ [CE, 27 avril 2021, N° 440254](#).

Toutefois, la dérogation prévue vise à déroger à certaines des dispositions « *du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer* ». Toutefois, ces dérogations pour la mobilité, le recrutement²¹, l'avancement au grade, l'ouverture des concours ne sont pas de même importance que la privation d'un droit constitutionnel comme le droit syndical.

Il ne s'agit pas non plus d'une disposition réglementaire « nécessaire²² » ou « indispensable » pour la pleine application de la loi : par exemple, si la loi ne définissait pas un mode de scrutin indispensable à son application²³.

De plus, l'article 10 de l'[ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#) autorise les dérogations afin « *de favoriser la mobilité des membres des corps recrutés par la voie* » du nouvel Institut national du service public. Il ne s'agit nullement de traiter des spécificités du métier préfectoral, encore moins de réduire les droits constitutionnels comme le droit syndical.

L'encadrement du droit de grève relève de la compétence du législateur.

En l'absence d'interventions de celui-ci, il appartient au Gouvernement ou aux organes dirigeants des établissements publics (ou des organismes privés chargés d'une mission de service public), de prendre la réglementation applicable à la grève, sur le fondement de leur pouvoir d'organisation du service²⁴ (les ministres et autres chefs de services n'ont pas de pouvoir réglementaire sauf pour l'organisation de leurs services). Il ne s'agit toutefois dans ce cas que de restrictions du droit de grève, afin de permettre l'organisation d'un service minimum, plutôt que d'une privation pure et simple d'un droit de grève à une catégorie de fonctionnaires.

La loi est donc nécessaire et l'on remarquera d'ailleurs que la plupart des dérogations au droit syndical de certains fonctionnaires sont instaurées par la loi. Toutefois, rares sont les prohibitions générales. Ainsi, la prohibition générale de toute association de défense des droits des militaires n'a pas été jugée conforme à l'article 11 de la CEDH²⁵ entraînant, par voie de conséquence, la modification du code de la défense qui permet désormais la constitution d' « *associations professionnelles nationales de militaires* ».

S'agissant des militaires, l'article L. 4121-4 du code de la défense prévoit désormais que : « *L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire. / L'existence de*

²¹ En ce sens, adaptations légales pour l'accès à certains emplois de la fonction publique territoriale : CE Ass., 27 octobre 1989, *fédération CGT des services publics*, Rec.p.209.

²² CE 5 novembre 1986 *Ville de Paris* n°71692 au sujet du centre de gestion des personnels de la ville de Paris. Même idée de l'habilitation « nécessaire » : CE, 21 mars 2007, *département de la Seine St Denis*, n° 277892 T. p.639 pour une « habilitation nécessaire et implicite ».

²³ A propos du statut de la magistrature, le décret fixant le mode de scrutin pour désigner le collège des magistrats chargés d'établir une liste pour la commission d'avancement : CE, 29 mai 1985, *USM*, n°48396.

²⁴ CE, [Jamart, 7 février 1936, n° 43321](#).

²⁵ CEDH 2 octobre 2014, *Matelly c. France* (n° 10609/10) et *ADEFDROMIL c/ France* (n° 32191/09).

groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que, sauf dans les conditions prévues au troisième alinéa, l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire. Les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires régie par le chapitre VI du présent titre, y adhérer et y exercer des responsabilités. Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance ».

S'agissant des magistrats, si l'article 10-1 l'[ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature](#) prévoit depuis la loi du 12 août 2016 que : « *I. - Le droit syndical est garanti aux magistrats qui peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats* », il en prévoit cependant des limitations en disposant que : « *II. - Pour l'exercice de ce droit, les magistrats sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires de droit commun applicables aux fonctionnaires, sous réserve du présent II* » et prévoit notamment que : « **Lorsque la désignation d'un magistrat se révèle incompatible avec la bonne administration de la justice, le garde des sceaux, ministre de la justice, motive son refus et invite l'organisation syndicale à porter son choix sur un autre magistrat. Le Conseil supérieur de la magistrature doit être informé de cette décision** ».

S'agissant des préfets et sous-préfets, ceux-ci sont aujourd'hui soumis à une interdiction stricte résultant des décrets de 1964 précités qui constitue la contrepartie d'obligations de réserve et de loyauté particulièrement strictes, incompatible avec la liberté syndicale. En effet, le devoir de réserve implique que le comportement de l'agent ne nuise pas à l'administration à laquelle il appartient et ne divulgue pas des informations dont il a pu avoir connaissance à l'occasion de ses fonctions²⁶.

Si la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne fait pas mention expressément de cette obligation, il en va différemment pour certains statuts spécifiques comme celui des militaires²⁷ ou des magistrats²⁸ ou pour certaines règles découlant de la jurisprudence.

²⁶ [CE 28 juillet 1993 n° 97189](#) : *Mme X...*, chargée de mission auprès du préfet du territoire de Belfort pour les droits de la femme, a publié, huit jours après sa création, un communiqué dans les deux principaux journaux locaux dénonçant la suppression du ministère des droits de la femme et mettant en garde les femmes de ce département contre les "régressions imminentes dans leur situation" ; qu'elle a publié, le 26 avril suivant, un nouveau communiqué critiquant sévèrement un discours prononcé par le Premier ministre devant le Parlement ; que, bien qu'elle ait fait publier ce communiqué au nom d'une association, dont elle était la présidente et l'animatrice, *Mme X...* s'est ainsi départie du devoir de réserve qui s'impose à tout agent public, et spécialement à un agent appelé à collaborer directement avec le préfet du département ».

²⁷ Code de la défense, art. L. 4121-2 : « Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres. Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du **service et avec la réserve exigée par l'état militaire**. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression. Elle ne fait pas obstacle au libre exercice des cultes dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte. Indépendamment des dispositions du code pénal relatives à la violation du secret de la défense nationale et du secret professionnel, les militaires doivent faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément

Ainsi, plus l'agent est investi de fonctions importantes, plus il est soumis à une obligation de réserve rigoureuse²⁹. Par ailleurs, l'agent doit s'attacher aux circonstances dans lesquelles il s'exprime et au contexte dans lequel publicité a été donnée à ses propos³⁰.

Plusieurs critères entrent ici en jeu : le lieu où l'agent s'exprime, ce qui peut être dit en France ne pouvant pas toujours l'être à l'étranger ; le lien entre l'agent et le service et la collectivité qu'il critique : plus le lien est étroit, moins la critique est permise ; l'exercice par un agent public de responsabilités syndicales est de nature à lui ouvrir plus facilement droit à la critique³¹ sans toutefois que toute limite disparaisse³² ; est enfin déterminante la position occupée par le fonctionnaire : on peut accepter d'un ouvrier professionnel du ministère des armées qu'il vende sur la voie publique un journal interdit dans les sites militaires³³ mais pas d'un directeur du CNRS qu'il prenne position contre la politique du gouvernement³⁴ ou d'un magistrat qu'il critique publiquement le président de sa juridiction³⁵.

S'agissant des préfets, le Conseil d'Etat a jugé que ceux-ci étaient soumis à une obligation particulière de réserve et de loyauté compte tenu de leur qualité, une telle obligation ne méconnaissant pas les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dès lors que la restriction apportée à la liberté d'expression par l'obligation de réserve, dont la définition jurisprudentielle est, s'agissant notamment des préfets, suffisamment claire, poursuit un but légitime au sens de ces stipulations³⁶.

Si les responsables syndicaux sont soumis à l'obligation de réserve, cette obligation s'applique de manière moins stricte³⁷, ce qui paraît incompatible avec la situation hiérarchique des préfets et des sous-préfets. Dans ses conclusions précitées, le rapporteur public indiquait d'ailleurs que *« les préfets n'ont pas seulement une obligation de réserve, mais encore*

prévus par la loi, les militaires ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. L'usage de moyens de communication et d'information, quels qu'ils soient, peut être restreint ou interdit pour assurer la protection des militaires en opération, l'exécution de leur mission ou la sécurité des activités militaires. »

²⁸ Ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958, art. 10 : « Toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible **avec la réserve que leur imposent leurs fonctions**. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ».

²⁹ CE 13 mars 1953, n° 7423 : directeur du CNRS ; CE 2 juin 1989, n° 70084 : directeur des services d'archives

³⁰ CE 8 mars 1968, n° 66407 : ingénieur général des télécommunications se livrant, à l'occasion d'une campagne électorale, à des critiques de la politique de son ministre en invoquant sa qualité de haut fonctionnaire pour donner plus de poids à ses attaques ; CE 28 avr. 1989, n° 87045 : directeur de régie municipale ayant proféré publiquement de graves accusations de malveillance et d'incompétence à l'encontre du maire et de son adjoint chargé des affaires culturelles.

³¹ CE, Ass., 31 janvier 1975, Sieur Volf, n° 84791.

³² CE, 23 avril 1997, Bitauld, n° 144038.

³³ CE, 3 janvier 1962, ministre des armées c/ sieur Hocdé, p. 3.

³⁴ CE, Ass., 13 mars 1953, Tessier, p. 133.

³⁵ CE 1^{er} décembre 1972, D^{lle} Obrego, n° 801951.

³⁶ CE, 24 sept. 2010, n° 33370 ou CE, 24 septembre 2010, n° 333708.

³⁷ CE, 25 mai 1966, n° 64013.

l'obligation de tenir des propos conformes à la politique gouvernementale et l'interdiction de tenir des propos critiques envers cette politique ou ceux qui la déterminent ».

Ainsi, un préfet tenant des propos virulents à l'encontre du ministre de l'Intérieur a fait légalement l'objet d'une mise à la retraite d'office³⁸, un sous-préfet (administrateur civil détaché) a été révoqué pour la publication d'un article sur le « lobby pro-israélien » car il s'est placé dans une situation incompatible avec l'exercice de ses fonctions³⁹.

Au regard de cette jurisprudence, une limitation du droit syndical est légitime pour les raisons suivantes :

- L'article 72 de la Constitution fait du préfet, le *représentant* local unique de l'Etat, c'est-à-dire de chacun de ministres pour « *les intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect des lois* ». Cette contrainte constitutionnelle implique que la représentation de l'Etat soit présente sans faiblesse, sans interruption et sans discussion. Un préfet ne peut pas, et ne doit pas, être pris en tenaille entre son devoir de représentation de l'Etat et son appartenance syndicale avec ce qu'elle comprend de représentation professionnelle. Le préfet ne saurait ainsi être soumis, directement ou indirectement, à une loyauté vis à vis d'une organisation syndicale. La seule loyauté possible est celle qu'il doit au Gouvernement. Il doit, sur la sollicitation du gouvernement, pouvoir librement prendre n'importe quelle décision légale, sans influence syndicale.
- Par ailleurs, la charge des intérêts nationaux ne peut pas se concilier avec une contestation, légitime pour les organisations syndicales, de la conception que se fait le Gouvernement des dits intérêts nationaux tandis que l'obligation de réserve lui interdit d'exprimer toute contestation.

Au regard de cette jurisprudence et des fondements du droit syndical, il y a lieu pour le Gouvernement de déroger aux principes du droit syndical et du droit à la représentation pour les préfets et les sous-préfets (articles L. 112-1 et L. 113-1 du code général de la fonction publique) par un texte de niveau législatif pour limiter le droit syndical ainsi qu'il est actuellement applicable pour les hauts-fonctionnaires exerçant les fonctions de préfet et sous-préfet.

1.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de garantir la continuité de l'action de l'Etat incarnée par le Préfet et les sous-préfets dans les collectivités territoriales de la République, conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution.

³⁸ CE, 24, septembre 2010, n° 333708.

³⁹ CE, 23 avril 2009, n° 316862.

2 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

2.1 OPTIONS ENVISAGÉES

L'article 10 de l'ordonnance de 2021 précitée reprend les termes de l'article 10 de la [loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État](#), inspiré lui-même des statuts généraux de 1946 et 1959 qui autorisait les dérogations à ces droits par décret pour les conseillers d'État, les policiers (ils ne figuraient plus en 1959 dans la liste du fait du statut spécial), les diplomates ou les préfets.

Toutefois, la dérogation prévue vise à déroger à certaines des dispositions « *du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer* ». Cependant, ces dérogations pour la mobilité, le recrutement⁴⁰, l'avancement au grade, l'ouverture des concours ne sont pas de même importance que la privation d'un droit constitutionnel comme le droit syndical.

Il ne s'agit pas non plus d'une disposition réglementaire « nécessaire⁴¹ » ou « indispensable » pour la pleine application de la loi : par exemple, si la loi ne définissait pas un mode de scrutin indispensable à son application⁴².

De plus, l'article 10 de l'[ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#) autorise les dérogations afin « *de favoriser la mobilité des membres des corps recrutés par la voie* » du nouvel Institut national du service public. Il ne s'agit nullement de traiter des spécificités du métier préfectoral, encore moins de réduire les droits constitutionnels comme le droit syndical.

Il est donc plus conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel de déroger à ces libertés par la loi.

2.2 OPTION RETENUE

Le droit de représentation syndicale

En l'espèce, pour le cas des militaires, la mise en conformité avec la C.E.D.H a été consacrée par la [loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015](#)⁴³ créant les associations professionnelles nationales.

⁴⁰ En ce sens, adaptations légales pour l'accès à certains emplois de la fonction publique territoriale : CE Ass., 27 octobre 1989, *fédération CGT des services publics*, Rec.p.209.

⁴¹ CE 5 novembre 1986 *Ville de Paris* n°71692 au sujet du centre de gestion des personnels de la ville de Paris. Même idée de l'habilitation « nécessaire » : CE, 21 mars 2007, *département de la Seine St Denis*, n° 277892 T. p.639 pour une « habilitation nécessaire et implicite ».

⁴² A propos du statut de la magistrature, le décret fixant le mode de scrutin pour désigner le collège des magistrats chargés d'établir une liste pour la commission d'avancement : CE, 29 mai 1985, *USM*, n°48396.

Pour limiter l'exercice du droit syndical et du droit à la représentation des préfets et des sous-préfets, le Gouvernement propose ainsi par analogie:

- d'une part, que les dispositions des articles L. 112-1 (droit de participation) et L. 113-1 (droit de créer des organisations syndicales, d'y adhérer et d'y exercer des mandats) du code général de la fonction publique ne soient pas applicables aux agents affectés sur des emplois de préfets ou de sous-préfets ;
- et d'autre part, un aménagement du droit de représentation dont bénéficient les titulaires de ces emplois dans un cadre spécifique.

Par dérogation aux dispositions applicables aux agents publics, les préfets et sous-préfets sont représentés par des associations professionnelles préfectorales nationales ayant qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par le ministre de l'intérieur, sur les questions générales intéressant les emplois de préfet et de sous-préfet et leurs conditions d'exercice. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale relatives aux intérêts matériels et moraux des préfets et sous-préfets.

Sans préjudice des dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et de celles des articles 55 et 59 du code civil local, pour les associations ayant leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle, ces associations doivent déposer leurs statuts et la liste de leurs administrateurs auprès du ministre de l'intérieur pour obtenir la capacité juridique. Les statuts ou l'activité des associations professionnelles préfectorales ne peuvent porter atteinte aux valeurs républicaines ni s'opposer aux obligations applicables aux titulaires de ces emplois. Leur activité doit s'exercer dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du service et avec la mission de représentation de l'Etat et du Gouvernement attachée à ces emplois.

Ces associations sont soumises à une stricte obligation d'indépendance, notamment à l'égard des partis politiques, des groupements à caractère confessionnel, des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, des entreprises, des États, ainsi que des autres collectivités publiques.

La reconnaissance du caractère représentatif de chaque association professionnelle est conditionnée au respect des obligations énoncées dans les quatre paragraphes précédents, au respect de la transparence financière et à une influence significative, mesurée en fonction de l'effectif des adhérents occupant des emplois de préfet ou de sous-préfet et des cotisations perçues de la part de ces adhérents.

La liste des associations professionnelles préfectorales représentatives est arrêtée par le ministre de l'intérieur et est régulièrement actualisée.

⁴³ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

Ces dispositions seront codifiées au sein d'une section 3 du chapitre III du titre Ier du livre Ier du code général de la fonction publique intitulée « Dispositions particulières applicables aux agents occupant des emplois de préfet et de sous-préfet » (articles L1113-3 à L113-8).

Le droit de grève

Tenant compte de la rédaction de l'article L. 114-3 du code de la fonction publique qui prévoit que plusieurs catégories de fonctionnaires (fonctionnaires actifs de la police nationale et les fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire) ne jouissent pas du droit de grève au regard des missions qu'ils assurent et de la nécessité d'adopter une mesure identique pour les préfets et sous-préfets, les termes « Les agents occupant des emplois de préfet et sous-préfet » sont ajoutés dans l'article précité.

Art. L. 114-3 - « Les agents occupant des emplois de préfet et sous-préfet, les fonctionnaires actifs de la police nationale et les fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ne jouissent pas du droit de grève. » Les alinéas suivants restent inchangés.

3 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'introduction de la disposition modifiant l'article L.114-3 du code général de la fonction publique vise à maintenir à l'identique, la situation juridique en matière d'interdiction de droit de grève, applicable aux préfets et sous-préfets depuis 1964 et circonscrite aux hauts fonctionnaires nommés sur ces seuls emplois, le temps qu'ils les occupent. Elle n'a donc aucun impact particulier nouveau.

La disposition prévoyant le régime des associations professionnelles préfectorales représentatives nationales ayant qualité pour participer au dialogue organisé par le ministère de l'intérieur sur les questions générales intéressant les emplois de préfet et de sous-préfet et leurs conditions d'exercice viendra consolider le cadre des échanges entre l'administration et les représentants des préfets et sous-préfets.

Ces mesures sont de nature à garantir le respect des articles 5 et 72 de la Constitution.

4 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS MENÉES

En application du 2° de l'article 2 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, ces dispositions nécessitent l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Comme le précise le 10^{ème} alinéa du même article, « *la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, lorsqu'elle est obligatoire en application des dispositions du présent décret ou de toute autre disposition législative ou réglementaire, remplace celle du ou des comités techniques compétents, sauf si la consultation de l'un et l'autre de ces deux types d'organismes consultatifs est expressément prévue dans le même texte* ».

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

4.2.2 Application dans l'espace

Cet article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

4.2.3 Textes d'application

La seule mesure d'application envisagée pour cet article est un arrêté du ministre de l'intérieur listant les associations professionnelles préfectorales représentatives.

CHAPITRE II

DOUBLEMENT DE LA PRÉSENCE ACCUEIL DES VICTIMES

Article 8 : Simplification du recours à la télécommunication audiovisuelle en procédure pénale et possibilité d’y avoir recours pour le recueil de la plainte

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les premières dispositions relatives au recours à la visioconférence en matière pénale ont été introduites par la [loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne](#). Son champ d’application, défini à l’article 706-71 du code de procédure pénale (CPP), a été étendu à plusieurs reprises par le législateur.

Ainsi, aux termes du premier alinéa de cet article : « *Aux fins d’une bonne administration de la justice, il peut être recouru au cours de la procédure pénale, si le magistrat en charge de la procédure ou le président de la juridiction saisie l’estime justifié, dans les cas et selon les modalités prévus au présent article, à un moyen de télécommunication audiovisuelle* ».

Cette faculté de recourir à la visioconférence est largement prévue et peut intervenir à tous les stades de la procédure pénale – pendant l’enquête, l’instruction et le jugement – la Cour de cassation ayant interprété cet article comme n’imposant pas au juge de motiver le recours à la visioconférence (voir par exemple [Crim., 7 décembre 2010, n° 10-86.884](#)).

Aux termes du deuxième alinéa de l’article 706-71, les enquêteurs peuvent être autorisés par le procureur de la République dans le cadre d’une enquête (article R. 53-34 du CPP) ou par le juge d’instruction dans le cadre d’une information (article R. 53-35 du CPP) à y avoir recours pour :

- une audition, un interrogatoire ou une confrontation entre plusieurs personnes ;
- la présentation aux fins de prolongation de garde à vue ou de la retenue judiciaire devant l’autorité judiciaire.

Le recours à la visioconférence en matière pénale est autorisé dans les conditions fixées aux articles 706-71, 706-71-1, R. 53-33 à R. 53-39 et D. 47-1-1 à D. 47-12-6 du code de procédure pénale.

D'un point de vue procédural, l'utilisation de la visioconférence est soumise à l'exigence que soit « dressé, dans chacun des lieux, un procès-verbal des opérations qui y sont effectuées » (article 706-71, même alinéa).

L'article R. 53-37 du code de procédure pénale précise que « les déclarations faites par les personnes entendues en plusieurs points du territoire sont retranscrites dans les différents procès-verbaux qui sont élaborés sous la direction de l'officier de police judiciaire, du procureur de la République ou du juge d'instruction qui est chargé de la procédure. S'il apparaît des différences dans les retranscriptions des déclarations d'une même personne, seules font foi celles figurant dans le procès-verbal signé par l'intéressé ou établi dans les conditions fixées par l'article 706-58 ».

Enfin, l'article D. 47-12-6 du CPP précise que « Le procès-verbal dressé en chacun des lieux en application des dispositions du premier alinéa de l'article 706-71 est un relevé de constatations techniques comportant notamment la mention du test du matériel et les heures de début et de fin de connexion. (...) »

Ces dispositions impliquent donc, pour les actes d'enquête réalisés, la mobilisation d'autant d'enquêteurs que de procès-verbaux dressés dans les lieux où les personnes sont entendues.

S'agissant, par ailleurs, des modalités du recueil d'une plainte d'une victime par les forces de l'ordre, toutefois décollées du dispositif de l'article 706-71 du CPP décrit *supra*, le code de procédure pénale prévoit aujourd'hui deux alternatives : la plainte en présentiel, où les déclarations de la victime sont recueillies sur procès-verbal (article 15-3) et le dépôt de plainte par voie électronique, dit « plainte en ligne », autorisé par l'article 15-3-1 du CPP, issu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice. Le dispositif prévu pour un périmètre infractionnel déterminé (escroqueries commises sur Internet mentionnées à l'article A 1^{er} du CPP) sera prochainement ouvert aux usagers.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a validé à plusieurs reprises le recours à la visioconférence dans la procédure judiciaire et juridictionnelle au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice (voir notamment les décisions [n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018](#), cons. 27 ; [n° 2011-631 DC du 9 juin 2011](#), cons. 93 et suivants ; [n° s 2019-802 QPC du 20 septembre 2019](#) et [n° 2020-836 QPC du 30 avril 2020](#)).

S'il a censuré certaines extensions du recours à la visioconférence, c'est lorsqu'il a considéré que les dispositions en cause n'opéraient pas une conciliation équilibrée entre cet objectif (voire d'autres objectifs complémentaires comme le bon usage des deniers publics ou la santé publique) et le droit de la défense, eu égard à l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant le magistrat (voir les [décisions n° 2019-802 QPC](#) du 20 septembre 2019 et [n° 2020-836 QPC](#) du 30 avril 2020 ; les décisions [n° 2020-872 QPC](#) du 15 janvier 2021 et [n° 2021-911/919 QPC](#) du 4 juin 2021).

L'évolution envisagée, en ce qu'elle vise uniquement d'une part à permettre le recueil à distance de la plainte, qui se fait, par construction, avec l'accord de la personne, et d'autre part à alléger le formalisme d'établissement des procès-verbaux d'interrogatoire ou d'audition sans porter atteinte à la garantie procédurale qui s'attache à ce que la personne entendue puisse prendre connaissance et contester, le cas échéant, les informations contenues dans ce document, est conforme aux exigences constitutionnelles.

1.3 CADRE CONVENTIONNEL

L'article 9 du deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2001 ([STCE n°182](#)) ainsi que l'article 24 de la [directive 2014/41/UE du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale](#) prévoient la possibilité de recourir à la visioconférence pour procéder à l'audition d'une personne mise en cause dans le cadre d'une procédure pénale, d'un témoin ou d'un expert lorsque que cette personne se trouve à l'étranger.

La Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁴ a validé le recours à l'utilisation de la visioconférence, notamment au regard des exigences de l'article 6 de la Convention, dès lors que le recours à ce moyen de télécommunication est entouré de garanties.

2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le cadre juridique actuel encadrant le dépôt de plainte ne permet pas de recourir à l'utilisation de la visioconférence pour le recueil de la plainte d'une victime. Cet usage présenterait pourtant des avantages pour les victimes, en matière d'accueil et d'accessibilité des services de police et de gendarmerie (suppression du déplacement dans un commissariat ou une brigade pour déposer plainte, réduction du temps d'attente avant le dépôt de plainte pour le plaignant qui prendrait un rendez-vous en ligne pour déposer plainte par visioconférence, mise à disposition des documents, récépissé de dépôt de plainte, copie du procès-verbal de plainte, en format numérique) et pour les forces de sécurité intérieure (désengorgement des services d'accueil dans les commissariats et les brigades).

Cette mesure s'inscrit ainsi pleinement dans le cadre des travaux de modernisation de l'action publique et viendra compléter l'offre de télé-service à distance du ministère de l'intérieur, source d'amélioration de la qualité du service public : pré-plainte en ligne, Pharos, plateforme de signalement des violences sexuelles et sexistes (PVSS), mon.commissariat.fr, THESEE et des projets en cours, telle que plainte en ligne.

⁴⁴ CEDH, 5 oct. 2006, *Marcello Viola c/ Italie*

Par ailleurs, le régime actuel d'établissement d'un double procès-verbal (PV) en matière de recours à la visioconférence pour les besoins d'une procédure pénale constitue une exigence lourde en termes de mobilisation d'agents de police judiciaire ou de greffier, alors qu'elle est injustifiée sur le fond. En effet, dès lors que la personne entendue à distance est mise à même, à l'issue, de prendre connaissance du procès-verbal et d'en contester le contenu en faisant état de ses objections s'il ne retraçait pas fidèlement ses propos ou la conduite de l'audition ou de l'interrogatoire, la garantie procédurale exigée par le droit constitutionnel et conventionnel est déjà respectée, sans que l'établissement d'un autre PV n'apporte aucune plus-value.

Cette seconde évolution tire d'ailleurs les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation qui admet la régularité des opérations d'audition par visio-conférence nonobstant l'absence d'établissement d'un double procès-verbal (Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 22 février 2011, [10-88.179](#), Inédit ; Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 11 mai 2011, [10-87.910](#), Inédit ; Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 6 octobre 2010, [10-85.237](#), Publié au bulletin ; Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 29 septembre 2010, [09-88.414](#), Inédit).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Deux objectifs sont poursuivis :

- Permettre la prise de plainte par le recours à la visioconférence ;
- Faciliter le recours à la visioconférence pour d'autres actes procéduraux, en simplifiant le formalisme procédural.

3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Une nouvelle modification de l'article 706-71 CPP a d'abord été envisagée pour introduire seulement la possibilité de recourir à la visioconférence lors du dépôt de plainte de la victime.

Néanmoins, pour être pleinement effective, la visio-plainte suppose un formalisme procédural allégé, ce qui est incompatible avec le régime d'autorisation *a priori* de l'autorité judiciaire pour le recours à la visioconférence pour les autres actes mentionnés à cet article.

3.2 OPTION RETENUE

Afin de permettre le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle pour l'audition-plainte d'une victime, le projet de loi prévoit d'insérer un nouvel article 15-3-1-1 dans le code de procédure pénale prévoyant des modalités propres de recours à la visioconférence pour le seul acte de la plainte.

Il est envisagé de réserver le dispositif au périmètre infractionnel des atteintes aux biens ne nécessitant pas d'intervention de police technique et scientifique, ce qui correspond à environ 800 000 plaintes.

Sa mise en œuvre n'est ainsi pas conditionnée à l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire.

En outre, l'article 706-71 du code de procédure pénale est modifié pour supprimer l'exigence de rédaction d'un procès-verbal dans chacun des lieux dans lesquels sont effectués des actes d'enquête. Ce dispositif sera remplacé, sans préjudice des prescriptions d'ordre technique exigées par les articles R. 53-39 et D. 47-1-1 à D. 47-12-6 du code de procédure pénale, par l'établissement d'un procès-verbal unique établi soit sur le lieu où se trouve la personne entendue, et signée immédiatement par elle, soit sur le lieu où se trouve le juge ou l'officier de police judiciaire et transmis immédiatement à la personne entendue afin de recueillir sa signature, en s'inspirant du mécanisme de contreseings simultanés tel qu'il figure aux articles D. 47-12-2 et D. 47-12-3 du code de procédure pénale.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La plainte d'une victime par un moyen de télécommunication audiovisuelle est encadrée par un nouvel article 15-3-1-1 inséré dans le code de procédure pénale. Les dispositions de l'article 706-71 du même code sont par ailleurs modifiées pour supprimer l'exigence de l'établissement d'un double procès-verbal en cas de recours à la visioconférence.

4.2 IMPACTS BUDGÉTAIRES

Le développement de la visio plainte nécessitera la mise en place :

- d'un téléservice ouvert aux usagers, adossé à Franceconnect, pour réserver un rendez-vous,
- d'une solution technique de visioconférence répondant aux exigences de disponibilité, de sécurité et de protection des données à caractère personnel ;
- d'une plateforme centralisée dédiée fonctionnant 7j/7 et H24. Cette plateforme serait démetropolisée et composée de 40 à 50 policiers dédiés à la prise de plainte.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La prise de plainte en visio-conférence permettra de désengorger les accueils des services de police sans pour autant nuire à la prise en charge de l'utilisateur ni au travail d'enquête.

Par ailleurs, le désengorgement des services de plainte permettra aux policiers d'assurer un meilleur traitement des urgences arrivées directement en commissariat. L'allègement du formalisme exigé permettra un recours effectif au dispositif par les forces de l'ordre.

4.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les particuliers pourront déposer plainte sans avoir à se déplacer au commissariat et sans subir de temps d'attente dans la mesure où ils auront préalablement obtenu un rendez-vous en ligne. Egalement, l'utilisateur aura accès aux documents relatifs à sa plainte de manière dématérialisée.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est nécessaire.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

S'agissant d'une loi de procédure, cette disposition est immédiatement applicable à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3 Textes d'application

Néant.

Article 9 : Possibilité pour une assemblée de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre l'un de ses membres

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Sur la constitution de partie civile

L'article 2 du code de procédure pénale (CPP) dispose en son alinéa 1^{er} que « *L'action civile et réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* ».

L'action civile est l'action par laquelle la victime d'une infraction peut demander réparation du dommage que celle-ci lui a causé. Elle peut être exercée devant les juridictions civiles ou, concomitamment et accessoirement à l'action publique, devant les juridictions répressives.

Si le code de procédure pénale limite l'exercice de l'action civile aux personnes ayant personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction, il est toutefois admis, depuis l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 avril 1913⁴⁵ qui concernait les syndicats professionnels, que des associations défendant un intérêt collectif puissent exercer les droits reconnus à la partie civile sous réserve qu'un texte de loi les y autorise spécialement.

Le législateur a ainsi consacré, aux articles 2-1 et suivants, de nombreuses habilitations pour des associations se proposant de défendre un intérêt collectif déterminé, qui peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions limitativement énumérées relevant de leur champ d'intervention.

Dans ces hypothèses, celles-ci peuvent se voir allouer des dommages et intérêts.

A titre d'exemple, l'article 2-18 du code de procédure pénale autorise toute association départementale des maires régulièrement déclarée, affiliée à l'Association des maires de France ainsi que toute fondation reconnue d'utilité publique, dont les statuts ont été déposés depuis au moins cinq ans, à exercer les droits reconnus à la partie civile dans toutes les instances introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions. La recevabilité de cette action est cependant subordonnée à l'accord de l'élu.

En dehors de ces exceptions légales, seules les personnes ayant subi un préjudice direct et personnel à la suite d'une infraction sont recevables à se constituer partie civile.

⁴⁵ Chambres réunies, 5 avril 1913 Syndicat national de défense de la viticulture française c. Perreau

La Cour de cassation a rappelé ce principe à plusieurs reprises, notamment dans un arrêt n° 88-81.385 du 6 mars 1990 qui énonce « *qu'aux termes de l'article 2 du code de procédure pénale, et sauf dérogation législative, l'action civile ne peut être exercée devant les juridictions pénales que par celui qui a subi un préjudice personnel prenant directement sa source dans l'infraction poursuivie ; (...) que, dès lors, la chambre d'accusation ne pouvait, sans méconnaître le principe ci-dessus rappelé, déclarer recevable la constitution de partie civile de ladite association, qui ne figure pas au nombre des associations visées par les articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale et auxquelles ces textes permettent, pour des infractions déterminées, d'exercer les droits reconnus à la partie civile* ».

Dans un [arrêt n° 15-80.917 du 5 avril 2016](#), la Cour de cassation a cependant admis la constitution de partie civile de l'Assemblée nationale dans une procédure concernant des faits de rébellion commis à l'encontre d'un agent de l'Assemblée nationale.

Elle a ainsi validé la motivation de la Cour d'appel qui, pour déclarer recevable la constitution de partie civile de l'Assemblée nationale, avait énoncé que celle-ci est un organe de l'Etat dont le président peut engager une procédure contentieuse et la représenter dans cette instance.

Ce raisonnement se fondait sur l'article 8 de [l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958](#) relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui fixe les règles des contentieux liés aux services des assemblées parlementaires et qui prévoit que la décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Ce texte apparaît comme une « *disposition spécifique manifestement dérogatoire* » selon le rapporteur près la Cour de cassation (rapport du 1^{er} octobre 2015, préalable à l'arrêt du 5 avril 2016).

En revanche, la Cour de cassation a estimé dans cet arrêt que l'Assemblée nationale ne pouvait se voir accorder des dommages et intérêts (en l'espèce, un euro symbolique), dès lors que le préjudice invoqué ne résultait pas directement de l'infraction de rébellion reprochée au prévenu.

Cette décision procède à une distinction inédite entre le droit de se constituer partie civile et le droit de bénéficier de dommages et intérêts – distinction qui n'est pas prévue par le code de procédure pénale.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la constitution de partie civile devant les juridictions pénales a une double fonction : réparatrice, quand elle a pour objet d'obtenir une indemnisation, et vindicative, lorsqu'elle se limite à la participation au procès pénal et au soutien de l'accusation, sans demande de dédommagement.

Si la jurisprudence du 5 avril 2016 précitée a admis la constitution de partie civile de l'Assemblée nationale dans une procédure concernant des faits de rébellion commis à l'encontre d'un agent de l'Assemblée nationale, on peut considérer qu'il en irait de même en cas d'infraction commise contre un député. Il apparaît toutefois opportun d'inscrire cette règle

dans la loi, en la généralisant à toutes les personnes investies d'un mandat électif public et à toutes les institutions dans lesquelles siègent ces personnes.

Ces dispositions permettront de renforcer davantage le dispositif législatif de protection des élus, tout en affirmant qu'une atteinte portée à un élu est aussi portée à l'institution qu'il représente.

Elles s'inscrivent également dans un contexte justifiant une prise en compte accrue des atteintes portées aux élus. En effet, au cours de l'année 2021, une recrudescence des actes de violences et des menaces contre les élus de tous bords a cependant été constatée, notamment dans le cadre de la contestation des mesures prises pour lutter contre l'épidémie de Covid-19.

Les atteintes aux élus sont pourtant intolérables pour celles et ceux qui les subissent directement. Elles le sont également au niveau collectif, en ce qu'elles représentent autant de remises en cause des principes de la démocratie et de la République qui fondent notre Etat de droit.

Si le ministère de la Justice a rappelé à plusieurs reprises la nécessité pour les parquets d'apporter une réponse pénale ferme et dissuasive à l'encontre de tels actes, il s'agit d'un phénomène de délinquance loin d'être anecdotique.

Ainsi, au titre du recensement effectué en application de la dépêche du 6 mai 2021, 125 procédures ont été recensées sur la période du 1^{er} janvier 2021 au 30 juin 2021 portant sur les qualifications suivantes :

- 90 procédures concernent des infractions de violences avec ou sans incapacité totale de travail ;
- 1 procédure porte sur des violences suivies de mutilation ou d'infirmité ;
- 21 concernent des menaces avec arme⁴⁶ ;
- 13 concernent des infractions⁴⁷ qui se trouvent en dehors du périmètre défini par la dépêche du 6 mai 2021.

Ces infractions touchent les maires, adjoints ou conseillers municipaux qui sont victimes dans 63,2% des cas (soit 79 affaires), les présidents et membres des conseils départementaux et régionaux, ainsi que les parlementaires.

Parmi ces 125 affaires, les décisions d'orientation suivantes ont été prises :

- 62 affaires, soit 49,6% de ces procédures ont fait l'objet de poursuites devant la juridiction de jugement. La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) n'a été informée de l'issue de ces procédures que pour 27 affaires ;
- 22 affaires, soit 17,6% sont toujours en cours d'enquête ;

⁴⁶ Ce chiffre n'est pas exhaustif en ce que certaines cours d'appel ont comptabilisé tous types de menaces sans possibilité de distinction avec les menaces avec arme.

⁴⁷ Outrages, dégradations par incendie, menaces, injures publiques...

- 20 affaires, soit 16% ont fait l’objet d’un classement sans suite en raison de l’absence d’identification de l’auteur ou d’infraction insuffisamment caractérisé ;
- 18 affaires, soit 14,4% ont fait l’objet d’une mesure alternative aux poursuites.

Les 27 affaires dans lesquelles la Direction des affaires criminelles et des grâces a été informée du jugement rendu ont donné lieu à la condamnation de 29 personnes. Aucune relaxe n’a été portée à la connaissance de la direction.

S’agissant des condamnations prononcées pour de tels actes, et avant la mise en place récente du recensement semestriel auprès des parquets généraux, le ministère de la justice n’était pas en mesure d’isoler la qualité d’élus dans les statistiques générales – leur qualité étant indistinctement prise en compte parmi les personnes dépositaires de l’autorité publique ou chargées de mission de service public.

Cependant, des éléments chiffrés peuvent être extraits en matière de menaces et actes d’intimidation, spécifiquement définis quand ils sont commis à l’encontre d’une personne investie d’un mandat électif public (articles 433-3 à 433-31 du code pénal).

Ainsi, entre les années 2019 et 2020 un quasi-doublement du nombre de condamnations sur ce fondement a été observé. Par ailleurs, le taux de prononcé d’une peine d’emprisonnement s’élève, en 2020, à 62 %. Il est en hausse de près de 10 points par rapport à l’année précédente.

Sur la protection pénale des personnes investies d’un mandat électif

Des évolutions législatives sont récemment intervenues pour renforcer la protection pénale des personnes investies d’un mandat électif.

En application de la [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés](#), les auteurs des violences les plus graves perpétrées contre une personne investie d’un mandat électif public sont désormais privés du bénéfice des crédits de réduction de peines normalement accordés de plein droit aux détenus (article 721-1-2 du code de procédure pénale).

La [loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire](#) a exclu du champ d’application de l’avertissement pénal probatoire – qui remplacera le rappel à la loi à compter du 1^{er} janvier 2023 – les auteurs de délits commis contre une personne investie d’un mandat électif public et a prévu que cette exclusion ciblée du rappel à la loi entre en vigueur dès la publication de la loi, sans attendre l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Par ailleurs, les grands axes de la politique pénale en la matière sont énoncés dans la circulaire du 7 septembre 2020⁴⁸ relative au traitement judiciaire des infractions commises à l’encontre

⁴⁸ JUSD1931746C : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45059>

des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement du suivi judiciaire des mesures pénales les concernant. Il est demandé aux parquets de veiller à retenir les qualifications prenant en compte la qualité de victimes, d'apporter une réponse pénale systématique et rapide (défèrement à privilégier, comparutions immédiates pour les faits les plus graves) et de requérir, le cas échéant, des peines d'interdiction de paraître ou de séjour et d'affichage de la décision. Un traitement particulièrement diligent des procédures concernées est attendu. Les parquets sont par ailleurs invités à organiser un accueil des élus victimes adapté aux contraintes liées à leurs fonctions et à individualiser et systématiser l'information de ces derniers sur le suivi des procédures et les suites judiciaires décidées.

La circulaire du 6 novembre 2019⁴⁹ relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement des échanges d'informations entre les élus locaux et les procureurs de la République rappelle également les principes d'une réponse pénale ferme en répression des actes commis à l'encontre des parlementaires et des élus locaux.

Enfin, il a été demandé aux parquets généraux dans une dépêche du 6 mai 2021 de transmettre semestriellement un rapport sur les infractions commises à l'encontre des élus et sur les réponses pénales apportées afin qu'un suivi précis et chiffré puisse être établi.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'habilitation des associations défendant un intérêt collectif à exercer les droits reconnus à la partie civile, pour des infractions déterminées, n'apparaît pas soulever de difficultés d'ordre constitutionnel, sous réserve du respect du principe d'égalité devant la loi et la justice.

Ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel dans une [décision n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011](#) : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi est "la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que son article 16 dispose : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* ».

Pour le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité devant la justice renvoie :

⁴⁹

JUSD1931746C :
https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44888?init=true&page=1&query=JUSD1931746C&searchField=ALL&tab_selection=all

- D'une part, à l'équilibre des droits des parties placées dans une situation procédurale identique ; dans ce cas, la différence de traitement doit être justifiée au regard de l'objet de la disposition légale en cause (exemple : application de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité aux seules personnes poursuivies ayant reconnu leur culpabilité⁵⁰) ;
- D'autre part, aux droits de la défense, à l'égalité des garanties ou l'équilibre des droits des parties ; dans ce cas, la différence de traitement doit se fonder sur des différences objectives de situations (exemple : composition spéciale de la Cour d'assises en matière d'infractions terroristes)⁵¹.

Cette jurisprudence a notamment trouvé à s'appliquer en matière de droits de la partie civile.

Dans sa [décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010](#), après avoir repris le même considérant de principe que dans sa décision du 1^{er} avril 2011, le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré contraire à la Constitution l'article 575 du code de procédure pénale, qui privait la partie civile du droit de former un pourvoi à l'encontre des décisions de la chambre de l'instruction, en l'absence de recours exercé par le ministère public lui-même. Il a ainsi considéré que si la partie civile n'était certes pas dans une situation identique à celle de la personne mise en examen ou à celle du ministère public, la restriction apportée aux droits de la défense par les dispositions en cause était injustifiée.

Elle a également été invoquée en matière d'exercice de l'action civile par les associations, dans la [décision n° 2015-492 QPC](#) rendue par le Conseil constitutionnel le 16 octobre 2015.

L'article contesté (article 48-2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) réservait aux seules associations se proposant, par leurs statuts, de « *défendre les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés* » la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile concernant les faits d'apologie de crimes contre l'humanité. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'en excluant du bénéfice de l'exercice des droits reconnus à la partie civile les associations se proposant de défendre les intérêts moraux et l'honneur des victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité autres que ceux commis durant la seconde guerre mondiale – alors que le législateur n'avait pas procédé à une telle distinction en termes d'incrimination et de répression de l'infraction pénale en cause – les dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant la justice.

Il résulte de cette décision que le principe d'égalité devant la justice implique, en ce qui concerne l'habilitation des associations défendant un intérêt collectif, que celles qui se proposent de défendre un même intérêt collectif doivent pouvoir bénéficier de droits

⁵⁰ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

⁵¹ Décision n° 86-213 DC du 03 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*

identiques pour se constituer partie civile, s'agissant des infractions relevant de leur champ d'intervention.

2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le dispositif retenu modifie le code de procédure pénale, ce qui rend nécessaire le recours à la loi, en application de l'article 34 de la Constitution.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif a pour finalité de gagner en efficacité de la réponse pénale concernant les infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif public.

Il comporte également une dimension symbolique, celle de manifester à l'écu victime le soutien de l'assemblée parlementaire ou de la collectivité territoriale dont il est membre, et de rappeler à l'auteur des faits la portée de ses actes au regard des principes républicains.

3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

S'agissant du champ d'application du dispositif quant aux personnes susceptibles d'en relever, il a été envisagé de le limiter aux seules personnes investies d'un mandat électif public ou de l'étendre aux membres de leur entourage proche.

D'autres dispositions pénales, notamment le récent article 222-14-5 du code pénal introduit par la [loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure](#), répriment tant les violences perpétrées contre les membres des forces de sécurité intérieure que sur les membres de leur famille (limitativement énumérés) lorsque les faits ont été commis en raison des fonctions exercées par les premiers.

Par souci de cohérence, il a donc été décidé de prévoir que les assemblées parlementaires et collectivités territoriales pourraient également exercer les droits reconnus à la partie civile si des crimes ou délits étaient commis sur le conjoint, le concubin, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, les ascendants ou les descendants en ligne directe d'une personne investie d'un mandat électif public ou sur toute autre personne vivant habituellement au domicile de celle-ci, sous réserve que les faits aient été commis à raison des fonctions exercées par cette dernière.

Par ailleurs, la question des modalités de la constitution de partie civile s'est posée.

La constitution de partie civile par voie d'intervention principale a été exclue. Il a ainsi été considéré qu'il n'appartenait pas aux assemblées parlementaires et collectivités territoriales de mettre elles-mêmes en mouvement l'action publique, si celle-ci ne l'avait pas été à l'initiative du ministère public ou de l'élu victime. Le principe d'une constitution de partie civile à titre incident a donc été privilégié.

En outre, si l'accord de la victime directe est généralement exigé dans les cas d'habilitations d'associations à se constituer partie civile (articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale), y compris pour les associations départementales des maires, le choix a été fait de ne pas retenir cette condition s'agissant des assemblées parlementaires et collectivités territoriales, dès lors qu'il s'agit alors d'autorités publiques composées de personnes élues au suffrage universel.

3.2 OPTION RETENUE

Afin de renforcer la protection des élus, il est proposé de créer dans le code de procédure pénale un nouvel article 2-26 qui permet aux assemblées parlementaires ou aux collectivités territoriales de se constituer partie civile, aux côtés d'un élu victime, en cas d'infractions commises à l'encontre de celui-ci dans l'exercice ou du fait de ses fonctions.

Ce dispositif sera également applicable en cas d'infractions commises sur les membres de l'entourage familial proche de ces personnes, en raison des fonctions par elle exercées.

Sous réserve de ces éléments constitutifs spécifiques (infractions commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et qualité de la victime apparente ou connue de l'auteur), ces dispositions s'appliqueront donc :

- Aux crimes et délits contre les personnes ;
- Aux crimes et délits contre les biens ;
- Aux atteintes à l'administration publique commises par les particuliers.

Elles s'appliqueront également lorsque ces infractions sont commises, en raison des fonctions exercées par une personne investie d'un mandat électif public, au préjudice des personnes suivantes :

- Conjoint, concubin, ou partenaire lié à cette personne par un pacte civil de solidarité ;
- Ascendants ou descendants en ligne directe de cette personne ;
- Toute autre personne vivant habituellement au domicile de celle-ci.

Cette constitution de partie civile sera incidente, en ce qu'elle nécessitera à titre préalable que l'action publique ait été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée. Ainsi, l'assemblée parlementaire ou la collectivité territoriale ne pourra être à l'initiative de poursuites par ailleurs jugées inopportunes par le ministère public.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Les modifications législatives concernent exclusivement le code de procédure pénale, au sein duquel est créé, dans le titre préliminaire, un nouvel article 2-26.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les modifications législatives ne nécessitent pas d'articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dès lors que le dispositif s'applique aux élus des collectivités territoriales, ces dernières pourront être amenées à se constituer partie civile si des crimes ou délits sont commis contre leurs membres investis d'un mandat électif public.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services administratifs des assemblées parlementaires et collectivités territoriales seront sollicités pour effectuer les démarches nécessaires à la constitution de partie civile auprès des juridictions saisies.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes sera consulté sur cette disposition.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Ces dispositions s'appliqueront, dès leur entrée en vigueur, aux procédures en cours à cette date en application de l'article 112-2 du code pénal.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des collectivités d'outre-mer où l'État est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, à savoir la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités. Elles seront donc applicables sur tout le territoire par une mise à jour du compteur « Lifou » de l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3 Textes d'application

Ces dispositions ne nécessitent aucun texte d'application.

CHAPITRE III

MIEUX LUTTER CONTRE LES VIOLENCES INTRAFAMILIALES ET SEXISTES ET PROTÉGER LES PERSONNES

Article 10 : Renforcer la répression de l'outrage sexiste

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

L'article 621-1 du code pénal, introduit par l'[article 15 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018](#) renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, définit l'outrage sexiste comme le fait « *d'imposer à une personne tout propos ou comportement à connotation sexuelle ou sexiste qui soit porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, soit créé à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* ».

L'outrage sexiste est sanctionné de la peine d'amende prévue pour les contraventions de 4^{ème} classe.

L'outrage sexiste est sanctionné de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe lorsque les faits sont commis avec les circonstances aggravantes suivantes :

« 1° *Par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;*

2° *Sur un mineur de quinze ans ;*

3° *Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur;*

4° *Sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de son auteur ;*

5° *Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;*

6° *Dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs ;*

7° *En raison de l'orientation sexuelle, vraie ou supposée, de la victime. »*

Des peines complémentaires sont par ailleurs applicables, notamment la nouvelle peine de stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette contravention peut être constatée par les agents de police judiciaire adjoints de l'article 21 du code de procédure pénale, et notamment par les agents de police municipale. Elle peut aussi être constatée par les agents assermentés chargés de la police des transports, notamment ceux de la SNCF et de la RATP, en application de l'article L. 2241-1 du code des transports qui a également été complété à cette fin.

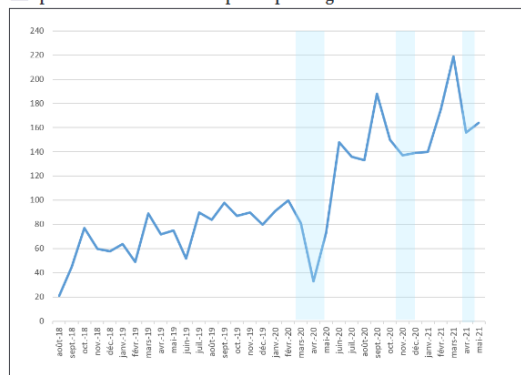
Comme l'indique expressément le II de l'article 621-1 du code pénal, la procédure de l'amende forfaitaire, y compris celle de l'amende minorée, est applicable à cette contravention.

Suivant la [circulaire du 3 septembre 2018](#) relative à la présentation de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, l'article 621-1 du code pénal a pour principal objet de « réprimer le phénomène de harcèlement de rue dont les femmes sont très fréquemment victimes ». *« Cette définition est ainsi similaire à celle du harcèlement sexuel, à la différence que n'est pas reprise l'exigence de répétition des faits, et qu'un propos ou comportement unique peut donc caractériser l'infraction. La création de l'outrage sexiste comble ainsi un vide juridique en réprimant un certain nombre de comportements à connotation sexuelle ou sexiste qui échappaient jusqu'alors à toute sanction pénale ».*

Depuis la promulgation de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 précitée créant des infractions spécifiques pour outrage sexiste, le nombre de constatations enregistrées par les forces de sécurité est orienté à la hausse, selon les données publiées par le Service ministérielle de la sécurité intérieure. En novembre 2020, 1 746 infractions d'outrages sexistes ont été enregistrées en France par les forces de sécurité : 742 entre la promulgation de la loi et le 31 juillet 2019, puis 1 004 entre le 1^{er} août 2019 et le 31 juillet 2020⁵², tendance haussière qui s'est confirmée depuis et qui illustre les limites du régime répressif actuel.

⁵² Informations issues des statistiques du Service Statistique Ministériel de Sécurité Intérieure (SSMSI) : [Info rapide n°16 : Deux ans d'outrages sexistes enregistrés par les services de sécurité / Interstats Info rapide / Publications / Interstats - Ministère de l'Intérieur \(interieur.gouv.fr\)](#)

1 Nombre d'infractions mensuelles pour outrages sexistes enregistrées par les forces de sécurité depuis la promulgation de la loi du 3 août 2018



Source : Ministère de l'intérieur, 2021⁵³.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Les sanctions pénales prévues dans notre ordonnancement juridique doivent obéir à certains principes fondamentaux dont notamment le principe de légalité criminelle et le principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

Si l'article 37 de la Constitution permet que les contraventions soient déterminées par le règlement, il prévoit l'encadrement du pouvoir règlementaire par la loi.

Le principe de légalité criminelle induit également qu'un individu ne peut être poursuivi et condamné que par l'application d'une loi préexistante à l'acte qui lui est reproché (article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, DDHC). En outre, il convient de préciser que le projet de texte prévoit de faire de l'outrage sexiste aggravé un délit et non plus une contravention de la cinquième classe.

L'article 8 de la DDHC énonce également que « *les lois ne doivent établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* », le Conseil constitutionnel vérifiant le caractère proportionné des peines au regard du comportement qu'elles sanctionnent ([décision n°80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981](#)). L'aggravation du régime des peines envisagée dans le projet de texte est justifiée au regard des agissements visés.

2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

⁵³ [Info rapide n°18 : Les outrages sexistes enregistrés par les services de sécurité en 2020 / Interstats Info rapide / Publications / Interstats - Ministère de l'Intérieur \(interieur.gouv.fr\)](#)

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'objectif de politique pénale en matière d'outrage sexiste est de ne pas laisser impunis ces outrages du quotidien, en les réprimant de la manière la plus effective possible.

Pour cette raison, le Gouvernement privilégie un traitement forfaitisé, qui matérialise immédiatement la sanction.

Or, la contravention de 4^{ème} classe forfaitisée n'étant sanctionnée que d'une amende de 135 euros, elle est modérément dissuasive pour les contrevenants.

Au regard de leur augmentation tendancielle, de la gravité de ces agissements pour les personnes qui en sont victimes et de l'utilité de les sanctionner dès la première occurrence pour en prévenir la réitération, il paraît nécessaire de rehausser le niveau de sanction, tant pour l'outrage sexiste simple que pour l'outrage sexiste aggravé.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les orientations proposées visent à renforcer la répression et, par conséquent, aggraver les peines encourues pour l'outrage sexiste et pour l'outrage sexiste aggravé. S'agissant de l'outrage sexiste, il s'agirait de sanctionner les faits par une contravention de 5^{ème} classe. S'agissant de l'outrage sexiste aggravé, par cohérence pénale, il est proposé d'en faire un délit puni d'une peine d'amende de 3750 euros.

Par ailleurs, suivant le régime de poursuite déjà prévu, le projet d'article entend introduire une voie de poursuite simplifiée pour réprimer ces agissements en permettant de recourir à la procédure de l'amende forfaitaire. Cette forfaitisation permettra une répression immédiate des faits en cause. Cette voie de poursuite est adaptée aux circonstances de commission de cette infraction, les faits en cause ayant le plus souvent lieu dans la rue. La verbalisation immédiate et publique répond ainsi à l'objectif d'éducation et de sensibilisation contre les comportements sexistes.

3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le recours à la création d'un délit pour l'outrage sexiste simple, s'il a pu être envisagé, aurait été incohérent au regard de l'échelle des peines du code pénal, ainsi qu'il avait déjà indiqué dans [l'étude d'impact de la loi du 3 août 2018](#). En effet, l'outrage simple se positionne en amont des délits de harcèlement sexuel, des agressions sexuelles, du viol et des violences physiques.

3.2 OPTION RETENUE

Il est donc proposé de sanctionner l'outrage sexiste d'une peine d'amende prévue pour les contraventions de 5^{ème} classe, tout en préservant le bénéfice de la procédure simplifiée de l'amende forfaitaire, passant de 135 euros actuellement à 200 euros. En effet, la sanction par une contravention de 5^{ème} classe avait été écartée en 2018, faute à l'époque d'un dispositif opérationnel de forfaitisation. Cette forfaitisation étant désormais matériellement possible, le Gouvernement entend y avoir recours dans le cadre d'une contravention de 5^{ème} classe qui lui paraissait déjà le niveau pertinent de sanction lors de la création de l'infraction d'outrage sexiste.

En conséquence, pour conserver la gradation des peines, l'outrage sexiste aggravé, c'est-à-dire lorsqu'il est commis dans des circonstances particulières, devient un délit sanctionné d'une amende de 3750 euros (comme cela est prévu pour le délit de défaut d'assurance prévu par l'article L. 324-2 du code de la route). Il fait l'objet d'un dispositif d'amende forfaitaire délictuelle propre d'un montant de 300 €, de 250 € lorsqu'il est minoré et de 600 € lorsqu'il est majoré. Cette délictualisation du seul outrage aggravé est cohérente avec l'échelle des peines prévue au code pénal.

Les montants envisagés des amendes forfaitaires, sont à la fois plus dissuasifs pour les contrevenants tout en restant conformes au principe de nécessité des délits et des peines tel qu'il découle de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La disposition modifie l'article 621-1 du code pénal à deux titres :

- D'une part, pour en retirer les dispositions de nature contraventionnelle (conformément à la demande du Conseil d'Etat dans son [avis du 15 mars 2018](#) sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, v. points 34 à 36) ;
- D'autre part, pour modifier les dispositions relatives à l'outrage sexiste aggravé.

Il y aura lieu de procéder à plusieurs modifications réglementaires pour tirer les conséquences de ces modifications :

- La création par voie réglementaire de la contravention d'outrage sexiste qui sera désormais réprimée des peines applicables aux contraventions de 5^{ème} classe ;

- Une modification en cohérence de l'article R. 48-1 du CPP (qui prévoit la liste des contraventions de 4^{ème} classe soumises à la procédure de l'amende forfaitaire) afin de supprimer la mention de l'outrage sexiste comme contravention de 4^{ème} classe.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation préalable.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles dispositions aggravant la répression, elles ne pourront s'appliquer qu'à des faits commis après leur entrée en vigueur, soit à partir du lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3 Textes d'application

Les présentes dispositions nécessitent de procéder, par décret en Conseil d'Etat, à plusieurs modifications réglementaires pour tirer les conséquences des évolutions envisagées :

- La création par voie réglementaire de la contravention d'outrage sexiste qui sera désormais réprimée des peines applicables aux contraventions de 5^{ème} classe ;
- Une modification en cohérence de l'article R. 48-1 du CPP (qui prévoit la liste des contraventions de 4^{ème} classe soumises à la procédure de l'amende forfaitaire) afin de supprimer la mention de l'outrage sexiste comme contravention de 4^{ème} classe.

Article 11 : Elargir le recours aux techniques spéciales d'enquête (TSE) pour mieux lutter contre les agissements sectaires, les viols et les homicides sériels ainsi que pour retrouver les fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ETAT DU DROIT

Les techniques spéciales d'enquête (TSE)

Les techniques spéciales d'enquête, régies par les sections V et VI du titre XXV, issu du Livre quatrième du code de procédure pénale (CPP), présentent chacune un régime juridique distinct.

Elles ont été introduites par diverses lois successives : la [loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité](#) (sonorisation et fixation d'images de certains lieux ou véhicules), la [loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#) (captation de données informatiques) et la [loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale](#) (IMSI-catcher, recueil à distance de données informatiques stockées).

Plus attentatoires aux libertés individuelles que les techniques d'enquête classiques (perquisitions, surveillances et filatures, etc.), leur utilisation est soumise à l'autorisation du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction selon les cadres d'enquête et limitée pour la poursuite des seules infractions réprimant la criminalité et la délinquance organisées listées aux articles 706-73, 706-73-1 et 706-74 du code de procédure pénale, ainsi qu'à certaines infractions économiques et financières ou d'atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données.

Outre les techniques spéciales d'enquête, le titre XXV, consacré à la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées et aux crimes du code de procédure pénale, prévoit à l'article 706-88 la possibilité de déroger à la durée de droit commun de la garde à vue définie aux articles 63 (cadre de l'enquête de flagrance), 77 (cadre de l'enquête préliminaire) et 154 (cadre de l'instruction) lors des procédures relatives aux infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-73 du même code.

En effet, si les nécessités d'une enquête ou d'une instruction relative à l'une des infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisée l'exigent, la garde à vue d'une personne peut, à titre exceptionnel, faire l'objet de deux prolongations supplémentaires de vingt-quatre heures chacune décidées par le juge des libertés et de la détention ou par le juge

d'instruction. Ces prolongations s'ajoutent à la durée de droit commun définie par l'article 63 du même code, et portent à quatre-vingt-seize heures la durée maximale de la garde à vue.

Les crimes sériels

Aujourd'hui, en dehors de l'ouverture ou non d'une information judiciaire, le régime procédural applicable à l'homicide ou au viol, même lorsqu'ils sont commis en série, correspond sensiblement à celui applicable au vol simple. Cette situation est d'autant plus paradoxale que lorsqu'ils sont commis de façon sérielle, il existe un intérêt majeur à ce que leurs auteurs soient appréhendés rapidement pour éviter que d'autres personnes soient victimes de leurs agissements.

La recherche de personnes en fuite

L'article 74-2 du code de procédure pénale prévoit un cadre juridique dédié à la recherche des fugitifs qui permet aux enquêteurs de diligenter des investigations en dehors de toute infraction afin de :

- mettre à exécution un mandat d'arrêt national, un mandat d'arrêt européen, une extradition ou une peine privative de liberté sans sursis supérieur ou égale à un an, lorsque la condamnation est exécutoire ou passée en force de chose jugée ;
- rechercher une personne qui a manqué à ses obligations alors qu'elle est inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) ou au fichier national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) ;
- rechercher une personne ayant fait l'objet d'une décision de retrait ou de révocation d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte, ou d'une décision de mise à exécution de l'emprisonnement prévu par la juridiction de jugement en cas de violation des obligations et interdictions résultant d'une peine, dès lors que cette décision a pour conséquence la mise à exécution d'un quantum ou d'un reliquat de peine d'emprisonnement supérieur à un an.

Ce cadre juridique permet aux enquêteurs d'utiliser une partie seulement des techniques spéciales d'enquête (la géolocalisation, l'interception et la transcription de correspondances émises par voie de télécommunication).

La répression de l'emprise sectaire

L'article 223-15-2 du code pénal, incriminant l'abus de faiblesse, permet de réprimer spécifiquement les dérives sectaires.

En effet, la [loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales](#) a fait évoluer l'article 223-15-2 du code pénal à deux égards :

- d'une part, elle a élargi le champ d'application de l'infraction en incriminant spécifiquement l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse d'une personne en état de sujétion psychologique ou physique résultant de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement ;
- d'autre part, elle a érigé en circonstance aggravante le fait que l'infraction a été commise par le dirigeant de fait ou de droit d'un groupement qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes. Les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende au lieu de trois ans et 375 000 euros.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa [décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#) relative à la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le Conseil constitutionnel considère que le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes ou des délits sous réserve que ces mesures soient réservées aux infractions d'une gravité et d'une complexité particulières, dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire et que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées (considérant 6).

A l'occasion de sa [décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013](#) concernant la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, il a considéré que les infractions de corruption et de trafic d'influence ainsi que de fraude fiscale et douanière, constituaient des délits qui n'étaient pas susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes. Il a repris ce raisonnement dans sa [décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014](#), au sujet de l'infraction d'escroquerie en bande organisée, ce dont il a inféré qu'en permettant de recourir à la garde à vue selon les modalités fixées par l'article 706-88 du code de procédure pénale au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces délits, le législateur a permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi.

Le projet de loi de programmation justice avait souhaité rendre applicables les techniques spéciales, au-delà de la criminalité et la délinquance organisées pour tout crime. Le Conseil constitutionnel a censuré cette extension dans sa [décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), en considérant que : « *le législateur a autorisé le recours à des techniques d'enquête particulièrement intrusives pour des infractions ne présentant pas nécessairement un*

caractère de particulière complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé » pour conclure que « le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'un côté, l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et, de l'autre, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances et l'inviolabilité du domicile » (paragraphe 164 et 165).

Désormais, et pour tenir compte de ces deux décisions du Conseil Constitutionnel, toute extension du recours aux TSE doit respecter au moins deux critères :

- une particulière complexité de l'infraction rendant nécessaire le recours à des techniques d'enquête plus sophistiquées ;
- le contrôle suffisant du juge.

A cela s'ajoute, lorsqu'il est envisagé d'avoir recours aux dispositifs de garde à vue dérogatoire de l'article 706-88 du code de procédure pénale, que cette possibilité soit mise en œuvre pour des délits qui sont susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'autorisation de recourir aux techniques spéciales d'enquêtes étant strictement encadré dans la loi, l'objectif recherché par les présentes dispositions, à savoir d'élargir le champ de cette autorisation, nécessite une modification législative.

2.1.1 Etendre le recours à la garde à vue dérogatoire et aux techniques spéciales d'enquête à certains crimes sériels

La poursuite de ces catégories d'infractions, lorsqu'elles sont répétées en cas de sérialité, engage des investigations complexes. En effet, ces affaires criminelles impliquent systématiquement une multiplicité d'actes aux délais incompressibles tels que le travail de la police technique et scientifique, l'exploitation de supports numériques, les examens psychologiques, les enquêtes de voisinage poussées ou encore les nombreuses auditions de témoins. Faute de pouvoir réunir les éléments de preuve, les personnes qui se rendent coupable de ces crimes de manière sérielle, rompues aux techniques permettant de brouiller les pistes, peuvent poursuivre leur activité beaucoup plus facilement.

En raison de cette complexité, et de la particulière sensibilité de ces affaires, il apparaît indispensable de permettre aux enquêteurs d'apporter le maximum d'éléments au magistrat

afin que ce dernier puisse prendre la décision la plus éclairée possible. Dans le même temps, l'extension des techniques spéciales d'enquêtes à ces infractions aiderait à leur résolution dans des délais plus courts, et permettrait d'éviter la réitération de nouveaux faits.

2.1.2 Etendre le recours aux TSE dans certains cas de recherche de fugitifs

Ainsi qu'il a été dit au point 1.1.3 *supra*, seules certaines techniques spéciales d'enquêtes sont mobilisables par les enquêteurs dans le cadre de la recherche d'une personne fugitive. Or, les services sont de plus en plus confrontés aux techniques modernes de communications de type « Whatsapp, Snapchat, Viber et autres » qui permettent aux personnes en fuite de pouvoir contacter les personnes de leur entourage sans risque d'être écoutés. En outre, la majorité des fugitifs recherchés relèvent de la criminalité organisée et sont par conséquent rompus aux techniques d'enquête traditionnelles qui s'avèrent rapidement inefficaces.

Plusieurs exemples fournis par la brigade nationale de recherche des fugitifs de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée illustrent cette difficulté :

- Enquête en cours sur le fondement de l'art 74-2 du CPP contre monsieur B. C. - condamné à 5 et 7 ans notamment pour trafic de stupéfiants. Les investigations laissent clairement apparaître que le fugitif est au contact de sa famille via des applications data, et établissent qu'il se trouve en C..... ; sans plus de précisions, malgré la bonne volonté des autorités de l'Etat concerné, la localisation précise est impossible. L'installation d'un *keylogger* sur le téléphone des familiers permettrait une localisation plus précise et l'interpellation de ce dernier par les autorités locales.
- Enquête achevée sur le fondement de l'art 74-2 du CPP contre D. D., condamné en 2001 par contumace à 20 ans de réclusion criminelle pour des vols à main armée en bande organisée (attaque de fourgon blindé). Cet individu est resté introuvable à ce jour. Pendant plusieurs années de recherche et plusieurs procédures successives, il a été procédé à de nombreuses interceptions de communication et géolocalisations, ainsi qu'à des surveillances physiques de multiples personnes de l'entourage du fugitif, dont certaines en à l'étranger, en vain. Les éléments d'enquête et les informations recueillies laissaient clairement apparaître qu'il était au contact d'un individu considéré comme étant son « fils spirituel ». Tous les interlocuteurs restaient particulièrement prudents sur les communications vocales. La mise en place de *keylogger* ou de sonorisations auraient permis de contourner l'organisation et la prudence de son entourage ou de ses anciens complices, et de permettre la mise à exécution de la lourde sentence prononcée contre lui.

A contrario, la localisation de malfaiteurs en fuite menée dans le cadre de commissions rogatoires pour des infractions bénéficiant de TSE, démontre leur utilité. A titre d'illustration, l'arrestation de S. Z., recherché sur commission rogatoire pour évason, vols à main armée, et séquestration en bande organisée, n'a été rendue possible que par la sonorisation du domicile de sa sœur, qui communiquait l'identité d'un individu au contact de celui-ci, là où près de 40 interceptions téléphoniques et géolocalisations avaient été réalisées durant un an d'enquête et s'étaient révélées totalement inefficaces. Interpellé, l'individu a été condamné à 25 ans de réclusion criminelle par la cour d'assises de Paris.

2.1.3 Mieux lutter contre les dérives sectaires

Au sein de l'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP), un des groupes d'enquêtes criminelles de l'office a été chargé depuis septembre 2009, de centraliser les informations et de traiter les dossiers judiciaires relatifs aux sectes en créant une cellule d'assistance et d'interventions en matière de dérives sectaires : la CAIMADES. Ces trois dernières années, cette cellule a traité quarante dossiers (une centaine depuis sa création) qui constituent les dossiers les plus complexes et les plus sensibles. Vingt-cinq sont en cours d'investigation.

De son côté, la gendarmerie nationale est en charge d'une part importante des procédures par la fréquente localisation des faits dans sa zone de compétence (129 procédures en 2019).

Les services d'enquête comme les parquets confirment la difficulté, avec les moyens d'enquête classique, à réunir des preuves permettant d'établir l'infraction d'abus de faiblesse dans un cadre sectaire compte tenu de l'opacité, de l'enfermement et de la discrétion des groupes sectaires. Les auteurs cherchent à tout prix à camoufler leurs agissements et les victimes ne réalisent pas, du fait de l'emprise mentale, qu'une infraction est commise à leur encontre.

En outre, la rédaction actuelle de l'article 223-15-2 du code pénal est restrictive puisqu'elle ne vise que les agissements du dirigeant de fait ou de droit d'un groupement, définition qui ne recouvre que partiellement la réalité de l'abus de l'état de faiblesse « sectaire » qui se définit par une action concertée des personnes qui s'en rendent coupables.

Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a lui-même admis, le législateur peut autoriser le recours aux techniques spéciales d'enquête lorsque « *la difficulté d'appréhender les auteurs de ces infractions tient à des éléments d'extranéité ou à l'existence d'un groupement ou d'un réseau dont l'identification, la connaissance et le démantèlement posent des problèmes complexes* »⁵⁴.

Les agissements sectaires se caractérisant, d'une part, par la complexité des montages juridiques des structures, des méthodes d'approche et d'embrigadement des victimes et, d'autre part, par la gravité des faits commis à l'encontre des victimes de dérives sectaires (agressions sexuelles, viols, violences psychologiques et physiques, mise en péril de la santé et de la moralité des mineurs, etc.), l'infraction d'abus d'état de faiblesse en bande organisée vérifie les critères définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1 Recourir aux techniques spéciales d'enquêtes pour certains crimes sériels

⁵⁴ [Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013](#), Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, point 75.

L'impossibilité actuelle d'y recourir dès les premières heures de l'enquête prive les enquêteurs de moyens permettant d'orienter les recherches, de privilégier ou d'écartier rapidement certaines hypothèses d'enquête. La professionnalisation des délinquants, leurs capacités à dissimuler leurs activités et à s'adapter aux méthodes d'investigations traditionnelles, le développement de l'usage des messageries instantanées cryptées, ainsi que le phénomène de recours au « darknet » pour commettre des infractions, exigent une mise en œuvre élargie et simplifiée de ces techniques spéciales d'enquête.

La simplification et l'ouverture de ces techniques aux infractions les plus graves ainsi que la possibilité de les utiliser en cas d'urgence, répondent à l'évolution actuelle des moyens utilisés par les auteurs d'infraction pénale. Cet élargissement du recours à certaines techniques d'enquête répond à fort besoin des enquêteurs documenté au cours de la consultation déjà menée à l'occasion des travaux sur la loi de programmation justice.

Quatre techniques spéciales d'enquêtes désormais mobilisables présenteraient un intérêt majeur dans le cadre des enquêtes considérées : l'IMSI-*catcher*, la sonorisation et la captation d'image, la captation de données informatiques et l'accès à distance à des données stockées au moyen d'un identifiant informatique.

2.2.2 Etendre le recours aux TSE dans certains cas de recherche de fugitifs

Le recours aux TSE, notamment la mise en place de sonorisation ou de *keylogger*, permettrait de pallier ces difficultés et d'aboutir à l'interpellation d'individus recherchés pour des affaires criminelles particulièrement graves.

2.2.3 Mieux lutter contre l'emprise sectaire

Le dispositif permettra en matière de délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée de recourir à certaines techniques spéciales d'enquête⁵⁵ et d'améliorer la lutte contre les dérives sectaires.

L'évolution législative visée rendra possible la sonorisation des lieux de réunion ou de vie des groupes sectaires, voire l'infiltration de ces groupes fermés, cadre dans lequel les techniques d'enquête classiques montrent leurs limites, et favorisera ainsi le recueil d'éléments de preuve.

En effet, sonoriser les lieux dans lesquels œuvrent les cibles, permettra de contextualiser les déclarations des victimes afin de permettre aux enquêteurs de rendre compte de la manière dont les leaders s'adressent à leurs adeptes, quel est le langage employé, les méthodes d'emprise, et également favorisera l'identification d'autres victimes.

Il est en effet essentiel de pouvoir infiltrer ces milieux afin que les enquêteurs prennent connaissance très précisément du discours et des techniques employées. L'emploi de ces

⁵⁵ Les techniques d'infiltration (articles 706-81 et 706-87 du CPP), filature et surveillance (article 706-80 du CPP), de sonorisation, captation d'images (article 706-96 et 706-96-1 du CPP) et les écoutes (article 706-95 du CPP) pourront être déployés en la matière.

outils d'enquête permettra également de caractériser l'influence directement exercée sur les adeptes, et d'en évaluer les retentissements de nature à altérer leur jugement. De surcroît, être en contact avec le délinquant ne pourra qu'alimenter l'enquête et fournir des éléments objectifs permettant notamment de corroborer les déclarations des victimes.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1 Recourir aux techniques spéciales d'enquêtes pour certains crimes sériels

Pour répondre aux besoins opérationnels exprimés par les services d'enquête, il a d'abord été envisagé d'ouvrir la possibilité aux magistrats et enquêteurs de recourir à quatre techniques d'investigation pour les infractions de droit commun les plus graves que sont les crimes d'homicides et de viols simples.

La jurisprudence récente du Conseil Constitutionnel rappelée *supra* faisant obstacle à une telle extension, il a été envisagé de la restreindre aux crimes d'homicides et viols présentant une certaine complexité, en reprenant la définition prévue à l'article 706-106-1 du code de procédure pénale, issu de la [loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#), qui crée au sein du parquet, un pôle en charge des crimes sériels ou non élucidés, lui attribuant une compétence d'attribution « *pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes prévus aux articles 221-1 à 221-5, 222-1, 222-3 à 222-6, 222-23 à 222-26 et 224-1 à 224-3 du code pénal et de tous les délits connexes à ces crimes, lorsque l'une au moins des deux conditions ci-après est remplie et que les investigations les concernant présentent une particulière complexité: /1° Ces crimes ont été commis ou sont susceptibles d'avoir été commis de manière répétée à des dates différentes par une même personne à l'encontre de différentes victimes ; /2° Leur auteur n'a pas pu être identifié plus de dix-huit mois après leur commission* ».

3.1.2 Etendre le recours aux TSE dans certains cas de recherche de fugitifs

Une option aurait été de rendre possible la mise en œuvre des TSE pour tout fugitif mentionné à l'article 74-2, en considérant que ces situations constituent par elles-mêmes des situations complexes justifiant de recourir à ces moyens, l'article 74-2 autorisant déjà l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications selon les modalités prévues par les articles 100, 100-1 et 100-3 à 100-7.

Un tel élargissement ne paraissait cependant pas conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce d'autant moins que la particularité de ce régime tient à ce que la TSE est mise en œuvre non pas dans le cadre de l'enquête sur l'infraction à proprement parler mais en vue de retrouver les personnes qui se sont rendues coupables de ces infractions.

3.1.3 Mieux réprimer l'emprise sectaire

Si dans un premier temps, il a été envisagé de créer un délit autonome, distinct de l'actuel article 223-15-2 du code pénal, cette option a été abandonnée dans la mesure où elle présentait un risque constitutionnel en ce que le délit créé pouvait se confondre avec le délit actuel d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse d'une personne particulièrement vulnérable.

3.2. OPTION RETENUE

3.2.1 Recourir aux techniques spéciales d'enquêtes pour certains crimes sériels

Plutôt que de reprendre la même définition que celle prévue à l'article 706-106-1 du code de procédure pénale, il a été préféré de recourir au critère de sérialité qui s'inspire du 1° de ce même article, sans faire référence à la notion de complexité.

3.2.2 Etendre le recours aux TSE dans certains cas de recherche de fugitifs

L'option retenue a été de ne permettre le recours aux TSE dans le cadre de l'article 74-2 pour les seuls cas où les investigations visent l'une des infractions pour lesquelles ces techniques peuvent par ailleurs être mises en œuvre. De cette façon, le recours aux TSE en matière de recherche de fugitif conserve une cohérence avec les infractions au titre desquelles la personne est recherchée et dont la caractérisation a déjà pu donner lieu à mise en œuvre de TSE par les enquêteurs.

En légistique, ce choix se traduit, plutôt que la création d'un article dédié ou un complément aux articles 706-73 et 706-73-1, par un complément apporté à l'article 74-2 pour préciser ceux des cas qu'il mentionne pour lesquels le recours aux TSE sera possible. De cette façon, tout le régime jurisprudentiel et procédural s'appliquera à la mise en œuvre de ces techniques dans le cadre de la recherche de fugitifs.

3.2.3 Mieux réprimer l'emprise sectaire

L'écriture retenue s'inscrit dans le droit positif et propose de renforcer le dispositif existant, en remplaçant les termes « dirigeant de droit ou de fait » par la circonstance aggravante de bande organisée afin de permettre l'application du régime dérogatoire lié à cette circonstance. Il est également prévu de renforcer la répression, en cohérence avec la répression du phénomène de la bande organisée, en augmentant le quantum de peines prévu. Cette rédaction est cohérente avec la réalité du phénomène sectaire et s'inscrit dans la logique d'ensemble du recours à la technique spéciale d'enquête (l'article 706-74 disposant d'ailleurs de façon générale que les dispositions du titre XXV sont applicables, lorsque la loi le prévoit « *aux crimes et délits commis en bande organisée, autres que ceux relevant des articles 706-73 et 706-73-1* »).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

S'agissant du recours aux techniques spéciales d'enquêtes pour certains crimes sériels, les présentes dispositions modifient les articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale. Le recours aux TSE dans certains cas de recherche de fugitifs se traduit par une modification de l'article 74-2 du code de procédure pénale

Enfin, les dispositions visant à mieux réprimer l'emprise sectaire modifient les articles 706-73 du code de procédure pénale et 223-15-2 du code pénal.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Ouvrir aux services d'enquête la possibilité de recourir à des moyens d'investigation complémentaires pour certaines enquêtes relatives à des faits d'une gravité certaine (abus de faiblesse en bande organisée, homicides ou viols présentant un caractère sériel) est de nature à favoriser et accroître les perspectives de leur élucidation mais également, potentiellement, à interrompre certains parcours criminels (infractions criminelles sérielles).

Ces mêmes moyens dédiés à la recherche de personnes s'étant soustraites à la justice suite à une condamnation pour des faits relevant de la criminalité organisée permettront de favoriser leur localisation en vue de leur mise à disposition de la justice, pour l'exécution de leur peine.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation préalable.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles dispositions qui aggravent la répression en matière d'emprise sectaire ne pourront s'appliquer qu'à des faits commis après leur entrée en vigueur. Les dispositions de nature procédurale pourront s'appliquer à des affaires en cours.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Néant.

CHAPITRE IV

EXEMPLARITÉ

Article 12 : Faciliter l'information de l'autorité hiérarchique par le procureur

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article 11 du code de procédure pénale (CPP), à ses deux premiers alinéas, prévoit que : *« Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du code pénal ».*

Cette règle, destinée à préserver la présomption d'innocence, est toutefois assortie de tempéraments.

En premier lieu, le dernier alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale autorise ainsi le procureur de la République, d'office ou à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, *« afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public ou lorsque tout autre impératif d'intérêt public le justifie »* à *« rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause ».*

Ces dispositions, bien qu'introduites dans le code de procédure pénale pour fournir un cadre juridique à la communication des parquets à destination des médias, pouvaient également constituer une base juridique pour autoriser la transmission d'informations couvertes par le secret à une administration ou un organisme public à sa demande.

Ces informations doivent uniquement consister en des *« éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges »*, retenues contre la personne mise en cause, dont la communication n'est pas préjudiciable à l'enquête.

Sous ces réserves, ces dispositions servent de fondement juridique à la communication d'informations à des administrations ou organismes publics, le procureur de la République devant apprécier la pertinence et l'opportunité d'une telle communication au regard des

circonstances de chaque espèce. Ainsi, l'existence d'un lien direct ou indirect entre l'infraction reprochée à l'agent et l'exercice de ses fonctions peut être un critère justifiant une information de l'administration ou organisme public de rattachement.

Les dérogations au secret de l'enquête et de l'information judiciaire par l'autorité judiciaire, lui permettant de transmettre aux administrations chargées des poursuites disciplinaires des informations ou de communiquer des copies de pièces, sont prévues par la loi mais également par la jurisprudence.

Des décisions de la Cour de cassation⁵⁶ et du Conseil d'État⁵⁷ permettent de considérer que le secret de l'enquête et de l'instruction n'est pas opposable au ministère public lorsqu'il communique des informations à un tiers dans l'exercice des missions que la loi lui attribue.

Or, la transmission d'informations judiciaires de nature pénale aux administrations publiques concernant leurs agents, avant toute condamnation, semblait se heurter aux dispositions législatives, qui posent le principe du secret de l'enquête et de l'instruction et celui du respect de la présomption d'innocence. Cette transmission d'information, fondée sur les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 11 du code de procédure pénale semble ainsi fragile, comme en attestait la pratique disparate des différents parquets.

Cette situation a conduit à la création de l'article 11-2 du code de procédure pénale par la [loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs](#). Son application a été précisée par le décret n° 2016-612 du 18 mai 2016⁵⁸ ainsi que par une circulaire du 4 août 2016⁵⁹ qui est venue encadrer, les modalités de la communication aux administrations des informations concernant des procédures en cours ou des condamnations. Cette communication, facultative ou obligatoire selon les cas, prévoit de façon générale une possibilité d'information des administrations et organismes compétents pour contrôler certaines activités professionnelles.

L'article 11-2 du CPP prévoit ainsi que le ministère public pourra informer par écrit l'administration des décisions, listées ci-dessous, rendues contre une personne qu'elle emploie, y compris à titre bénévole, lorsque, en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, cette information est nécessaire pour lui permettre de prendre les mesures utiles au maintien de l'ordre public, à la sécurité des personnes ou des biens ou au bon fonctionnement du service public :

⁵⁶ [Cass. Civ., 10 juin 1992, 91-17.028](#) ; [Cass. crim 26 mai 2004](#).

⁵⁷ [CE, 1/4 SRR, 126013 3 mars 1995](#).

⁵⁸ [Décret n° 2016-612 du 18 mai 2016](#) relatif aux informations communiquées par l'autorité judiciaire aux administrations, notamment en cas de procédures concernant des personnes exerçant une activité les mettant en contact habituel avec des mineurs.

⁵⁹ [Circulaire du 4 août 2016](#) de présentation des dispositions de procédure pénale de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs et de son décret d'application n° 2016-612 du 18 mai 2016.

1° La condamnation, même non définitive, prononcée pour un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement ;

2° La saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction pour un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement ;

3° La mise en examen pour un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement.

Le ministère public devra aviser la personne de la transmission des informations la concernant, et il devra également informer l'administration ou l'autorité compétence de l'issue de la procédure.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les objectifs poursuivis par le secret de l'enquête et de l'instruction sont consubstantiels à l'État de droit.

À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité⁶⁰, en 2018, le Conseil constitutionnel a admis que le secret de l'enquête et de l'instruction avait deux finalités : « *d'une part, garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle [...], d'autre part, protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789* ».

Depuis 2005⁶¹, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) reconnaît également que « *le caractère secret de la procédure d'instruction peut se justifier par des raisons relatives à la protection de la vie privée des parties au procès et aux intérêts de la justice* ».

L'objectif du secret de l'enquête et de l'instruction est donc triple.

D'une part, **garantir la protection des preuves et des témoignages** recherchés ou collectés au cours de la procédure. Au cours de leurs recherches, les enquêteurs ont pour mission de rassembler diverses preuves dans le but de retrouver les auteurs d'une infraction. Si les auteurs d'infraction ou leurs complices ont connaissance des preuves recherchées, elles risquent d'être détruites ou de disparaître. La fuite d'informations concernant certaines preuves ou certains témoignages peut également biaiser l'enquête, notamment en influençant d'autres témoins qui pourraient être tentés de se conformer aux témoignages précédents.

⁶⁰ [Conseil constitutionnel, décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, Association de la presse judiciaire.](#)

⁶¹ [CEDH, 14 juin 2005, n° 39553/02, Menet c/ France](#)

Outre les preuves, le secret a également pour vertu de **protéger les techniques d'enquêtes**, le secret ne s'applique pas seulement aux données de l'affaire en cours mais aussi aux méthodes d'investigation dont la divulgation peut priver les enquêteurs de certaines découvertes.

Enfin et surtout, le secret de l'enquête et de l'instruction doit **assurer la présomption d'innocence des personnes mises en cause**. Ce droit fondamental est inscrit à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (« *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable* ») et à l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

Ces exigences sont contrebalancées par deux objectifs.

D'une part, une **exigence de transparence et d'information** de l'ensemble de la société.

D'autre part, lorsque la personne concernée par l'enquête et l'instruction se trouve être un fonctionnaire, *a fortiori* dépositaire de l'autorité publique, une **exigence de bon fonctionnement du service**, imposant que l'administration soit informée des faits et du degré d'implication de la personne en cause afin de lui permettre de prendre, dans le respect de la présomption d'innocence qui lui est due, les dispositions nécessaires à garantir le bon fonctionnement du service ou à éviter un trouble résultant de la seule présence de cette personne dans le service.

La disposition prévue à l'article 11-2-1 du code de procédure pénale vise précisément à la satisfaction du second objectif, en permettant la conciliation de la présomption d'innocence et de l'intérêt public, pris au sens du bon fonctionnement du service.

En effet, selon l'article L. 531-1 du code de la fonction publique, « *le fonctionnaire, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline* » et il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'a pas la nature d'une sanction disciplinaire ([CE, 31 mars 1989, n° 64592](#)) mais d'une décision conservatoire qui vise à éviter d'éventuels troubles pouvant porter atteinte à l'intérêt du service, à son image ou son bon fonctionnement et/ou à l'intérêt de l'agent lui-même.

Par suite, l'information de l'autorité administrative, qu'elle vise les fonctionnaires dans leur ensemble ou ceux dépositaires de l'autorité publique, dont la manière de servir doit être exemplaire, poursuit un intérêt général suffisant.

La transmission d'informations nominatives sur des procédures en cours est certes de nature à affecter *des droits protégés par la Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* dont à **titre principal, le principe de présomption d'innocence**, garanti par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 6 § 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH), mais aussi **au droit au respect de la vie privée et familiale** protégé par

l'article 8 de la convention européenne et au droit à l'exercice effectif des droits de la défense consacré par l'article 16 de la déclaration de 1789 et l'article 6 § 3 de la CESDH.

Toutefois, le Conseil constitutionnel⁶² a estimé qu'aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire, sauf si, par son caractère excessif, elle porte atteinte aux droits ou seulement aux intérêts légitimes des personnes concernées.

Il est donc possible de porter atteinte au principe constitutionnel de présomption d'innocence ainsi qu'aux « *droits ou intérêts légitimes* » de la personne concernée pour répondre à des « *impératifs protégeant d'autres droits ou intérêts de même valeur* » dont l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'ordre public ou de continuité du service et dès lors que la transmission d'informations est encadrée par diverses garanties.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Avant la loi n° 2016-457 précitée, l'institution policière bénéficiait de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 11 alinéa 3 du CPP, précisée par une circulaire de la chancellerie, qui autorisait le parquet à communiquer à l'administration des éléments relatifs à une affaire judiciaire en cours (y compris dans le cadre d'une information judiciaire), dès lors qu'il s'agissait de faire cesser un trouble à l'ordre public.

Les services de la police nationale, à la condition d'avoir obtenu l'accord du parquet, étaient alors fondés à utiliser tout ou partie d'une procédure judiciaire à l'occasion d'une enquête administrative.

L'article 11-2 du code de procédure pénale subordonne désormais l'exercice du droit de communication à des poursuites judiciaires engagées contre l'agent. Il interdit au parquet de communiquer à l'administration des informations dès le stade de l'enquête, même après une mesure de garde à vue, si aucune poursuite n'est engagée, même dans l'hypothèse d'une alternative aux poursuites judiciaires comme une composition pénale ou un rappel à la loi notamment.

En application de ce texte, l'administration peut se retrouver dans une situation où, malgré l'existence d'infraction(s) et de manquements déontologiques ou professionnels, ou d'informations essentielles à l'exercice de sa mission, elle ne pourra pas bénéficier du droit de communication d'informations par le parquet.

⁶² *Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 (loi pour la sécurité intérieure).*

A titre d'exemples, quelques illustrations sur les difficultés induites par l'article 11-2 du CPP :

- Un rappel à la loi décidé par le parquet à la suite d'un dépistage positif d'un policier consommateur de produits stupéfiants ne permet plus la communication d'informations à l'administration ;
- L'administration ne sera pas davantage destinataire d'éléments de l'enquête judiciaire en cas d'une sortie d'arme par un policier hors service, sur la voie publique, pour un différend avec un autre automobiliste, si ces faits font l'objet d'un classement par l'autorité judiciaire ;
- Dans le cadre d'une enquête et alors même que le fonctionnaire aurait reconnu les faits (coups et blessure, consultation de sites pédopornographiques, trafics de stupéfiants...), ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'aucune information de l'autorité administrative dès lors que l'enquête se continuant, les poursuites ne sont pas encore initiées ;
- En absence de poursuites engagées par le parquet, des contenus audios ou vidéos, des éléments informatiques issus d'une messagerie électronique ou de l'analyse d'une clé USB, exploités dans le cadre d'une enquête judiciaire, ne peuvent plus être versés dans une enquête administrative.
- Il en est de même dans une enquête effectuée en application de l'article 74 du code de procédure pénale, dite de « recherche des causes de la mort », souvent utilisée en cas de suicide, où les résultats d'une autopsie ou d'une perquisition au domicile du défunt ne peuvent être utilisés.
- L'apparition de signaux de radicalisation dans une procédure judiciaire ne peut pas davantage faire l'objet d'une transmission à l'administration des procès-verbaux les constatant.

De même, alors que certains agissements n'auraient pas encore donné lieu à mise en examen, l'administration doit, dans l'intérêt du service et à titre conservatoire, être informée pour pouvoir prendre les mesures nécessaires visant à écarter un fonctionnaire, notamment lorsqu'il est dépositaire de l'autorité publique, lorsque son maintien en fonction serait contraire au bon fonctionnement du service.

Par exemple, il pourrait être nécessaire, lorsqu'un fonctionnaire de police ou un militaire de gendarmerie est poursuivi pour des faits d'agression sexuelle ou de violences conjugales de modifier temporairement ses attributions, lorsque précisément, il était en charge du recueil des plaintes des usagers, en cette matière. Il en va de la crédibilité même de l'action de l'administration.

Les inspections, tout comme les services, ne peuvent donc plus enrichir leurs enquêtes

administratives, en s'appuyant sur les éléments de l'enquête judiciaire tant que des poursuites judiciaires ne sont pas engagées. Cette situation complique l'action disciplinaire de l'administration ainsi que sa mission générale de vigilance.

Certaines des informations que l'autorité judiciaire doit pouvoir transmettre aux autorités administratives compétentes étant couvertes par le secret de l'enquête ou de l'instruction prévu par l'article 11 du code de procédure pénale, une loi est nécessaire pour déroger de façon expresse à ces dispositions afin de modifier le code de procédure pénale.

Il convient de signaler qu'un tel dispositif existe déjà dans le droit positif, à l'article 706-47-4 du CPP, lequel fait obligation à l'autorité judiciaire d'informer l'employeur public aux fins d'assurer la protection des mineurs susceptibles d'être en contact avec une personne condamnée ou placée sous contrôle judiciaire à raison de certaines incriminations, lorsqu'il a été établi au cours de l'enquête ou de l'instruction qu'elle exerce une activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs d'une condamnation, même non définitive, d'un placement sous contrôle judiciaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est double :

- Permettre aux administrations d'être informée des procédures en cours, notamment des éléments issus d'enquêtes judiciaires relatives à l'un de ses agents, afin d'enrichir les enquêtes administratives, disciplinaires ou pré-disciplinaires ;
- Permettre aux administrations de prendre les mesures d'organisation du service, le cas échéant, conservatoires, pour concilier la présomption d'innocence due à la personne concernée et l'intérêt du service.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il a été envisagé de prévoir ces transmissions d'informations uniquement par des instructions données par circulaire aux parquets. Cette option n'a pas été retenue, car une loi est nécessaire pour sécuriser juridiquement la transmission de ces informations.

3.2. OPTION RETENUE

En premier lieu, la présente mesure ajoute à l'article 11-2 du code de procédure pénale une situation dans laquelle le ministère public peut informer par écrit l'administration de l'agent

concerné : il s'agit des cas d'audition d'une personne en qualité de témoin assisté, dans la mesure où ce statut, sans encore caractériser l'existence de poursuites pénales au sens de la mise en mouvement de l'action publique, a été considéré comme suffisamment sérieux pour ouvrir droit au bénéfice de la protection fonctionnelle, en application de l'article 134-4 du code général de la fonction publique

En deuxième lieu, cette information est rendue obligatoire s'agissant des personnes dépositaires de l'autorité publique hors les cas où la communication de l'information sera de nature à porter atteinte au bon déroulement de la procédure judiciaire (cette exception visant notamment à préserver les cas où la hiérarchie serait aussi concernée par l'enquête judiciaire en cours.

Enfin et toujours s'agissant des personnes dépositaires de l'autorité publique, la présente disposition autorise le ministère public, à informer, par écrit, l'administration des raisons plausibles de soupçonner que cette personne a commis ou tenté de commettre une infraction à des lois ou règlements, lorsque les faits sont susceptibles à raison de leur gravité ou des fonctions de l'intéressé, de causer un trouble au fonctionnement du service.

Dans cette hypothèse, la communication de l'information par le ministère public à l'administration est faite en amont de toute mise en cause ou condamnation : elle n'est, pour ce motif, pas systématique et permet au ministère public d'apprécier l'opportunité d'une telle communication en fonction des différents cas d'espèce. Elle permet néanmoins à l'administration destinataire de cette information de diligenter, dès ce stade de la procédure pénale, une enquête administrative pré-disciplinaire sur les manquements déontologiques allégués ou de prendre, à titre conservatoire, les mesures d'organisation du service nécessaires, au regard de la matérialité des faits déjà constatée.

Dans les deux hypothèses qui constitueront chacune un alinéa du nouvel article 11-2-1 créé, le ministère public avisera la personne de la transmission des informations la concernant, et il devra également informer l'administration ou l'autorité compétente de l'issue de la procédure.

Cette information complémentaire est en effet essentielle à la fois pour préserver la présomption d'innocence – si la personne bénéficie en définitive d'un classement sans suite – et pour permettre à l'autorité compétente de respecter les règles disciplinaires applicables aux agents publics.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Le présent article modifie l'article 11-2 du code de procédure pénale et ajoute, dans le même code, un article 11-2-1.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La disposition permet de renforcer l'efficacité du contrôle exercé par les administrations et les autorités publiques sur les agents publics, en transmettant aux administrations, les informations à caractère pénal concernant les agents qu'elles emploient, afin de leur permettre de prendre les mesures utiles et d'éviter d'éventuels troubles susceptibles de porter atteinte au public du service public concerné, à l'intérêt du service public et/ou à l'intérêt de l'agent lui-même.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La disposition assure une conciliation entre le respect de la présomption d'innocence et de protection de la vie privée de l'agent concerné, les objectifs de maintien de l'ordre public, ou de sécurité des personnes ou des biens et le bon fonctionnement du service public.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation préalable n'est nécessaire.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

S'agissant d'une loi de procédure, cette disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette disposition sera applicable à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition requiert une modification de l'article D1-13 du CPP créé par le décret n° 2016-612 du 18 mai 2016 précité.

Egalement, la circulaire du 4 août 2016 précitée qui est venue encadrer, les modalités de la communication aux administrations des informations concernant des procédures en cours ou des condamnations, devra être modifiée.

CHAPITRE V

CONTINUUM DE SÉCURITÉ

Article 13 : Généralisation des caméras individuelles pour le personnel pénitentiaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les dispositifs de surveillance et d'enregistrement vidéo en vigueur au sein de l'administration pénitentiaire sont encadrés par les dispositions réglementaires définies par la [circulaire du 15 juillet 2013 relative aux modalités de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel de vidéo protection installés au sein et aux abords des locaux des établissements de l'administration pénitentiaire](#). La circulaire précise par ailleurs que les caméras sont susceptibles d'enregistrer les images asservies aux détections du réseau interne d'alarme. Elles ne peuvent en revanche capter le son et aucun dispositif biométrique ou de reconnaissance automatisée des personnes ne sera mis en œuvre. Les données produites par ces dispositifs sont strictement encadrées par la circulaire du 15 juillet 2013 en matière de durée de conservation, d'accès et d'utilisation. La présence de ces dispositifs fait enfin l'objet d'une information publique au sein des établissements où ils sont déployés.

Jusqu'à présent, les établissements pénitentiaires n'étaient dotés que de dispositifs de vidéo-surveillance fixes, ne permettant que la captation d'images sur des zones stratégiques afin de lutter contre les agressions entre personnes détenues (violences physiques, racket...), les tentatives d'évasion, l'introduction d'objets illicites, les jets de projectiles vers les murs d'enceintes, les événements susceptibles de porter atteinte au bon ordre dans les établissements ou d'entraîner des atteintes à la sécurité des personnels de l'administration pénitentiaire ou à toutes personnes étant sous sa responsabilité. Ces dispositifs de surveillance et d'enregistrement vidéo peuvent être installés : dans les zones d'accès et de stationnement des véhicules ; dans les zones d'accès piétonniers ; dans les cours de promenade ; dans les zones de circulation ; dans les zones d'activités collectives affectées aux personnes détenues ; sur les façades des lieux affectés à l'hébergement des personnes placées sous main de justice ; dans les zones périmétriques (ou zones neutres) dont le « chemin de ronde » ; dans les zones d'accueil, à l'exclusion de celles réservées au personnel.

La vidéo surveillance fixe est toutefois apparue insuffisante du fait d'un taux de couverture perfectible et d'absence de captation des sons. De telle sorte qu'il est apparu nécessaire de doter les personnels pénitentiaires d'un dispositif d'enregistrement d'images et de sons mobile. En effet, si les dispositifs de surveillance et d'enregistrement vidéo mis en œuvre au

sein des établissements pénitentiaires conformément à la réglementation définie par la circulaire de juillet 2013 précitée participent au maintien du bon ordre et à la sécurisation de ces établissements, leur efficacité est apparue limitée en matière de sécurisation des personnels amenés à être engagés sur des incidents en cours ou bien affectés à la surveillance de personnes détenues présentant un risque de violence ou d'évasion.

Par ailleurs, il apparaît que les personnels pénitentiaires engagés dans un certain nombre de missions dites « extérieures », telles que la sécurisation des abords des établissements, les transferts administratifs, les extractions médicales ou judiciaires, ne peuvent, du fait de la nature même de ces missions effectuées en dehors des établissements, prétendre aux bénéfices apportés par les dispositifs existants en termes de sécurisation de leurs activités.

Partant, l'administration pénitentiaire a été autorisée par la [loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique](#) et le [décret n° 2019-1427 du 23 décembre 2019 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage des caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire dans le cadre de leurs missions](#), à expérimenter à compter de septembre 2020 et jusqu'au 5 février 2022 la mise en dotation de caméras individuelles au profit des personnels pénitentiaires au contact de la population pénale ou en charge de missions de sécurisation des établissements.

Les conclusions de cette expérimentation ont fait l'objet d'un rapport transmis au Parlement en août 2021. Elles tendent à la généralisation de cette dotation en caméras individuelles des personnels de surveillance afin de participer au renforcement de la sécurité des personnels pénitentiaires et du bon ordre des établissements par l'enrichissement d'une capacité active dans les domaines de la prévention des incidents et du suivi des personnes détenues (le dispositif facilitant en effet le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par une collecte de preuves lui conférant un caractère dissuasif) ; et à l'enrichissement de la formation des personnels (par la valorisation des informations recueillies par ces dispositifs dans différents cadres pédagogiques : débriefings opérationnels, illustration de retours sur expérience ou développement de nouveaux outils de transmission des savoir-faire).

La présente disposition vise ainsi à généraliser l'utilisation des caméras individuelles aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire désignés pour les missions présentant, en raison de leur nature ou du niveau de dangerosité des personnes détenues concernées, un risque particulier d'incident ou d'évasion, tant au sein des établissements pénitentiaires et leurs abords qu'à l'occasion de missions extérieures.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ([décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012](#)).

En outre, dans sa décision relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés ([décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#)), le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions portant sur les caméras aéroportées, dans la mesure où le législateur n'avait pas apporté de garanties suffisantes pour opérer 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.

En application de ces principes, il revient au législateur de prévoir des garanties pour encadrer l'usage des caméras mobiles par les autorités publiques compétentes. Afin d'assurer une conciliation entre les atteintes portées au droit à la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction, le dispositif de captation d'images par des caméras mobiles est précisément défini dans l'ensemble de ses composantes.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- Le règlement européen du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (règlement général sur la protection des données, dit RGPD) ;
- La [directive 2016-680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) (dite « police-justice ») concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, transposée au titre III de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#).

Les dispositifs de caméras mobiles relèvent de ce cadre juridique, en tant qu'opérations de captation d'images susceptibles de comporter des données à caractère personnel. Au regard des finalités poursuivies et des services responsables de leur mise en œuvre, seuls les traitements envisagés par les autorités publiques – et notamment les forces de sécurité intérieure - relèveront de la directive « police-justice », qui prévoit des garanties adaptées aux enjeux des traitements concernés.

La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978

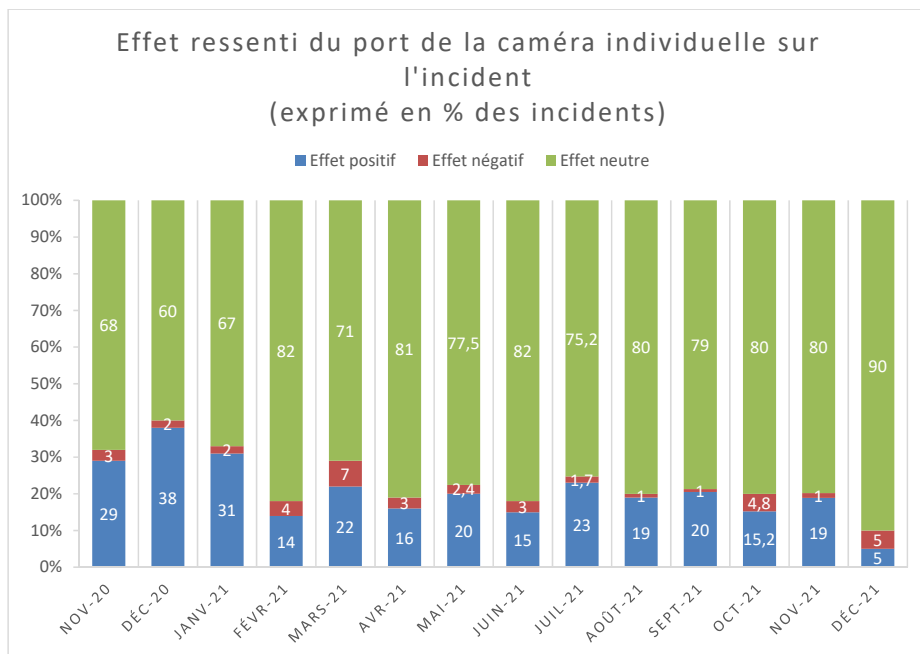
précitée. En particulier, les données doivent être d'une part collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et d'autre part adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les conclusions de l'expérimentation, qui s'achève le 5 février 2022, étant positives, la généralisation du dispositif de port des caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire est donc soutenue par l'administration pénitentiaire. En effet, ce dispositif technique jugé pertinent, parfaitement accepté et intégré dans les pratiques professionnelles constitue un outil essentiel dans le cadre de la prise en charge des personnes détenues. Il participe par ailleurs à l'apaisement des relations avec les personnes détenues qui se savent enregistrées dans le cadre des événements ou incidents venant ponctuer la vie en détention. Il s'agit enfin d'un outil indispensable dans le cadre de la collecte de preuves, tant pour les besoins des procédures administratives, disciplinaires et judiciaires mais également au titre de la finalité pédagogique pour accompagner les personnels dans le cadre de leur formation initiale ou continue.

En effet, dans le cadre de l'expérimentation, le port de la caméra individuelle est considéré dans 96,32% des cas comme ayant un effet favorable ou neutre sur les incidents ayant fait l'objet d'un déclenchement du dispositif.



Avec une note moyenne exprimée par les utilisateurs du dispositif sur l'effet apaisant des caméras individuelles dans la relation avec la population pénale de 5,12/10, la dotation en caméra individuelle peut être considérée par les utilisateurs comme permettant d'apaiser les situations avec la population pénale.

Aussi, afin de pouvoir généraliser le dispositif de port des caméras individuelles par les personnels de surveillances de l'administration pénitentiaire, une modification de la [loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique](#) s'avère nécessaire, celle-ci n'autorisant le port de ces caméras aux personnels pénitentiaires que dans le strict cadre de l'expérimentation, laquelle prend fin le 5 février 2022.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La généralisation du dispositif de port des caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire vise plusieurs objectifs :

- **Participer à la prévention des incidents et des violences** : tant par l'effet dissuasif de la caméra individuelle, dont l'utilisation par le personnel favorise la cessation des agissements non conformes au règlement intérieur par la personne détenue, que par une gestion sécurisée et sécuritaire de l'incident par les personnels pénitentiaires le cas échéant (placement en cellule disciplinaire à titre préventif, réintégration en cellule, etc.)

évitant le sur-incident ou du moins une aggravation de la situation ayant justifié le déclenchement de la caméra. Cet objectif de prévention des violences est l'un des objectifs prioritaires de l'administration pénitentiaire ;

- **Faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par une collecte de preuves** : par la captation d'images et de sons, la preuve de la matérialité des faits est facilitée tant en termes administratifs, disciplinaires que judiciaires, voire d'inspection, le cas échéant ;
- **S'inscrire dans le cadre de la formation des personnels en permettant l'analyse de données lors de débriefings opérationnels et d'actions de formation, ainsi que la constitution d'outils pédagogiques adaptés** : réalisées en conditions réelles dans des contextes opérationnels variés, les vidéos permettent d'appréhender la mise en œuvre des pratiques métiers, la prise en charge des cas non conformes, et la gestion des incidents impliquant les populations carcérales. Les captations d'images et de sons par les caméras individuelles permettent à l'administration pénitentiaire de développer des supports pédagogiques novateurs, modernes et dynamiques favorisant l'acquisition des gestes professionnels adaptés.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

S'agissant d'un dispositif expérimental, aucune autre option que la généralisation du dispositif par la modification de la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

La généralisation du dispositif de port des caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire consistera à doter les personnels ou équipes désignés pour les missions présentant, en raison de leur nature ou du niveau de dangerosité des personnes détenues concernées, un risque particulier d'incident ou d'évasion. Il peut s'agir tant de missions accomplies au sein des établissements pénitentiaires et leurs abords que des missions extérieures.

Ainsi, à l'occasion des missions extérieures, les agents affectés au sein des équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP), des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), des unités hospitalières (UH), des équipes nationales de transfèrement (ENT) ou des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) seront porteurs d'une caméra. Les agents réalisant des extractions médicales et des transfèremments administratifs de détenus des

maisons centrales et quartiers maison centrale seront soumis à la même obligation. Les agents désignés porteront la caméra durant l'intégralité de la mission considérée.

L'usage des caméras individuelles sera notamment obligatoire lors d'opérations visant à : maîtriser un ou plusieurs détenu(s) en cas de violence commise par une personne détenue, de résistance par la violence ou par inertie aux ordres donnés ou de tentative d'évasion ; maintenir ou rétablir l'ordre, notamment en cas de mutineries, d'actions collectives de rébellion, de refus de réintégrer. Lorsque l'intervention se fera en tenue de protection et d'intervention, le port de la caméra sera systématique ; le chef d'équipe portera alors ce matériel.

Enfin, les personnels seront porteurs de la caméra individuelle notamment pour la surveillance de détenus présentant un risque important pour la sécurité des personnes et de l'établissement, ou un risque élevé d'évasion. Seront concernés notamment les détenus placés en unité pour détenus violents (UDV), en quartier d'évaluation ou de prise en charge de la radicalisation (QER, QPR), en maison centrale ou quartier maison centrale (MC, QMC), au quartier disciplinaire (QD) et au quartier d'isolement (QI), ainsi que les détenus gérés en tenue de protection et d'intervention en détention ordinaire. Les gradés de roulement seront également équipés d'un tel dispositif ou tout autre personnel désigné par un cadre, notamment en cas d'intervention.

Dans ce cadre, la caméra individuelle, dont le voyant lumineux devra être visible par le ou les tiers filmé(s), sera portée de façon apparente par le personnel désigné ; le matériel de port sera fourni. L'enregistrement ne sera pas permanent : il sera déclenché par l'agent porteur de la caméra lorsque se produira ou sera susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. Le paramétrage de la caméra individuelle comportera une mémoire-tampon dont le contenu sera écrasé et ré-encodé toutes les 30 secondes. Lorsqu'un agent activera la caméra pour une captation, la séquence vidéo correspondante, ainsi que les 30 secondes encodées avant le déclenchement, seront enregistrées dans la mémoire interne de la caméra.

Quel que soit le lieu de l'intervention (en établissement pénitentiaire, y compris dans la cellule ou à l'extérieur, sur la voie publique, dans les tribunaux ou les hôpitaux, dans les véhicules...), l'enregistrement sera déclenché : sur ordre de la hiérarchie, lorsqu'un incident sera en cours, ou en cas de risque d'un incident ; sur décision du chef d'escorte à l'occasion d'une mission extérieure, ou du responsable d'intervention, en cas de patrouille extérieure et d'application de l'article 12-1 de la loi [pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009](#) modifiée, lorsqu'un incident sera en cours ou anticipé ; à l'initiative du porteur de l'équipement, pour les mêmes raisons. L'enregistrement sera systématiquement déclenché en cas d'intervention visant à la maîtrise d'un détenu ou lors d'une opération de maintien de l'ordre. Aucun enregistrement ne pourra être déclenché à l'occasion d'une fouille intégrale.

Le déclenchement de l'enregistrement sera précédé d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances ne le permettent pas. Dans ce dernier cas, l'information sera délivrée

dès que possible, et au plus tard au terme de l'intervention. Le consentement des personnes filmées ne sera pas requis : leur opposition ne fera donc pas obstacle à la poursuite de l'enregistrement.

Les données enregistrées ou consignées dans le traitement ne pourront en aucun cas faire l'objet de modifications ni d'effacement manuel. En fin de mission, dès le dépôt de la caméra sur le rack, les données seront automatiquement transférées sur le support de stockage sécurisé et effacées de la mémoire de la caméra. Les données collectées (images et sons) seront conservées pendant trois mois par le traitement avant effacement automatique. Les autres données seront conservées pendant trois ans à compter du jour de leur enregistrement, à savoir : les jours et plage horaire d'enregistrement ; l'identification de l'agent porteur de la caméra lors de l'enregistrement des données ; le lieu où ont été collectées les données ; la date et l'heure de la consultation, de l'effacement automatique et de l'extraction à des fins de communication ainsi que le motif judiciaire, administratif, disciplinaire ou pédagogique et le service destinataire des données, renseignés manuellement ; l'identification des enregistrements audiovisuels extraits et de la caméra dont ils sont issus ; les opérations de maintenance.

Les données qui seront extraites pour transmission à des fins judiciaires, administratives et disciplinaires, seront transmises par une personne habilitée à accéder aux données sur CD/DVD non-réinscriptible par remise en main propre (avec un procès-verbal de remise) ou par envoi postal sécurisé (clé USB cryptée par exemple), avec accusé de réception. S'agissant des données transmises à des fins pédagogiques ou de formation, elles seront anonymisées préalablement à leur utilisation. L'anonymisation portera sur les éléments visuels (« floutage » des visages et des caractéristiques physiques), le nom des agents, des détenus ou des tiers (apposition d'un « bip » au prononcé du nom d'une personne) ainsi que tout élément tenant à la situation individuelle des personnes concernées ou le contexte particulier de l'intervention.

Cet encadrement est en tous points conforme à ce qui a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 précitée portant sur la loi sécurité globale, dont les dispositions présentes s'inspirent.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La présente disposition modifie l'article 2 de la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique afin de pérenniser et généraliser l'utilisation des caméras individuelles par les personnels pénitentiaires.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

La généralisation du dispositif de port des caméras individuelles par les personnels pénitentiaires suppose de doter plusieurs catégories de personnels ou équipes : ceux exerçant dans les quartiers spécifiques et chargés de la gestion de personnes détenues présentant un risque important pour la sécurité des personnes et de l'établissement, ou un risque élevé d'évasion ; ceux exerçant des missions extérieures, ainsi que ceux désignés pour la gestion de personnes détenues en tenue de protection et d'intervention en détention ordinaire. .

Il s'agira donc, afin d'équiper les personnels de surveillance des quartiers spécifiques, les ELSP, les PREJ et les ERIS, de se doter de 7000 caméras. A cela doit s'ajouter l'acquisition de 3000 *dockstations* permettant le chargement des caméras et l'exploitation des enregistrements.

En vue de l'équipement des personnels de surveillance en détention classique, il faudra également acquérir 6000 caméras et 400 *dockstations*.

Le coût unitaire d'une caméra est estimé à 420€ et celui d'une *dockstation* à 1600€.

Le coût total estimé pour la généralisation intégrale de l'usage de la caméra individuelle pour les personnels de surveillance de 13000 caméras individuelles et 3400 *docsktations* s'élève donc à 10 900 000€ HT.

L'acquisition de ce matériel pourra débiter au cours du dernier trimestre 2022, être progressive et faire l'objet d'un plan pluriannuel avec priorisation des sites à équiper.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La généralisation du dispositif de port des caméras individuelles supposant de doter les personnels ou équipes désignés pour les missions présentant, en raison de leur nature ou du niveau de dangerosité des personnes détenues concernées, un risque particulier d'incident ou d'évasion, pourra entraîner la captation d'images et de sons à l'occasion de missions extérieures, c'est-à-dire principalement dans les tribunaux et dans les établissements de soins.

Des démarches ont notamment été entreprises afin de sensibiliser le secteur hospitalier dans le cadre de l'expérimentation : une rencontre avec le Ministère de la santé et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) s'est tenue fin février 2021. Une présentation de l'expérimentation a été faite en direction du ministère de la santé (calendrier, présentation de la note DAP de juillet 2020, protection des données et exploitation – extraction strictement encadré, explication du dispositif : déclenchement - et l'absence d'enregistrement continue- et interdiction de tout enregistrement pendant la consultation médicale).

Au cours de l'intervention de nature médicale, les agents ne peuvent procéder à aucun enregistrement, quand bien même un incident aurait lieu à cette occasion, afin de respecter le secret médical. En cas d'interruption des soins, le déclenchement de la caméra est possible si un incident s'est produit ou risque de se produire. L'opportunité du déclenchement sera alors appréciée au regard des circonstances de l'intervention et du comportement des personnes concernées, et toujours en l'absence d'atteinte au secret médical.

Le port et les déclenchements des caméras en juridiction ont été jugés satisfaisants durant la phase d'expérimentation.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD) a été réalisée dans le cadre de l'expérimentation. A ce titre, plusieurs mesures ont été mises en place afin de préserver la vie privée des personnes (personnes détenues, personnels de l'administration pénitentiaire, visiteurs, personnels et bénévoles intervenant en établissement, tiers – notamment filmés de façon incidente lors de missions extérieures sur la voie publique, dans les tribunaux ou établissements de soin par exemple) :

- **Habilitations limitées** : le traitement ne donne accès aux données personnelles qu'aux seules personnes ayant le besoin d'en connaître par le biais d'un système de profils ;
- **Accès restreints** : le local où sont stockés les enregistrements est en accès restreint aux seules personnes habilitées. Portes verrouillées et accompagnement physique systématique des visiteurs ;
- **Chiffrement des images** : les vidéos sont chiffrées, et ne sont accessibles que par les personnes ayant le bon profil et la clef de déchiffrement. La manipulation est automatique, le déchargement des vidéos débutant dès que la caméra est placée sur la station d'accueil, sans intervention de l'agent. La caméra est distribuée en début de service aux agents désignés. Ils déclenchent l'enregistrement en cas de besoin. En fin de service, la caméra est placée sur une station d'accueil, et décharge à ce moment les enregistrements de la journée. Ainsi, les agents ne peuvent jamais modifier la vidéo préservant ainsi son intégrité. L'effacement manuel n'est pas possible ;
- **Utilisation d'un registre de suivi** : une traçabilité de l'ensemble des opérations concernant un enregistrement est réalisée ;
- **Maintenance physique assurée en interne** : la sous-traitance n'est utilisée qu'en cas de panne du matériel et se déroule sous contrôle de l'administration pénitentiaire ;

- **Transmission des enregistrements aux autorités compétentes le cas échéant** : dès lors qu'un enregistrement est utilisé dans le cadre d'une procédure administrative, disciplinaire ou judiciaire, une copie est transmise aux autorités compétentes (sur DVD, clé ou par téléchargement sécurisé via les plateformes d'échange de fichiers et documents électroniques sécurisées du ministère de la Justice depuis un autre poste que celui qui stocke les enregistrements). L'intégrité du flux est assurée par le protocole TLS, PFS appliqué.

Par ailleurs, le déclenchement de l'enregistrement sera précédé d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances ne le permettent pas. Dans ce dernier cas, l'information sera délivrée dès que possible, et au plus tard au terme de l'intervention. Toutefois, le consentement des personnes filmées ne sera pas requis : leur opposition ne fera pas obstacle à la poursuite de l'enregistrement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les représentants des agents de l'administration pénitentiaire se sont prononcés dans le cadre de l'expérimentation, sur le projet de décret créant le traitement de données à caractère personnel lors d'une Commission Technique de l'Administration Pénitentiaire (CTAP). Une nouvelle consultation pour information s'est tenue le 24 février 2022. Le CTAP sera ensuite saisi pour avis à l'occasion de l'adoption du décret d'application.

Il sera également procédé à une consultation de la CNIL conformément à l'article 36-4 du RGPD, l'article 8-I-4°-a) de la « Informatique et Libertés » (LIL), lequel prévoit que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est « *consultée sur tout projet de loi ou de décret ou toute disposition de projet de loi ou de décret relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données* » ainsi qu'aux décisions n° 408185 et n° 408192 du 20 juin 2018 par lesquelles le Conseil d'État a jugé qu'il résultait de ces dispositions que « *la CNIL doit être préalablement consultée sur tout projet de loi ou de décret comportant des dispositions* :

- *Soit qui portent sur le cadre général de la protection des droits et libertés des personnes s'agissant de leurs données à caractère personnel ou du traitement de ces données,*
- *Soit qui déterminent, dans certaines de leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement ou une catégorie de traitements de données à caractère personnel ».*

En effet, l'article 2 loi n° 2018-697 du 3 août 2018 détermine certaines caractéristiques essentielles du traitement « caméras mobiles » dont :

- les finalités du traitement ;
- la durée de conservation des données enregistrées ;
- certaines modalités d'accès aux données enregistrées ;
- certaines modalités d'information.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition s'appliquera à l'ensemble sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat portant création d'un traitement de données caméras mobiles pérenne devra être adopté après avis de la CNIL.

Une actualisation de l'analyse d'impact relative à la protection des données réalisée lors de l'expérimentation sera nécessaire en amont prenant notamment en compte le retour d'expérience.

Le décret sera ensuite soumis pour avis à la CNIL et au Conseil d'Etat, une fois la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur adoptée.

Article 14 : Extension à l'ensemble des communes des pouvoirs de police du maire pour la surveillance des opérations de fermeture et de scellement des cercueils

1. ÉTAT DES LIEUX

Les opérations funéraires constituent des opérations de police administrative qui permettent de prévenir le risque de substitution de corps, de trafics illicites ou d'atteinte à l'intégrité du défunt, jusqu'à la réalisation de l'inhumation ou de la crémation. En raison de leur qualification juridique, ces opérations ne peuvent donc être exécutées que par une autorité de police, nationale ou municipale.

L'article 15 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a réduit le nombre d'opérations donnant lieu à surveillance. Seules font désormais l'objet d'une surveillance obligatoire :

- les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation ;
- les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et qu'aucun membre de la famille n'est présent au moment de ces opérations.

Les autres opérations funéraires (soins de conservation, moulage de corps, transport de corps avant et après mise en bière, inhumation, crémation, exhumations administratives et à la demande du plus proche parent, arrivée du corps dans la commune) ne font l'objet d'aucune surveillance par une autorité de police.

L'article L. 2213-14 du code général des collectivités locales (CGCT), dans sa rédaction actuelle, dispose ainsi que :

« Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation s'effectuent :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;

- dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.

Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. A défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions qu'aux deuxième et troisième alinéas.

Les fonctionnaires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas peuvent assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès. »

Coexistent donc deux régimes de surveillance des opérations funéraires, selon que la commune est dotée ou non d'un régime de police d'Etat :

- dans les communes classées en zone de police d'Etat, soit dans 1 574 communes regroupant 27 millions d'habitants⁶³, cette mission relève de la compétence exclusive des fonctionnaires de la police nationale et s'intègre dans l'ensemble des tâches qui leur sont dévolues ;
- dans les autres communes, l'exécution des mesures s'effectuent sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire. Lorsque la commune n'en dispose pas, cette mission revient au maire, ou à l'un de ses adjoints ou conseillers municipaux titulaires d'une délégation.

Concrètement, dès lors qu'il y a crémation, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil sont réalisées par les opérateurs funéraires sous la surveillance soit d'un policier national pour les communes dotées d'un régime de police d'Etat, soit, sous l'autorité du maire, d'un garde champêtre ou d'un policier municipal, pour les autres communes. Cette disposition s'applique qu'il y ait transport du corps du défunt en dehors de la commune du lieu de décès ou du lieu de dépôt ou non.

Lorsque le corps du défunt est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la seule responsabilité de l'opérateur funéraire, dès lors qu'est présent un membre de la famille. En son absence, l'opération requiert la présence soit d'un policier national pour les communes dotées d'un régime de police d'Etat, soit, sous l'autorité du maire, d'un garde champêtre ou d'un policier municipal, pour les autres communes. Cette disposition est applicable dans le cas d'un transport vers un département d'outre-mer ou d'un transport international. L'obligation de présence d'un membre de la famille, pour permettre à l'opérateur de procéder aux opérations de fermeture et de scellement du cercueil, a pu générer des difficultés d'application sur le territoire notamment lorsque le défunt n'a plus de famille.

Les articles R. 2213-44 et R. 2213-45 du CGCT apportent des précisions sur la surveillance de ces opérations (contrôle par tout moyen de l'identité du défunt, apposition sur le cercueil de deux cachets de cire revêtus du sceau de l'autorité administrative compétente, établissement d'un procès-verbal).

En l'état du droit, lorsqu'ils doivent procéder à la surveillance des opérations funéraires, les maires peuvent s'appuyer sur leurs propres effectifs de policiers municipaux ou de gardes champêtres, ou recourir aux dispositifs de mutualisation existants.

⁶³ Source : livret de population au 1^{er} janvier 2022 établi par la direction centrale de la sécurité publique sur la base des chiffres de l'INSEE.

- Ainsi, les communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent choisir, par le biais d'une convention, d'avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles (article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure – CSI). Durant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont mis à disposition de la commune. La convention, précisant les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements, doit être obligatoirement transmise au préfet de département. Un dispositif similaire de mise en commun par convention existe également pour les gardes champêtres (I de l'article L. 522-2 du CSI).
- Un EPCI à fiscalité propre peut recruter des agents de police municipale en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ses communes membres (article L. 512-2 du CSI). Ces agents exercent alors leurs missions sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés. Une convention entre l'EPCI à fiscalité propre et chaque commune concernée précise là aussi les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition. De même, un dispositif similaire de recrutement par l'EPCI à fiscalité propre existe pour les gardes champêtres (III de l'article L. 522-2 précité).
- Depuis l'adoption de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, des policiers municipaux peuvent être recrutés via un syndicat de communes constitué de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même EPCI à fiscalité propre (article L. 512-1-2 du CSI). Leurs statuts doivent préciser les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements auprès des communes, et sont transmis au préfet de département. Les agents de police municipale exercent leurs missions sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés.
- Deux EPCI à fiscalité propre peuvent mettre en commun des gardes champêtres dans le cadre d'une convention, de même qu'un EPCI à fiscalité propre vis-à-vis d'une commune extérieure à celui-ci (IV de l'article L. 522-2 précité). Cette convention doit préciser les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements, et doit là aussi être transmise au préfet de département.

Ces dispositifs de mutualisation sont toutefois exclusifs les uns des autres à l'échelle du territoire d'une commune. Dans le cadre de l'ensemble de ces régimes de mise en commun, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont placés sous l'autorité du maire de la commune où ils exercent leurs fonctions.

Les opérations funéraires, obligatoirement surveillées, sous la responsabilité du maire ou de la police nationale, font l'objet du paiement de vacations par les familles des défunts.

En application de l'article L. 2213-15 du CGCT, « les opérations de surveillance mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2213-14 donnent seules droit à des vacances dont le montant, fixé par le maire après avis du conseil municipal, est compris entre 20 € et 25 €. Ce montant peut être actualisé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales en fonction de l'indice du coût de la vie de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Ces vacances sont versées à la recette municipale. Lorsque ces opérations sont effectuées par des fonctionnaires de la police nationale, les vacances sont soumises aux dispositions de l'article 25 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Aucune vacation n'est exigible :

1° Lors des opérations qui constituent des actes d'instruction criminelle ;

2° Lors des opérations qui sont faites aux frais du ministère de la défense pour le transport des corps de militaires et de marins décédés sous les drapeaux ;

3° Dans le cas où un certificat attestant l'insuffisance de ressources a été délivré par le maire.

Ces opérations donnent lieu au paiement d'une vacation. »

Conformément à l'article L. 2213-15 précité, le montant unitaire des vacances est déterminé par arrêté du maire dans chaque commune, après consultation du conseil municipal, dans une fourchette comprise entre 20 et 25 €⁶⁴. Ce montant peut être actualisé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales en fonction de l'indice du coût de la vie de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, le produit des vacances est versé par la commune au Trésor public. Ces sommes intègrent le budget de l'Etat.

Dans les autres communes, deux cas sont à distinguer :

- si la commune dispose de gardes-champêtres ou de policiers municipaux : le garde-champêtre ou le policier municipal désigné à cet effet assure la surveillance de l'opération funéraire. Celle-ci donne lieu au paiement d'une vacation par la famille du défunt. Le produit de cette vacation est intégralement reversé par le receveur municipal au fonctionnaire, sous réserve des cotisations dues par la commune employeur. En effet, ces vacances sont assimilables à des indemnités et sont soumises au même régime pour ce qui concerne les prélèvements sociaux et autres cotisations ;
- si la commune ne dispose pas de gardes-champêtres ou de policiers municipaux : le maire (ou l'un de ses adjoints ou conseillers municipaux titulaires d'une délégation) assure la surveillance de l'opération funéraire. Dans ce cas, aucune vacation n'est

⁶⁴ La somme retenue n'est pas obligatoirement un nombre entier.

versée par la famille du défunt, en vertu du dernier alinéa de l'article R. 2213-49 du CGCT qui dispose que « *la vacation n'est exigible que dans les communes où la surveillance est réalisée par les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 2213-14 du CGCT.* »

Dans le cadre de la gestion de crise liée à l'épidémie de covid-19, une dérogation temporaire relative aux diverses dispositions du droit funéraire a été mise en œuvre lorsque les circonstances locales le justifiaient. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 4 du décret n° 2020-352 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles funéraires en raisons des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de la covid-19, puis de celui du décret n° 2020-1567 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions dans le domaine funéraire en raison des circonstances exceptionnelles liées à la propagation de l'épidémie de covid-19, il fut possible de déroger « *s'il y a[vait] lieu* », à la présence d'une autorité de police nationale ou municipale lors des opérations de fermeture et de scellement du cercueil en cas de transport de corps hors de la commune de décès ou de dépôt, lorsqu'aucun membre de la famille n'est présent. Justifié par les circonstances exceptionnelles de l'épidémie, cet assouplissement temporaire de ces formalités a contribué à fluidifier la prise en charge des défunts et à garantir la continuité des opérations funéraires.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La surveillance de certaines opérations funéraires, en particulier celles de fermeture et de scellement du cercueil lorsque le corps du défunt est destiné à la crémation, paraît indispensable dès lors que celle-ci est un acte irréversible, ne permettant plus de s'assurer ultérieurement de l'identité du défunt.

Cette surveillance est aujourd'hui assurée sous la responsabilité du maire, à l'exception des communes dotées d'un régime de police d'Etat, conformément à l'article L. 2213-14 du CGCT.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. La détermination de nouvelles compétences pour les collectivités territoriales et leurs groupements ressort donc du domaine de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les lois n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire et n° 2015-177 du 16 février 2015 précitée ont contribué à réduire le nombre d'opérations funéraires donnant lieu à surveillance tout en conservant un degré suffisant de contrôle afin de prévenir le risque de substitution de corps, de trafics illicites ou d'atteinte à l'intégrité du défunt jusqu'à la

réalisation de l'inhumation ou de la crémation. Elles ont ainsi contribué à alléger la charge des services de sécurité publique en matière d'opérations funéraires.

Le présent article vise à parachever cette évolution s'agissant des forces de police nationale et à homogénéiser le droit applicable sur l'ensemble du territoire national. La responsabilité de la surveillance des opérations funéraires serait ainsi confiée, sans exception, aux maires qui l'assument déjà sur la majeure partie du territoire.

Pour faciliter l'exercice de cette mission de surveillance, deux évolutions sont prévues.

- La première évolution ouvre la faculté de transférer le pouvoir de police spéciale relatif à la surveillance des opérations funéraires du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre, sous réserve que l'établissement exerce la compétence relative aux cimetières, crématoriums et sites cinéraires.
- La seconde évolution vise à élargir les catégories de personnels habilités à procéder, sous la responsabilité du maire ou du président de l'EPCI à fiscalité propre à la surveillance des opérations funéraires, lorsque la commune ne dispose ni de policiers municipaux ni de garde champêtres. Cette mesure permettrait aux communes et, le cas échéant, aux EPCI à fiscalité propre compétents, de disposer plus aisément des moyens humains nécessaires à l'élargissement de leurs prérogatives en recourant à des personnels qui ne sont ni policiers municipaux ni gardes champêtres. Les agents communaux ou intercommunaux concernés seront habilités par le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre et agréés par le représentant de l'Etat dans le département.

Le présent article vise également à faciliter les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, en permettant qu'elles puissent être effectuées par l'opérateur funéraire en présence de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles (et pas uniquement d'un membre de la famille).

Enfin, il toilette les dispositions de l'article L. 2213-15 du CGCT relatif au paiement des vacations dues lors de cette mission de surveillance et revalorise le montant plafond fixé en 2008, pour prendre en compte l'inflation et rendre au maire une certaine liberté pour en fixer le montant, dans l'esprit de la libre administration.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La suppression de toute obligation de surveillance de certaines opérations funéraires exposerait les familles au risque de substitutions de corps, de trafics illicites ou d'atteintes à l'intégrité des défunts.

3.2. OPTION RETENUE

La réforme proposée vise, à titre principal, à étendre le droit commun aux communes dotées d'un régime de police d'État, à savoir l'intervention du maire ou de ses services en matière de surveillance de certaines opérations funéraires, sans avoir donc à mobiliser des policiers nationaux, dont la plus-value, pour cette mission, n'est pas démontrée.

Elle vise également à faciliter l'exercice de cette mission de surveillance en permettant, d'une part, de transférer ce pouvoir de police spéciale du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement de la commune et, d'autre part, de confier cette mission non seulement à des policiers municipaux et des gardes champêtres mais aussi à des personnels communaux ou intercommunaux spécialement habilités et agréés à cet effet.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Les articles L. 2213-14, L. 2213-15 et L. 5211-9-2 du CGCT seront modifiés. Des mesures de coordination seront également réalisées au niveau réglementaire.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le régime de vacances prévues à l'article L. 2213-15 du CGCT est maintenu pour les policiers municipaux et les gardes-champêtres et son bénéfice élargi aux agents communaux et intercommunaux agréés pour surveiller des opérations funéraires.

La revalorisation du montant plafond de la vacation vise à prendre en compte l'inflation sur la période. Fixée en 2008 à 25 €, le montant plafond est ainsi revalorisé à 30 €.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pas d'impact sur les entreprises du secteur funéraire.

4.2.3. Impacts budgétaires

La disposition est de faible incidence sur le budget de l'Etat.

51 423 opérations de surveillance funéraire ont été menées par les policiers nationaux en 2020, représentant 138 433 d'heures de travail soit 86 équivalents temps plein.

Sur la base du montant minimum de la vacation, cela représente un versement au budget de l'Etat de l'ordre de 1 M€. Ce montant ne sera plus versé au budget général de l'Etat.

Par ailleurs, la compensation du transfert de compétences résultant du présent article représente une charge pour le budget de l'Etat en l'absence de transferts effectifs de services.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les maires des communes classées en zone de police d'Etat se verront attribuer l'entière responsabilité de la surveillance de ces opérations funéraires. Ainsi, 1 574 communes sont concernées par la réforme.

Le surplus d'opérations à mener pour les communes concernées est évalué, au global, à environ 140 000 heures.

Le présent article transfère aux communes concernées la compétence actuellement exercée par l'Etat en matière de surveillance des opérations funéraires au sein des communes classées en zone de police d'Etat. Par conséquent, conformément à l'article 72-2 de la Constitution et afin d'assurer la neutralité financière de la disposition, les charges nettes transférées feront l'objet d'une compensation déterminée dans la plus prochaine loi de finances selon les modalités fixées par l'article L. 1614-1 du CGCT.

En l'absence de transferts effectifs de services, cette compensation intégrera notamment les dépenses correspondantes aux fractions d'emplois contribuant à l'exercice de la compétence.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'Etat, en l'espèce les services de police nationale dans les communes classées en zone de police d'Etat, n'aura plus à assurer la surveillance de ces opérations funéraires.

La disposition permettra d'affecter les fonctionnaires de police nationale à des missions dites « cœur de métier ».

80 équivalents temps plein (ETP) étaient mobilisés en 2019 ; 86 en 2020 ; 51 ETP sur les six premiers mois de 2021.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Pas d'impact sur les personnes en situation de handicap.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Pas d'impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

Pas d'impact sur la jeunesse.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le régime des vacances étant maintenu, ces dernières resteront dues par les familles des défunts.

L'article L. 2213-15 du CGCT prévoit toutefois que « *Aucune vacation n'est exigible :(...) 3° Dans le cas où un certificat attestant l'insuffisance de ressources a été délivré par le maire* ». Cette dérogation est maintenue.

Par ailleurs, la surveillance de la fermeture d'un ou plusieurs cercueils et la pose de scellés ne donnent lieu au versement que d'une vacation unique, ce qui contribue à réduire le coût pour les familles.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Pas d'impact sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du CGCT, la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application de l'article L. 1241-1 du CGCT, la disposition envisagée a été soumise au Conseil national des opérations funéraires.

En application de l'article 9 de loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, dans la mesure où il s'agit d'une modification d'une disposition spécifique pour étendre le droit commun, la disposition envisagée a été soumise à l'assemblée de la Polynésie française.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera le 1^{er} janvier 2023.

5.2.2. Application dans l'espace

- En métropole, dans les départements et régions d'outre-mer, les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, les territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

La disposition est applicable en métropole, dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon (en application de l'article L. 2571-2 du CGCT), ainsi que les territoires de Saint-Barthélemy (en application de l'article L. 6213-7 du CGCT) et de Saint-Martin (en application de l'article L. 6313-7 du CGCT).

- En Nouvelle-Calédonie

La disposition n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie. En effet, le droit funéraire relève du domaine de la Nouvelle-Calédonie au titre de sa compétence organique en matière d'hygiène et santé (article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

- En Polynésie française

En Polynésie française, l'article L. 2213-14 du CGCT est applicable dans la version issue de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, en application de l'article L. 2573-19 du CGCT.

Cette rédaction ancienne prévoit un périmètre des opérations funéraires à surveiller différent : *« les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent, dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence du fonctionnaire de police délégué par ses soins, et dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire ».*

La police d'Etat est actuellement compétente dans les communes de Papeete et Pirae en vertu de l'arrêté du 29 décembre 2021 portant organisation et diverses mesures relatives aux directions territoriales de la police nationale. Jusqu'à présent, selon le V de l'article L. 2573-19 du CGCT, les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps sont assurées par un fonctionnaire de police délégué par le chef de circonscription, ou, si une convention entre l'Etat et la commune dotée d'un régime de police d'Etat a été signée à cette fin, par un agent de police municipale délégué par le maire. Le projet de loi supprime cette disposition en prévoyant un régime unique de surveillance des opérations funéraires par les

seuls policiers municipaux ou d'autres agents communaux, en l'absence de policiers municipaux.

Cette différence de périmètre peut s'expliquer par l'absence, jusqu'à maintenant, de crématoriums en Polynésie française. Toutefois, la loi du pays n° 2021-52 du 7 décembre 2021 fixe les conditions et modalités techniques de création, d'exploitation et de suivi des crématoriums laissant présager la création de telles infrastructures. Dès lors, il convient de prévoir les dispositions relatives à la fermeture et au scellement des cercueils avant crémation.

Il est donc proposé de rendre applicable la présente disposition en Polynésie française et, pour ce faire, d'actualiser le tableau Lifou de l'article L. 2573-19 du CGCT et de modifier les adaptations de l'article L.2213-14 en supprimant la référence au garde-champêtre, qui n'existe pas localement.

L'article L. 5211-9-2 du CGCT, cité à l'article L. 2213-14 et modifié par la présente disposition, est également rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 5842-4 du CGCT, mais dans une version antérieure à celle du droit commun. Il convient donc aussi d'actualiser le tableau Lifou de l'article L. 5842-4 et d'en modifier les adaptations pour l'article L. 5211-9-2.

5.2.3. Textes d'application

La partie réglementaire du CGCT, et plus particulièrement les articles R. 2213-44 à R. 2213-47, R. 2213-49 et D. 2573-16-1 (Polynésie française), devra être modifiée en conséquence.

Article 15 : Autorisation du cumul emploi-retraite pour les fonctionnaires de conception et de direction de la police nationale qui exercent une activité privée de sécurité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Afin de favoriser l'emploi des seniors, la législation sociale autorise, depuis 2008⁴, le cumul entre une pension de retraite et des revenus d'activité. La [loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014](#) garantissant l'avenir et la justice du système de retraite a cependant plafonné ce cumul : pour les fonctionnaires retraités, le code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que les revenus d'activité ne doivent pas dépasser le tiers du montant annuel brut de la pension reçue, majoré de 7 123,56 euros (en 2021) ; à défaut, l'excédent est déduit de la pension versée. Des règles analogues s'appliquent aux salariés du privé et aux travailleurs indépendants.

Des exceptions sont cependant prévues afin d'autoriser, dans certaines circonstances, un cumul intégral.

L'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite permet ainsi de cumuler intégralement une pension de retraite avec les revenus tirés d'activités artistiques, de la participation à des activités juridictionnelles ou encore de vacances réalisées dans certains établissements publics.

Le II de cet article prévoit également des exceptions liées à la qualité du pensionné, qui bénéficient notamment aux militaires.

Les dispositions de cet article ont été modifiées par les dispositions de l'article 31 de la [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés](#).

Le législateur a entendu permettre à l'ensemble des policiers le cumul intégral des revenus issus des pensions de retraite avec ceux d'une activité exercée dans le secteur privé à condition que les emplois exercés relèvent des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires (Cf. dispositions de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure). Cette proposition est issue du rapport des députés Fauvergue et Thourot publiée en septembre 2018, « [D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale](#) » (p. 45).

Ce dispositif autorise ainsi les anciens policiers à poursuivre une activité dans le secteur de la sécurité privée, notamment en prévision des jeux olympiques de 2024 qui nécessiteront l'emploi de 25 000 agents de sécurité privée, en leur permettant de cumuler intégralement les revenus de cette activité avec leur pension.

Dans leur rédaction actuelle, les dispositions du I bis de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite effectuent un renvoi aux dispositions de l'article 2 de la [loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police](#) qui dispose : « *Par dérogation aux dispositions du 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les personnels des services actifs de police appartenant aux catégories énumérées au premier alinéa de l'article 1er et à l'article 6 de la présente loi peuvent être admis à la retraite, sur leur demande, à la double condition de justifier de vingt-sept années de services effectifs ouvrant droit à la bonification précitée ou de services militaires obligatoires et de se trouver à cinq ans au plus de la limite d'âge de leur grade. Cette limite d'âge évolue conformément au [II de l'article 31 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites](#) ».*

L'article 6 sus-évoqué de la loi n° 57-444 dispose pour sa part : « *Les dispositions des articles 1er à 3 ci-dessus seront applicables, suivant les mêmes modalités et à l'exception des catégories équivalentes à celles qui, à la préfecture de police n'en sont pas bénéficiaires, aux personnels des services actifs de la sûreté nationale, soumis à la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948* ».

Sont donc uniquement concernés par ce dispositif d'exonération de cumul les fonctionnaires actifs de la police nationale qui remplissent les conditions d'un départ anticipé :

- être assujéti à une limite d'âge de 57 ans ;
- avoir accompli 27 ans de services actifs de police ouvrant droit à la bonification du 5° ;
- être à moins de 5 ans de la limite d'âge du grade.

Les dispositions auxquelles renvoie cet article excluent ainsi les membres du corps de conception et de direction de la police nationale, dont la limite d'âge fixée par le décret n° 2005-938 du 2 août 2005² dépasse le seuil de 57 ans.

Cette réduction du champ des bénéficiaires de cette mesure constitue une malfaçon issue d'un amendement du rapporteur présenté comme de portée purement rédactionnelle³ et qui n'est pas cohérente avec l'objectif recherché de contribution à la structuration de la filière de sécurité privée.

¹Article 88 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale

²Décret n° 2005-938 du 2 août 2005 modifiant, en ce qui concerne les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, le tableau documentaire des limites d'âge annexé au décret du 25 septembre 1936 pris pour l'application de l'article 1er de la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté.

³Ce que confirme la lecture du rapport établi par les rapporteurs de la commission des lois du Sénat qui indique sur cet article que « *La commission a donc approuvé cette mesure après avoir adopté l'amendement COM-260 de ses rapporteurs qui précise la rédaction de l'article en faisant explicitement référence au régime de retraite particulier applicable aux personnels de police.* »

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il est de jurisprudence constante du Conseil constitutionnel que, si le principe d'égalité interdit qu'à des situations semblables soient appliquées des règles différentes, il ne fait nullement obstacle à ce que, en fonction des objectifs poursuivis, à des situations différentes soient appliquées des règles différentes, à condition que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Ainsi dans sa [décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986](#) concernant la loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'aucun principe constitutionnel ne faisait obligation au législateur de soumettre l'ensemble des activités professionnelles, quelles que soient leur nature et les conditions de leur exercice, à la législation limitant les cumuls d'activité ;* », ce dont il s'infère à l'inverse qu'il est loisible au législateur d'autoriser le cumul emploi-retraite pour certaines professions seulement lorsqu'ils exercent, une fois pensionné, certaines activités seulement, compte tenu de l'intérêt qui s'y attache.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La différence de traitement entre les corps de fonctionnaires des services actifs de la police nationale, contraire à la volonté du législateur, est incohérente au regard de l'objectif recherché qui est d'inciter des fonctionnaires d'encadrement expérimentés de la police nationale à rejoindre la sécurité privée pour contribuer à sa professionnalisation.

Le présent projet vise ainsi à permettre aux membres du corps de conception de la police nationale de bénéficier de la dérogation à la règle du plafonnement de la pension de retraite et des revenus d'activité introduite par la [loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014](#) garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. Les autres fonctionnaires actifs de la police nationale bénéficiant d'une telle dérogation introduite, par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, au I bis de l'article L86 du code des pensions civiles et militaires de retraite, il est proposé de modifier ces dispositions législatives pour y intégrer les membres de ce corps.

⁴En effet, les débats de la séance du 19 novembre 2020 à l'Assemblée Nationale précisent qu'il est de l'intérêt de la Nation d'inciter les anciens policiers, qui peuvent partir tôt à la retraite, à poursuivre une activité proche dans le secteur privé, notamment en prévision des jeux olympiques de 2024 nécessiteront l'emploi de 25 000 agents de sécurité privée. Il convient enfin d'indiquer que le compte rendu des débats à l'Assemblée Nationale ne rend pas compte dans le projet d'une volonté du législateur d'exclure de cette mesure les fonctionnaires du corps de conception et de direction de la police nationale. Le vote sur cette disposition a été favorable (130 votants, 129 suffrages exprimés, pour l'adoption 118, contre 11).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif juridique proposé réintègre le corps de conception et de direction de la police nationale dans le dispositif d'exonération des limites du cumul emploi-retraite dès lors que ceux-ci exerceront une activité de sécurité privée, que le législateur ne voulait pas exclure lors du vote de l'article 31 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Un renvoi aux dispositions de l'article L. 411-2 du code de la sécurité intérieure aurait pu être envisagé. Toutefois, afin de favoriser l'intelligibilité de la norme, cette option n'a pas été retenue. En effet, il eut été nécessaire de procéder, au sein des dispositions de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite à une distinction selon que les corps désignés par les dispositions de l'article L. 411-2 renvoient à des personnels de services actifs ou non.

Un renvoi aux dispositions de l'article 19 de la [loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité](#) a également été envisagé. Toutefois, l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique codifie ces dispositions à compter du 1^{er} mars 2022 aux articles L. 414-4 et suivants du code général de la fonction publique.

3.2. OPTION RETENUE

Les dispositions envisagées modifient le renvoi effectué par les dispositions de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaire en lui substituant un renvoi à l'article L. 414-4 du code général de la fonction publique, ouvrant ainsi le dispositif à l'ensemble des corps actifs de la police nationale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Les dispositions envisagées modifient l'article 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Ce dispositif favorisera les entreprises du secteur de la sécurité privée susceptibles de recruter plus facilement des agents déjà formés et compétents.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les membres du corps de conception et de direction de la police nationale pourront désormais cumuler leurs revenus d'activité issus de leur pension de retraite avec ceux d'une activité de sécurité privée.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cet article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3 Textes d'application

Néant.

TITRE IV

DISPOSITIONS VISANT À ANTICIPER LES MENACES ET CRISES

CHAPITRE I^{ER}

RENFORCER LA FONCTION INVESTIGATION

Article 16 : Former tous les nouveaux policiers et gendarmes aux fonctions d'officier de police judiciaire (OPJ) dès la formation initiale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article 16 du code de procédure pénale (CPP) énumère les catégories d'agents disposant de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ).

« *Ont ainsi la qualité d'officier de police judiciaire :*

1° Les maires et leurs adjoints ;

2° Les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes comptant au moins trois ans de service dans la gendarmerie, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission ;

3° Les inspecteurs généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police et les officiers de police ;

4° Les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale comptant au moins trois ans de services dans ce corps, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission, (...) s'ils sont affectés soit dans un service ou une catégorie de services déterminés en application de [l'article 15-1](#) et figurant sur une liste fixée par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, soit, à titre exclusif, dans une formation d'un service mentionnée par le même arrêté ».

« Ont également la qualité d'officier de police judiciaire les personnes exerçant des fonctions de directeur ou sous-directeur de la police judiciaire et de directeur ou sous-directeur de la gendarmerie ».

L'article 16 dispose enfin que « les fonctionnaires mentionnés aux 2° à 4° ci-dessus ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'officier de police judiciaire ni se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice et en vertu d'une décision du procureur général près la cour d'appel les y habilitant personnellement, cette qualité étant suspendue pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CADRE CONVENTIONNEL

L'article 16 du code de procédure pénale n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel.

Toutefois, il peut être rappelé que les officiers de police judiciaire agissent nécessairement sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Dans sa décision [n° 2011-625 DC](#) du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel considère « qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation » (cons. 59).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le projet de loi propose de modifier l'article 16 du code de procédure pénale afin d'autoriser un gardien de la Paix en formation initiale et un élève sous-officier de gendarmerie à se présenter à l'examen technique d'officier de police judiciaire à l'issue de sa scolarité (cf. *infra* 3.2.).

A cette fin, la formation d'OPJ doit donc être intégrée à la formation initiale afin qu'à l'issue de leurs vingt-quatre mois de formation, les gardiens de la paix stagiaires et les élèves sous-officier de gendarmerie puissent se présenter à l'examen d'OPJ. En cas de réussite, ils devront ensuite exercer, pendant 6 mois au moins, un emploi comportant l'exercice des attributions attachées à leur qualité d'APJ avant de pouvoir recevoir leur habilitation.

Aussi est-il nécessaire de modifier la condition des trois ans de service avant de se présenter à l'examen, prévue actuellement par l'article 16 du code de procédure pénale, et de la remplacer par la condition de trente mois de service à compter de l'entrée en formation initiale dont au moins six mois effectués sur un emploi comportant l'exercice des attributions attachées à leur qualité d'APJ pour être habilité, une fois l'examen réussi.

En effet, il est actuellement requis que les agents exercent leurs fonctions durant trois années à l'issue de leur formation avant de pouvoir se présenter à l'examen d'OPJ, ce qui restreint le champ des candidats éligibles. L'assouplissement de cette exigence passe par la modification de l'article 16 du code de procédure pénale (partie législative) et nécessite donc une intervention du législateur.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour l'heure, la formation OPJ existe en formation continue, uniquement au bénéfice des agents titulaires. Cette formation s'articule autour de 14 semaines de formation et trois semaines d'observation pratique dans un service d'enquête. Elle est organisée en deux sessions annuelles à l'issue desquelles les stagiaires passent l'examen (juin et janvier). Ces modalités de la formation OPJ sont maintenues pour les policiers déjà en service.

La mesure consiste à intégrer la formation OPJ dans la formation initiale des gardiens de la paix de la police nationale et des sous-officiers de gendarmerie pour :

- disposer de plus d'OPJ sur le terrain pour augmenter de manière significative la qualité et la performance en termes de traitement des procédures judiciaires (objectifs : 22 000 OPJ cartographiés pour la police nationale en 2023, qui en compte aujourd'hui 17 000) ;
- accroître notablement la qualité de l'accueil des victimes dans les services de police et les unités de gendarmerie ;
- renforcer l'attractivité de la filière investigation en valorisant les agents titulaires de cette habilitation.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

D'autres mesures sont mises en œuvre en parallèle pour renforcer l'attractivité de la filière judiciaire dans la police nationale, mais elles sont complémentaires de la présente disposition. Il s'agit notamment de :

- la mise en place d'une cartographie des postes OPJ ;
- l'accroissement du montant de la prime spécifique
- l'avancement accéléré pour le corps d'encadrement et d'application dans une filière dédiée aux OPJ.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure vise à augmenter le nombre d'OPJ formés tout en maintenant le niveau et les garanties liées à cette qualité :

1/ La formation d'OPJ est intégrée à la formation initiale des gardiens de la paix et des sous-officiers en supprimant le délai de trois ans de service aujourd'hui nécessaire pour présenter l'examen d'OPJ.

2/ Une distinction est introduite entre la qualité d'OPJ qui pourra être obtenue dès la fin de la formation initiale à condition d'avoir réussi l'examen d'OPJ et l'habilitation d'OPJ qui nécessitera de compter trente mois de services depuis l'entrée en formation dont six mois dans un service leur permettant d'exercer leur qualité d'APJ. A l'issue de ces trente-mois, soit six mois au minimum depuis leur titularisation pour les gardiens de la paix, ils pourront être habilités OPJ par le procureur général près la cour d'appel pour exercer en tant qu'OPJ dans leur service d'affectation.

Cette mesure ne modifie ni le contenu ni les modalités de l'examen d'OPJ, qui sera commun que les candidats aient suivis leur formation OPJ au cours de leur formation initiale ou lors d'une formation continue au cours de leur carrière.

Pour la police nationale :

À cette fin, la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale a refondu la formation initiale des gardiens de la paix afin d'y intégrer la formation OPJ. Son suivi se fera en deux temps :

- Un premier module de formation de quatre semaines sera dispensé à la fin de la première partie de la scolarité avant le départ en alternance. Il sera sanctionné par un examen dont les résultats entreront dans le classement final. L'accession au second module de formation sera conditionnée à l'obtention d'une moyenne de 10/20 au premier module ;
- Un second module de huit semaines sera dispensé au plus près du début de la formation d'adaptation au premier emploi (FAPE). Il sera organisé par la direction zonale pour le recrutement et la formation de la police nationale du lieu d'affectation.

Les douze semaines de formation théorique (36 heures d'enseignement par semaine), prévues en deux blocs lors de la scolarité des élèves-gardiens de la paix, comptent davantage d'heures de formation que pendant les quatorze semaines de la formation OPJ (de 30H d'enseignement) réservée aux gardiens de la paix déjà en poste. Avec la réforme, 432H de formation théorique seront dispensées aux élèves gardiens de la paix (contre 420H de formation pour les candidats à l'examen OPJ titulaires et déjà en poste).

En outre, certains enseignements relatifs aux libertés publiques, compris dans le programme de la formation OPJ, seront aussi dispensés pendant le socle initial de la scolarité des gardiens de la paix.

L'examen final, dont les épreuves, seront identiques à celles de l'examen d'OPJ passé en formation continue, se déroulera à l'issue de la FAPE, au cours d'une des deux sessions annuelles, qui ont lieu respectivement mi-janvier et mi-juin chaque année.

Cette nouvelle scolarité, intégrant le module d'OPJ, entrera en vigueur à compter de mai 2022. L'allongement de la scolarité, qui permet d'intégrer la formation OPJ en formation initiale, est prévue par une modification du décret 2004-1439 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Pour la gendarmerie nationale :

La formation d'OPJ rénovée sera articulée en deux phases, une première de nature théorique et la seconde plus pratique. Elle autorisera l'accès à l'examen vingt mois après la signature du contrat d'engagement et reposera sur :

- Un premier module de formation de quatre semaines en école, pour les deux subdivisions d'arme gendarmerie mobile (GM) et gendarmerie départementale (GD), portant sur les fondamentaux théoriques de la qualification d'OPJ ;
- Pour les gendarmes affectés en gendarmerie départementale, un enseignement à distance de huit mois débutant dès la nomination au grade de gendarme, complété en cours d'année par deux stages pratiques de trois semaines chacun. Il sera ainsi possible de se présenter à l'examen avant l'échéance de la deuxième année de service et après un an de pratique professionnelle sur le terrain. Cette formation d'OPJ sera également ouverte, sur la base du volontariat, aux gendarmes mobiles qui souhaiteraient s'orienter vers cet examen.

L'examen d'OPJ, aujourd'hui organisé annuellement au plan national, devra l'être deux fois par an pour absorber sans délai excessif la succession des promotions sur l'année. A ce titre, une scolarité de douze mois permettra d'intégrer la majeure partie de la formation dans le temps de scolarité, accompagné d'un stage complémentaire au terme de la première année d'exercice et avant l'examen.

Les gendarmes pourront accéder à la qualification d'OPJ à compter trente mois de services depuis l'entrée en formation dont six mois dans un service leur permettant d'exercer leur qualité d'APJ. A l'issue de ces trente mois, soit au moins dix-huit mois en unité opérationnelle pour les militaires de la gendarmerie, ils pourront être habilités OPJ par le procureur général près la cour d'appel pour exercer en tant qu'OPJ dans leur service

d'affectation. Cette formation en deux étapes permet de distinguer dans un premier temps ceux qui disposent de capacités à exercer en tant qu'OPJ, puis de les placer dans leur environnement professionnel pendant un an et demi avant qu'ils puissent exercer, s'ils l'obtiennent, leur qualification d'OPJ.

Enfin, la formation d'OPJ est adaptée au contexte de la scolarité. Elle est d'une durée sensiblement équivalente à la formation aujourd'hui dispensée en formation continue et présente l'avantage d'avoir une véritable continuité pédagogique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Il est nécessaire de faire évoluer l'article 16 du code de procédure pénale afin d'autoriser un gardien de la Paix en formation initiale comme un élève sous-officier de gendarmerie à se présenter à l'examen technique d'officier de police judiciaire à l'issue de sa scolarité et sans attendre le délai actuellement requis de trois ans.

Un certain nombre de dispositions réglementaires devront être harmonisées du fait de cette réforme. Il conviendra notamment de modifier les articles réglementaires (R et A) du CPP relatifs aux OPJ de la police et de la gendarmerie nationales pour tirer les conséquences de l'évolution de l'article 16 du code de procédure pénale et les délais d'application.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Néant.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Pour la gendarmerie nationale :

Ce nouveau dispositif de formation d'OPJ s'inscrit dans le projet de renforcement des capacités de formation dans le cadre de la présente loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, lequel comprend la création de 315 ETP (encadrement et soutien), ainsi que des investissements immobiliers et d'équipement.

Sur la période 2023-2027, 22,5 M€ T2 et 137,5 M€ HT2 seraient ainsi nécessaires.

Ce budget comporte principalement des coûts liés à l'augmentation du capacitaire école (+15 compagnies d'instruction), consécutive à l'allongement de la durée de la formation initiale de huit à douze mois.

D'autres incidences budgétaires devront être prises en compte lorsque le dispositif sera consolidé :

- Il s'agit des coûts liés à la formation continue des candidats à l'OPJ post-formation initiale (frais de déplacement et de séjour pour les deux sessions de trois semaines de stage par an et par élève) ;
- et un coût lié à l'augmentation possible du nombre d'OPJ (et consécutivement du volume d'avancement au grade de MDC) ;
- gains liés à l'augmentation de la durée de la scolarité, avec un impact minorant sur l'Indemnité Sujétion Spéciale Police (ISSP) du fait des quatre mois supplémentaires de taux école ;
- coûts liés à l'augmentation du nombre de sessions d'examens OPJ.

Pour la police nationale :

L'intégration d'une formation à l'OPJ dans le cursus de formation des élèves gardiens de la paix prendra la forme d'un tronc commun de quatre semaines (Module 1), dispensé durant la scolarité, puis d'un module de huit semaines (Module 2), organisé en trois sessions à l'issue de la scolarité initiale, lors de la formation d'accès au premier emploi (FAPE).

En 2022, il n'y aura que les quatre semaines de formation initiale, à partir de mi-décembre, pour la formation d'OPJ, la FAPE débutant pour les promotions concernées à partir de 2023.

En effet, la première promotion qui bénéficiera pleinement de ce dispositif est la 266^{ème}, qui entrera en structure en mai 2022. Sa période de FAPE débutera en mai 2023.

Conséquences en matière de ressources humaines :

Afin d'évaluer les besoins en formateurs OPJ, les points suivants ont été intégrés pour construire les besoins :

- un premier module de formation OPJ de quatre semaines au cours de la scolarité pour l'ensemble (100%) des élèves gardien de la paix ;
- un second module de huit semaines, dont 2 en distanciel à répartir durant la période de la FAPE avant examen d'OPJ, au bénéfice de 65 % des élèves gardiens de la paix (le taux de notes inférieures à 10/20 à l'examen réalisé à la suite du premier module a été estimé à 35 %) ;
- en 2022, le module 1 sera suivi par 780 élèves ;

- en 2023, le module 1 sera suivi par 3330 élèves et le module 2 par environ 1677 stagiaires (en ayant appliqué le taux de sélection) ;
- 65 % des élèves gardiens de la paix étant affectés sur la zone Île-de-France et le reste en province la direction zonale au recrutement et à la formation de la police nationale d'Île-de-France (DZRFNP IDF) est donc la principale zone concernée par le second module ;
- une section compte 30 élèves en école pour le premier module et 22 pour le second module durant la FAPE ;
- le besoin en nombre de formateurs issus des calculs est ensuite mis en parallèle avec le volume des formateurs OPJ arrêté au 31/12/2022.

En 2022, l'objectif de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFNP) sera d'intégrer le premier module de la formation OPJ réalisé en école. Ceci suppose de disposer théoriquement de 38 formateurs OPJ. Au 31 décembre 2021, le nombre de formateurs disponibles est de 24. Les 14 formateurs OPJ supplémentaires devront être opérationnels en décembre 2022.

En 2023, il conviendra de dispenser des formations OPJ dans le cadre de la FAPE (Module 2) avec une augmentation conjointe de celles dispensées lors de la période de scolarité de toutes les promotions (Module 1).

Le tableau ci-dessous décrit les besoins de formateurs OPJ (FOPJ) pour 2022.

Besoins 2022			
Zone	FOPJ au 31/12/2021 (Hors FC)	FOPJ nécessaires pour le Module 1	Manque en FOPJ pour la scolarité
Nord	4	4	0
IDF	0	0	0
Ouest	5	6	1
Sud-Ouest	5	8	3
Sud	10	19	9
Sud-Est	0	0	0
Est	0	1	1
TOTAL	24	38	14

Assurer le Module 1 suppose de disposer, pour l'année 2023, de 52 formateurs OPJ, ce qui représente une augmentation de 33 formateurs supplémentaires par rapport à l'existant. Le tableau ci-dessous décrit les besoins de formateurs OPJ pour le Module 1 pour 2023.

Besoins 2023 – Module 1			
Zone	FOPJ au 31/12/2021 (Hors FC)	FOPJ nécessaires pour le Module 1	Manque en FOPJ pour la scolarité
Nord	4	1	
IDF	0	1	1
Ouest	5	22	17
Sud-Ouest	5	9	4
Sud	10	8	
Sud-Est	0	1	1
Est	0	10	10
TOTAL	24	52	33

En ce qui concerne le Module 2, d'une durée de huit semaines, à compter de mai 2023, les stagiaires effectueront sept semaines d'affilée, puis une dernière semaine juste avant la période d'examen de mi-juin ou mi-janvier. Ce second module requiert 62 formateurs OPJ sur l'année 2023, ce qui représente 45 formateurs supplémentaires par rapport à l'existant. Le tableau ci-dessous décrit les besoins de formateurs OPJ pour le Module 2 pour 2023.

Besoins 2023 – Module 2			
Zone	FOPJ au 31/12/2021 (Hors FC)	FOPJ nécessaires Pour le Module 2	Manque en FOPJ durant la FAPE
Nord	4	3	
IDF	0	29	29
Ouest	5	3	
Sud-Ouest	5	1	
Sud	10	17	7
Sud-Est	0	4	4
Est	0	5	5
TOTAL	24	62	45

Compte tenu de ce qui précède, les besoins pour les deux modules dans l'ensemble des zones sont de 90 formateurs supplémentaires en 2023, dont 14 au titre de l'année 2022. Le tableau ci-dessous résume l'ensemble des besoins formateurs OPJ pour les Module 1 et 2 pour 2023.

TOTAL de besoins 2023			
Zone	FOPJ au 31/12/2021 (Hors FC)	FOPJ nécessaires pour les Modules 1 et 2	Manque en FOPJ durant la scolarité et la FAPE
Nord	4	4	0
IDF	0	30	30
Ouest	5	25	20
Sud-Ouest	5	10	5
Sud	10	25	15
Sud-Est	0	5	5
Est	0	15	15
TOTAL	24	114	90

Sur le plan budgétaire, le coût de ce dispositif est globalement neutre. En effet, l'enseignement du premier module se déroulera dans les écoles de police sur une durée de quatre semaines qui s'intègrent dans la période de la scolarité des élèves gardiens de la paix. Il en va de même de la formation durant la période de la FAPE qui ne présente pas de surcoût dans la mesure où celle-ci est assurée dans la zone d'affectation des gardiens de la paix stagiaires.

En revanche, l'augmentation du nombre de formateurs ayant la qualification OPJ, nécessitera un abondement des postes cartographiés OPJ de la DCRFPN. Le volume passerait de 378 postes cartographiés en 2022, à 468 en 2023.

Du fait de la saturation des salles de cours existantes, notamment en ce qui concerne la région parisienne, qui ne dispose pas d'école, le coût HT2 est évalué à 523,71€ par stagiaire, en se fondant sur l'hypothèse d'une externalisation des salles de cours et d'une restauration collective dans un établissement de l'administration. Si la restauration est externalisée, donc comptée en frais de mission, le coût passe à 873,72€ par stagiaire.

En se référant au pourcentage d'élèves ayant obtenu une moyenne supérieure à 10/20 à l'actuel contrôle national écrit, qui comprend une majorité de questions de procédure et de droit pénal, on estime que 65 % des élèves gardien de la Paix obtiendront le module 1 de la formation OPJ. Sur la base de cette estimation, pour 2023, 2137 stagiaires suivront le module 2.

En conséquence, le coût de supplémentaire sera compris entre :

- pour la location des salles : $523,71 \times 2137 = 1\,119\,168,27 \text{ €}$
- en cas de restauration externalisée : $873,72 \times 2137 = 1\,867\,139,64 \text{ €}$

Enfin, il n'est pas possible à ce stade d'évaluer les coûts inhérents aux frais de déplacement et d'hébergement des stagiaires de la FAPE, notamment dans les zones où les lieux d'affectation et de formation des personnels peuvent être particulièrement distants.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Un impact direct est attendu pour :

- les services du ministère de la justice (parquet, juge des libertés et de la détention, juge d'instruction, service pénitentiaire d'insertion et de probation) qui devront absorber une production accrue en provenance des services de police judiciaire ;
- les services partenaires intervenant dans certains types de délinquance (URSSAF, Immigration, BCR...) qui verront une meilleure prise en charge de ce type de contentieux.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

4.4.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

L'évolution de cette formation est positive, car elle permet d'accéder plus vite à ce cursus conditionnant l'accès au grade supérieur et à des responsabilités plus importantes, permettant ainsi aux femmes de mieux concilier vie personnelle et leur évolution professionnelle.

4.4.2. Impacts sur la jeunesse

Les perspectives de valorisation plus rapide des carrières dans la police et la gendarmerie pourront avoir un impact sur la jeunesse en termes de choix d'orientation, en facilitant la projection des plus jeunes à des postes à responsabilités

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les usagers seront mieux pris en charge et verront leurs affaires traitées plus vite avec un accès facilité à l'OPJ en lieu et place de l'APJ.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure est présentée en comité technique de réseau de la police nationale (CTR PN) le 16 février 2022.

En application de l'article R. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire a été consulté sur cette disposition.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2023.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure nécessite une modification des articles R.5, A.2 et A.13 du code de procédure pénale. Pour ces textes, il s'agit de tenir compte de l'évolution du délai de trois ans de service dans l'article 16 et d'en reporter la modification.

Article 17 : Création des assistants d'enquête

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi confie l'exercice de la police judiciaire et l'établissement des procédures judiciaires visant à constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, aux officiers de police judiciaire (OPJ), agents de police judiciaire (APJ), agents de police judiciaire adjoints et fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire (articles 14 et 15 du code de procédure pénale).

Les articles 16, 20, 20-1 et 21 du code de procédure pénale (CPP) déterminent à ce titre, les catégories de personnes pour lesquelles la loi a entendu confier l'exercice de la police judiciaire. Au sein du ministère de l'intérieur, il s'agit exclusivement de fonctionnaires de la police nationale ou de la gendarmerie nationale investis de pouvoirs de police judiciaire plus ou moins étendus.

Ont en premier lieu la qualité d'officier de police judiciaire, les inspecteurs généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires et officiers de police (3° de l'article 16 du CPP).

Ont également la qualité d'officier de police judiciaire, les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes comptant au moins trois ans de service dans la gendarmerie et les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale comptant au moins trois ans de services dans ce corps, désignés après avis conforme d'une commission (sanctionnant la réussite d'un examen) et exerçant habituellement dans un service à vocation judiciaire, nominativement désignés par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'intérieur (2° et 4° de l'article 16).

L'article 16-1A du CPP, créé par l'article 12 de la [loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022](#) relative à la responsabilité pénale et la sécurité intérieure prévoit que les fonctionnaires de police actifs ou à la retraite ayant eu, durant leur activité professionnelle, la qualité d'officier de police judiciaire peuvent, par ailleurs, après une actualisation de leurs connaissances et dès lors qu'est établi qu'ils réunissent les conditions d'expérience et d'aptitude requises, conserver la qualité d'OPJ pour une durée de cinq ans à compter de la date de leur départ à la retraite.

Les attributions attachées à la qualité d'officier de police judiciaire ne peuvent être exercées par les personnels visés aux 2° et 4° de l'article 16 et 16-1A du CPP que sur décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils sont affectés, les y habitant personnellement. C'est cette même autorité qui procède à l'évaluation (notation) des OPJ conformément à l'article 19-1 du CPP.

Les officiers de police judiciaire disposent en effet des pouvoirs de police judiciaire les plus étendus parmi les prérogatives définies par la loi notamment s'agissant des décisions relatives aux mesures privatives de liberté. L'article 62-2 du code de procédure pénale prévoit ainsi que

seuls les officiers de police judiciaire peuvent décider de prendre une mesure de garde à vue, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. De même, la mesure de retenue applicable à une personne placée sous contrôle judiciaire et soupçonnée d'avoir manqué à ses obligations est une prérogative propre de l'officier de police judiciaire (article 141-4 du code de procédure pénale).

Ont en second lieu, la qualité d'agent de police judiciaire, les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, titulaires ou stagiaires et les militaires de la gendarmerie, n'ayant pas la qualité d'officiers de police judiciaire, chargés de seconder dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire.

La qualité d'APJ n'est conditionnée ni à un examen, ni à une habilitation du procureur général.

Les fonctionnaires de police à la retraite ayant eu durant leur activité la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire peuvent bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire au titre de la réserve civile de la police nationale. La loi leur confie des pouvoirs de police judiciaire plus restreints que ceux que la loi confie aux officiers de police judiciaire. A titre d'exemple, les articles 54 et 56 du code de procédure pénale ne permettent pas aux agents de police judiciaire de réaliser, dans le cadre de l'enquête en flagrant délits des actes de constatations criminelles et de perquisitions : seuls les officiers de police judiciaire disposent de ces prérogatives de saisie.

Sont enfin agents de police judiciaire adjoints et ont pour mission de seconder les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs missions, les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 du CPP ; les policiers adjoints mentionnés à l'article L. 411-5 du code de la sécurité intérieure et les membres de la réserve civile de la police nationale qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 20-1. Sont également agent de police judiciaire adjoints les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie et les militaires servant au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20-1. Ils ne disposent que de pouvoirs de police judiciaire limités (constatation de contravention).

La loi autorise par ailleurs à ces acteurs de la procédure pénale de procéder aux actes et diligences définies par la loi dans le cadre de l'exécution de leur mission de police judiciaire et de les relater dans des procès-verbaux qui seront transmis à l'autorité judiciaire (articles D.11 et D.13 du CPP). Leurs attritions ne sont soumises ni à un examen, ni à une habilitation.

Pour les besoins de leur mission de police judiciaire et notamment l'accomplissement de diligences nécessitant une certaine technicité, les policiers et gendarmes peuvent également être assistés d'agents spécialisés, techniciens ou ingénieurs de police technique et scientifique ; ces derniers ne disposent d'aucun pouvoir de police judiciaire et ne relatent leurs diligences que par rapport.

Conformément aux dispositions des articles 12 et 41 du code de procédure pénale, l'activité de police judiciaire conduite par les officiers et fonctionnaires décrits *supra* est exercée sous la direction et la supervision du procureur de la République ; il peut en effet prescrire l'initiation d'une enquête ou certains actes d'enquête et fixer certaines aux personnels chargés de la police judiciaire.

La surveillance et le contrôle de la police judiciaire sont quant à eux confiés au procureur général et à la chambre de l'instruction (articles 13 et 38 du CPP) : ils portent à la fois sur le contrôle de l'aptitude des agents à exercer leurs prérogatives de police judiciaire par le biais de l'habilitation décrite *supra*, et sur le respect des règles légales et déontologiques. Le procureur général dispose à ce titre d'un pouvoir disciplinaire lui permettant d'ordonner la suspension ou le retrait de l'habilitation des OPJ placés sous sa surveillance (articles R 15-2 et R. 15-6 du CPP).

Il peut par ailleurs saisir la chambre de l'instruction de fautes commises par les APJ à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (articles 224 et suivants du CPP) ou par les APJA (article 230 du CPP). Cette juridiction peut dans ce cadre faire interdiction à l'agent concerné d'exercer ses fonctions.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La complexification croissante de la procédure pénale depuis une vingtaine d'années présente trois conséquences majeures qui nuisent à l'efficacité de l'enquête de police et, *in fine*, au service public de la sécurité rendu au citoyen :

- La qualité des procédures transmises à l'autorité judiciaire connaît une baisse préoccupante, fragilisant les enquêtes et pénalisant ainsi la manifestation de la vérité et la protection des victimes et de la société ;
- La part du métier d'enquêteur consacrée à l'investigation tend à disparaître au profit d'une mission essentiellement tournée vers la formalisation d'actes d'enquête obligatoires, laissant peu de place à la curiosité et au sens policier. Un déséquilibre s'est ainsi installé entre le temps consacré aux investigations et celui dédié à la mise en forme et au respect du formalisme procédural. En moyenne, les services d'investigation estiment que deux tiers des procès-verbaux composant une procédure répondent à des exigences uniquement formelles de la procédure pénale (par exemple : procès-verbal d'avis, procès-verbal de notification des droits de la personne placée en garde à vue, procès-verbal d'annexe de réquisition etc.) ;

- Les policiers et gendarmes se détournent de la filière investigation, qui connaît une véritable crise de vocation et de fidélisation, en raison de la perte de sens de la mission même d'enquête. Les soixante-deux postes proposés dans des services d'enquête de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) non pourvus sur les cent trois postes d'officiers ouverts, faute de candidats lors du dernier mouvement de mutation du corps de commandement de la police nationale, illustrent cette désaffection des policiers pour la filière investigation.

La note de la Cour des comptes, publiée en novembre 2021, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, dresse un constat similaire : « *La police judiciaire qui doit faire face à 3,9 millions de procédures par an, est également en difficulté. Elle n'attire plus les policiers confirmés et ses résultats sont marqués par un faible niveau d'élucidation des délits de bas et milieu de spectre, correspondant pour nos concitoyens à la délinquance du quotidien. La police nationale connaît depuis plusieurs années une désaffection de l'ensemble de la filière investigation au plan national et plus particulièrement dans le ressort de la préfecture de police de Paris [...]. Cette situation est notamment le résultat de conditions d'exercice dégradées en Île-de-France et se traduit par une faible attractivité des postes d'investigation dans les commissariats mais aussi désormais au sein des services spécialisés de police judiciaire* ».

Parallèlement à ces évolutions, le temps nécessaire au traitement de chaque procédure a aussi été allongé, sans augmentation du taux d'élucidation. Entre 2010 et 2019, les taux d'élucidation des violences physiques crapuleuses et des atteintes aux biens ont respectivement chuté de 29 % et 28 %⁶⁵.

La hausse des flux de dossiers, combinée à l'allongement des délais de traitement conduit inexorablement à la constitution de stocks de procédures, en particulier dans les services de police judiciaire de sécurité publique qui assument le traitement de 76 % des atteintes volontaires à l'intégrité physique, 72 % des atteintes aux biens et 69 % de la délinquance économique et financière⁶⁶. Ainsi, en moyenne, un enquêteur affecté en sécurité publique compte 95 dossiers dans son portefeuille, ce chiffre pouvant s'élever jusqu'à plus de 200 dossiers par enquêteur dans les services les plus en difficulté.

C'est de ce constat qu'est née l'idée, à la fois pour revaloriser l'attractivité des services d'investigation et améliorer l'efficacité et la qualité des enquêtes en recentrant l'enquêteur sur son cœur de métier, de créer un nouvel acteur de police judiciaire dédié au respect du formalisme procédural.

Cet appui, formalisé par la création des assistants d'enquête, serait effectué par des personnels administratifs qui accompliraient, sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des

⁶⁵ Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

⁶⁶ Ces données ont été extraites à partir du logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN).

agents de police judiciaire, des diligences procédurales formelles. Cette mission suppose qu'il soit doté d'une qualification judiciaire.

La création des assistants d'enquête impose dès lors que ce nouvel acteur, ainsi que ses prérogatives, soient inscrits dans la partie législative du code de procédure pénale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Deux objectifs sont poursuivis :

- revaloriser le métier d'enquêteur en lui redonnant du temps d'enquête et en le recentrant sur les actes d'investigation, en confiant à des personnels administratifs, une partie du formalisme procédural ;
- améliorer la qualité des enquêtes en permettant aux enquêteurs de déléguer à des personnels administratifs, certaines diligences et actes formels chronophages pour consacrer plus de temps à la rédaction des actes d'investigation de fond.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

La disposition introduit un nouvel acteur de la procédure pénale policière, incarné par l'assistant d'enquête.

Recruté parmi les personnels issus du corps des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) et notamment des secrétaires administratifs de catégorie B de la police nationale. Pour la gendarmerie nationale, les assistants d'enquête seront recrutés parmi des personnels civils et administratifs de catégorie B et des militaires du corps de soutien (CSTAGN).

Les futurs assistants d'enquête devraient suivre une formation dédiée de deux à trois mois leur permettant d'acquérir les connaissances de procédure pénale, à la fois théoriques et pratiques, relatives aux actes qu'ils auront mission d'effectuer. Cette formation sera sanctionnée par un examen qui permettra d'attester que le candidat est capable d'assumer les missions qu'il aura à exercer. Le contenu précis de cette formation ainsi que le détail des épreuves de cet examen seront fixés par voie réglementaire. A l'issue de cette formation, les assistants d'enquête passeront un examen qui attestera de l'acquisition de ces compétences.

A l'occasion de sa prise de fonction, l'assistant d'enquête prêtera serment, à l'image des assistants spécialisés de l'autorité judiciaire (article 706 du CPP).

Au sein de la police nationale, l'assistant d'enquête sera positionné au sein des groupes d'enquête des services et travaillera sous le contrôle des officiers et agents de police judiciaire qu'il secondera) dans leur mission de police judiciaire. Les enquêteurs pourront leur confier

certaines missions et prérogatives nécessaires au bon déroulement de la procédure pénale policière.

Au sein de la gendarmerie nationale, les militaires CSTAGN seront prioritairement affectés dans les unités élémentaires et les personnels civils administratifs de catégorie B au niveau départemental ou supra-départemental.

Tous leurs actes seront effectués, sur demande expresse, et sous le contrôle des officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire.

Les assistants d'enquête ne disposeront d'aucune compétence propre ou plus étendue que celle confiée aux agents de police judiciaire. L'officier de police judiciaire ou l'agent de police judiciaire aura ainsi toujours la possibilité d'effectuer une diligence relevant du champ de compétence de ces assistants.

Certaines des missions qui leur seront confiées nécessitent toutefois qu'ils soient légalement investis de prérogatives de police judiciaire, exclusives de toute mesure coercitive, aux fins de :

- procéder aux réquisitions en enquête préliminaire, sur autorisation du Procureur de la République, sous le contrôle de l'OPJ, ou l'APJ (articles 77-1, 77-1-1 pour les seules réquisitions concernant les enregistrements issus de système de vidéoprotection du CPP), en enquête de flagrance sous le contrôle de l'OPJ (articles 60, 60-1 pour les seules réquisitions concernant les enregistrements issus de système de vidéoprotection et 60-3 du CPP) et dans le cadre d'une information judiciaire, sous le contrôle de l'OPJ (article 99-5 du CPP) ;
- formaliser les réquisitions les plus fréquentes et non attentatoires aux libertés, souvent en lien avec une mesure de garde à vue dont les délais sont contraints ; ainsi les assistants d'enquête dresseront procès-verbal de leurs diligences (réquisition à médecin pour vérifier la compatibilité de l'état de santé de la personne avec la mesure de garde à vue, réquisition à médecin en vue de l'examen médical d'une victime, réquisition d'un interprète, réquisition pour obtenir des images de vidéoprotection) ;
- notifier, ses droits à une victime conformément à l'article 10-2 du CPP ;
- réaliser et acter certaines diligences exigées par le code de procédure pénale notamment celles annexes aux mesures privatives de liberté (qu'ils n'exerceront pas) tel que l'avis à avocat, à famille, à interprète, au consulat ou à l'employeur ;
- consulter les fichiers de police et d'en acter le résultat en procédure ;
- aviser une victime, de convoquer les différentes parties à la procédure (mis en cause, témoin ou victime) et de notifier des convocations en justice prévues par l'article 390-1 du CPP ;

- participer au déroulement de certaines investigations notamment en procédant à la retranscription sur procès-verbal d'interceptions judiciaires ou sonorisations prévues par les articles 100-5 et 706-95-18 du CPP. Concrètement l'enquêteur prendra connaissance des enregistrements, identifiera précisément les éléments utiles à la manifestation de la vérité dont il indiquera les références à l'assistant d'enquête, ce dernier opérant leur simple retranscription sur PV, que l'enquêteur relira aux fins de vérification.

D'autres missions ne nécessitant ni modification normative, ni habilitation judiciaire leur seront par ailleurs confiées (gestion administrative des gardes à vue, gestion administrative et logistique des scellés, appui dans le traitement des procédures administratives, etc.).

Enfin, comme cela est actuellement prévu pour les OPJ, APJ et APJA, la chambre de l'instruction pourra exercer son contrôle en cas notamment de non respect par les assistants d'enquête des obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis au même titre que les personnes actifs, suivant les modalités prévues aux articles 224 à 230 du CPP.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

L'article 15 du code de procédure pénale est modifié pour ajouter les assistants d'enquête parmi les acteurs composant la police judiciaire.

Une section IV dédiée à ces assistants d'enquête, au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier, est ensuite insérée après la section III du même chapitre consacrée aux agents de police judiciaire.

Un article 21-3 est créé dans cette section pour définir le statut, les missions et prérogatives de police judiciaire des assistants d'enquête.

Les articles 10-2, 60, 60-1 60-3, 63-2, 63-3, 63-3-1, 77-1, 77-1-1, 99-5, 230 et 390-1 sont également modifiés pour y intégrer les assistants d'enquête.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le dispositif nécessite la création, au sein de la police nationale, de 4 400 assistants d'enquête, ce qui permettra l'affectation d'un assistant par groupes d'enquête dans les services d'investigation de la police nationale exerçant une mission de police judiciaire (DCSP, DCPJ, DCPAF, PP).

La mesure aura des impacts sur le schéma d'emploi de la police nationale, et plus particulièrement les recrutements de personnels administratifs, à échelonner sur plusieurs années.

Les postes d'assistants d'enquête devraient dès lors donner lieu à des créations d'emplois de personnel administratif ad hoc dotés d'une régime indemnitaire spécifique dans la mesure où leurs vacances devront coïncider avec les exigences induites par la conduite et l'établissement des procédures judiciaires.

L'indemnisation des heures supplémentaires des assistants d'enquête impliquera la modification de [l'arrêté du 23 avril 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires servies à certaines catégories de personnel du ministère de l'intérieur](#).

Pour la gendarmerie nationale, la création de 1000 ETP (+700 ETP CSTAGN et +300 ETP civils) est envisagée, soit un coût de 73,3M d'euros en T2 (calculs avec coûts d'entrée) et 7,3M d'euros en HT2 (sac à dos) sur la période 2023-2027. Les agents militaires du corps de soutien seraient éligibles à la prime relative à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) relative à la politique de la ville pour ceux affectés dans des unités élémentaires visées dans [l'arrêté du 21 septembre 2020](#) modifiant l'arrêté du 19 décembre 2016 fixant pour la gendarmerie nationale, la liste des emplois ouvrant droit au bénéfice d'une nouvelle bonification indiciaire, aux militaires en service au ministère de l'intérieur.

La mesure aura également des impacts sur le plan et le budget de formation des deux forces. Compte tenu du volume de personnels à former, des formateurs supplémentaires seront recrutés.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services d'enquête verront leur mission allégée par le renfort d'un nouvel acteur, ce qui devrait permettre une meilleure fluidité de la conduite des enquêtes et *in fine*, un meilleur taux d'élucidation.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'affectation des assistants d'enquête de police dans les services d'investigation permettra de redonner du temps d'enquête aux officiers et agents de police judiciaires et contribuera ainsi à l'amélioration des taux d'élucidation.

Outre cette protection accrue des victimes liée à l'efficacité des enquêtes, ces dernières seront également mieux prises en charge et accompagnées au cours de la procédure :

- Les enquêteurs, libérés de certaines diligences purement formelles, pourront consacrer davantage de temps aux victimes lors des auditions ;
- Les assistants d'enquête, chargés d'effectuer certains avis, sous le contrôle des OPJ ou des APJ, des victimes pourront également répondre à leur demande d'informations sur les procédures en cours et améliorer ainsi le suivi auprès d'elles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article R. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire a été consulté sur cette disposition.

En outre, les organisations syndicales et représentatives des policiers et des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) ont été consultées à l'occasion de deux comités techniques de réseau.

De même, les organisations syndicales et représentatives des gendarmes ont été consultées lors du Comité technique de la Gendarmerie Nationale - CTGN.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions seront applicables à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3 Textes d'application

Les présentes dispositions nécessiteront un décret en Conseil d'Etat relative aux « assistants d'enquête » dans la partie réglementaire du CPP.

Article 18 : Généralisation de l’amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour tous les délits punis d’une seule peine d’amende ou d’un an d’emprisonnement au plus

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La procédure de l’amende forfaitaire contraventionnelle, créée par le décret-loi du 28 décembre 1926, a intégré le code de procédure pénale (CPP) en 1958. Elle permet d’apporter une réponse pénale simplifiée aux contentieux de masse par la verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions, que le contrevenant pourra contester devant le juge sous certaines conditions.

Cette procédure peut ainsi être analysée comme une procédure de transaction : lorsque le contrevenant paie l’amende, dont le montant est inférieur au maximum légal encouru, l’action publique est éteinte sans qu’il y ait recours au juge.

La procédure de l’amende forfaitaire a vocation à s’appliquer, en tant que procédure simplifiée, aux contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d’État » (article 529 et R. 48-1 du CPP).

Initialement prévue pour les contraventions des quatre premières classes, la forfaitisation a été étendue aux contraventions de cinquième classe par la [loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011](#) relative à la répartition des contentieux et à l’allègement de certaines procédures juridictionnelles qui a modifié l’article 529 du Code de procédure pénale (CPP).

Le recours à la procédure de l’amende forfaitaire a pour objectif d’offrir une réponse pénale rapide, plus simple et plus efficace dans un certain nombre de procédures se rapportant à des infractions de faible gravité, aisément constatables.

La [loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016](#) de modernisation de la justice au XXI^e siècle a également instauré une procédure d’amende forfaitaire applicable à certains délits aux articles 495-17 et suivants du CPP : (i) conduite d’un véhicule sans permis ; (ii) conduite d’un véhicule avec un permis d’une catégorie n’autorisant pas sa conduite ; (iii) conduite d’un véhicule sans assurance. 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](#) a étendu le dispositif au délit d’installation illicite et en réunion sur un terrain (article 322-4-1 du code pénal).

Par la suite, la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#) a étendu la procédure de l’amende forfaitaire à de nouveaux délits, tels que la vente d’alcool non autorisée pour les débits et cafés ouverts pour certaines occasions (article L. 3352-5 du code de la santé publique), la vente d’alcool à des mineurs (article L. 3353-3 du code de la santé publique), l’usage de stupéfiants (L. 3421-1 du code de la santé publique), la

vente à la sauvette (446-1 du code pénal), l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation) et les délits liés à la non-conformité de la carte de conducteur (article L. 3315-5 du code des transports)..

La procédure reste toutefois exclue :

- en toute matière, si plusieurs infractions sont constatées simultanément et que l'une d'entre elle ne peut pas donner lieu à une amende forfaitaire ;
- en matière contraventionnelle, lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit ;
- en matière délictuelle, si l'infraction a été commise par un mineur ou si le mis en cause majeur est en état de récidive légale (sauf exceptions légalement prévues).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la procédure de l'amende forfaitaire en matière contraventionnelle.

Dans une [décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010](#), il a déclaré conforme à la Constitution l'article 529-10 du CPP relatif aux conditions de recevabilité de la requête en exonération ou de la réclamation, sous la réserve que la décision du ministère public déclarant irrecevable la réclamation puisse être contestée devant un juge. Le Conseil constitutionnel, dans une [décision n° 2015-467 QPC du 7 mai 2015](#), considère que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que la décision du ministère public déclarant la réclamation prévue par le troisième alinéa de l'article 530 du CPP irrecevable au motif qu'elle n'est pas accompagnée de l'avis d'amende forfaitaire majorée puisse être contestée devant le juge de proximité.

Dans une [décision n° 2011-162 QPC du 16 septembre 2011](#), le Conseil constitutionnel a validé par ailleurs les dispositions imposant au juge de prononcer une peine qui ne puisse être inférieure au montant de l'amende forfaitaire, ou selon les cas de l'amende forfaitaire majorée.

Enfin, dans sa [décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#) portant sur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel a assorti d'une réserve d'interprétation la validation de dispositions de l'article 58 de la loi étendant le champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle. Il a notamment jugé que, si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans.

Sous cette réserve, et dès lors que le législateur a prévu que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait excéder le plafond des amendes contraventionnelles, a été écarté le grief tiré de la méconnaissance de ce dernier principe.

Sous cette réserve, le Conseil Constitutionnel a ainsi validé ces dispositions, considérant : « *en premier lieu que l'instauration d'un montant minimum des peines d'amendes prononcées par le juge, lorsqu'à l'origine l'infraction poursuivie a fait l'objet d'une amende forfaitaire, est justifiée par l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective de certains délits. En deuxième lieu, compte tenu de la réserve formulée, le minimum d'amende encourue ne peut être supérieur à la moitié du plafond des amendes contraventionnelles. En troisième lieu, ces dispositions laissent au juge le soin de fixer la peine dans les limites, d'une part, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée et, d'autre part, du maximum de l'amende encourue. En outre, elles n'interdisent pas à la juridiction de faire usage d'autres dispositions d'individualisation de la peine lui permettant de prononcer les peines et de fixer leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Ainsi, en vertu de l'article 132-17 du code pénal, la juridiction peut ne prononcer que l'une des peines encourues. Elle peut également, en vertu du dernier alinéa de l'article 495-21 du CPP, à titre exceptionnel, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur. En dernier lieu, le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même, le principe d'individualisation des peines* ».

Dans son avis sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (points 39 et 40), en date du 8 juillet 2021, le Conseil d'Etat a fait application de cette jurisprudence et considéré que « *malgré la gravité de l'atteinte à l'ordre social que constitue en soi le vol* », la mesure consistant à étendre le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle, à ceux « *portant sur une chose d'une valeur inférieure ou égale à 300 euros qui s'applique à un délit qui est puni d'une peine d'emprisonnement qui n'est pas supérieure à trois ans, ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, notamment au principe d'égalité devant la justice* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, cons. 245 à 265). La forfaitisation ne concernant que les vols simples, « *eu égard au nombre de ces délits et à leur nature* », il a estimé que la double exigence d'une bonne administration et du nombre important d'infractions pouvaient justifier le recours à ce mode particulier d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En ce qu'elle permet le prononcé d'une peine d'amende sans l'intervention d'un juge – sauf recours - la procédure de l'amende forfaitaire se situe sur le terrain de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, raison pour laquelle plusieurs arrêts ont été rendus en la matière.

De manière générale, rien ne s'oppose en principe à la création de ce type de procédure dès lors que la possibilité d'un recours contre l'amende préserve le droit d'accès à un tribunal.

Ainsi, dans un arrêt du 21 février 1984, *Oztürk c. Allemagne*, n° 8544/79, la CEDH juge au sujet de la procédure de contravention administrative applicable en Allemagne que :

« §56. L'article 6 § 3 e) (art. 6-3-e) s'appliquait donc en l'espèce. Il n'en résulte point, la Cour tient à le préciser, que le système adopté en la matière par le législateur allemand soit en cause dans son principe. Eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 ».

Dans son arrêt du 21 mai 2002 *Peltier c France* n° 32872/96, la Cour européenne des droits de l'homme constate la violation de l'article 6 au motif que le requérant, dont la requête en exonération a été déclarée irrecevable pour des motifs de fond – par suite d'une erreur de droit de l'officier du ministère public – a subi une entrave excessive à son droit d'accès à un tribunal.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur les conditions de recevabilité du recours et sur l'obligation de consignation (*CEDH 29 avril 2008, Alix Thomas c. France*, n° 14279/05, *CEDH 13 novembre 2008, Monte da Fonte c. France*, n° 0294/06, *CEDH 30 juin 2009, Florence Schneider c. France*, n° 49852/06).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La procédure de l'amende forfaitaire présente l'avantage d'apporter une réponse pénale plus systématique dans certains contentieux de masse pour lesquels l'intervention du juge pénal n'apparaît pas possible, tout en préservant le droit au recours effectif par la possibilité de porter une réclamation ou une requête en exonération. Pour ces raisons, le champ des délits éligibles à cette procédure ne cesse de s'accroître. Par mesure de cohérence et pour faire face au besoin croissant d'efficacité de la réponse pénale, il apparaît utile de généraliser la faculté de recourir à l'AFD pour les délits les plus faibles, punis d'une seule peine d'emprisonnement ou d'un an d'emprisonnement au plus, permettant ensuite aux autorités en charge de la politique pénale de l'activer ou non pour chaque délit qui relève de cette catégorie.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La généralisation de l'AFD vise à harmoniser le dispositif pour tous les délits punis d'une seule peine d'emprisonnement ou d'un an d'emprisonnement au plus, en tenant compte des besoins exprimés. Cette disposition permet d'adopter une politique pénale plus cohérente qu'une approche délit par délit qui peut créer des distorsions entre délits pourtant punis des mêmes *quanta* de peine.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1 Généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle

Il a d'abord été envisagé d'étendre la liste des délits concernés par la procédure de l'amende forfaitaire en visant un certain nombre d'infractions dont notamment :

- Les dégradations ou détériorations légères (tag) prévues et réprimées par les articles 322-1, 322-4 et 322-15 du code pénal ;
- La filouterie de carburant prévue et réprimée à l'article 313-5 du code pénal ;
- Le port d'arme de catégorie D, prévu et réprimé par l'article L.317-8 du code de la sécurité intérieure ;
- Le transport routier en violation des règles au chronotachygraphe prévu à l'article L.3315-4 du code des transports ;
- Le recours à la prostitution prévue et réprimé à l'article 225-12-1 du code pénal ;
- Le délit d'entrave à la circulation prévu et réprimé à l'article L.412-1 du code de la route ;
- Les atteintes à la circulation des trains (renvoyant aux infractions de modifications, dégradation des installations ferroviaires, dépôt d'objet sur les lignes de transport ; obstacle au fonctionnement des signaux, trouble ou entrave à la circulation des trains, pénétration, circulation dans les parties de la voie ferrée ou de ses dépendances qui ne sont pas affectées à la circulation publique ; usage du signal d'alarme ou d'arrêt mis à la disposition des voyageurs de manière illégitime et dans l'intention de troubler ou entraver la mise en marche ou la circulation des trains, pénétration sans autorisation dans les espaces affectés à la conduite des trains) ;
- L'intrusion non autorisée dans un établissement scolaire prévue et réprimée par l'article 431-22 du code pénal ;
- La détention sans permis de chien d'attaque, ou de garde ou de défense malgré mise en demeure ou incapacité prévue et réprimée par l'article L.215-2-1 du code rural ;
- L'acquisition ou cession de chien d'attaque prévue et réprimée par l'article L.215-2 du code rural ;

- La détention de chien d'attaque non stérilisé prévue et réprimée par l'article L.215-2 du code rural.

3.2. OPTION RETENUE

Il est ainsi proposé de rendre, par principe, la procédure de l'amende forfaitaire applicable d'une part, à tous les délits punis d'une seule peine d'amende, et d'autre part, aux délits punis d'une peine d'emprisonnement d'un an au plus (réécriture de l'article 495-17 du code pénal). Les montants applicables par défaut sont fixés par un article 495-17-1 nouveau.

Si jusqu'à présent le législateur a fait le choix d'examiner délit par délit et de fixer à chaque fois les montants dont le paiement lui paraissait devoir éteindre l'action publique au regard de l'infraction considérée, aucune règle ni aucun principe n'interdit l'autorisation de recourir de façon transversale à l'amende forfaitaire délictuelle pour des catégories de délits dès lors que cette catégorie, dont les caractéristiques sont fixées par le législateur, vérifie les critères rappelés *supra*, à savoir des délits simples à établir, sanctionnés au plus par une faible peine de prison, et qui génèrent un contentieux massif.

Enfin et dans le but de préserver les intérêts de la victime d'une infraction ayant fait l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire, un nouvel article 495-24-2 est introduit. A l'instar de ce qui prévu en matière de composition pénale⁶⁷, la victime pourra demander au procureur de la République de citer l'auteur des faits à une audience afin de se constituer partie civile.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Les présentes dispositions modifient l'article 495-17 du code de procédure pénale et créé un article 495-17-1 dans le même code.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Néant.

⁶⁷ Article 41-2, alinéa 31 du code de procédure pénale.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Néant.

4.5 IMPACTS SOCIAUX

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation préalable.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles dispositions étant de nature procédurale, elles seront immédiatement applicables dès l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire à l'application de ces dispositions.

Article 19: Supprimer la procédure de la réquisition des services de police scientifique (PTS) par les services de police

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les travaux de police scientifique et technique (PTS) sont soumis au régime juridique de la réquisition de personne qualifiée.

Conformément aux dispositions des articles 60 (enquête de flagrance) et 77-1 (enquête préliminaire) du code de procédure pénale (CPP), ce régime conduit les officiers de police judiciaire (OPJ) ou, sous leur contrôle, les agents de police judiciaire (APJ) à adresser des réquisitions à des agents des services de police technique et scientifique de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, personnes spécialement compétentes pour réaliser ces opérations.

Sauf s'ils sont inscrits sur la liste des experts judiciaires mentionnée à l'article 157 du CPP, les agents de la PTS requis doivent, par écrit, prêter serment d'apporter leur concours en leur honneur et conscience.

Les personnes désignées pour procéder aux examens techniques ou scientifiques peuvent procéder à l'ouverture des scellés. Elles en dressent inventaire et en font mention dans un rapport établi conformément aux dispositions des articles 163 et 166 du CPP. Ces personnes peuvent également, en le mentionnant dans leur rapport, replacer sous scellés les objets examinés et placer sous scellés les objets résultant de leur examen. Elles peuvent communiquer oralement leurs conclusions aux enquêteurs en cas d'urgence.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 99-5 (information judiciaire) du CPP encadrent l'opération qui consiste à effectuer une copie des données informatiques qui se trouvent sur un objet placé sous scellé. Dans ce cas, l'officier de police judiciaire peut, par tout moyen, requérir toute personne qualifiée inscrite sur une des listes prévues à l'article 157 ou ayant prêté par écrit le serment prévu à l'article 60 de procéder à l'ouverture des scellés pour réaliser une ou plusieurs copies de ces données, afin de permettre leur exploitation sans porter atteinte à leur intégrité. La personne requise fait mention des opérations effectuées dans un rapport établi conformément aux articles 163 et 166.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à connaître à proprement parler de la conformité à la Constitution du régime de la réquisition des agents des services de PTS lorsqu'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques. On pourra cependant observer que par sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, relative à la loi

d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), il a censuré, au visa notamment de l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (points 64 à 66), la disposition par laquelle le législateur entendait créer un fonds de concours au soutien de la police technique et scientifique, rappelant à cette occasion qu'il ne pouvait y avoir de privatisation de la force publique en général et, en l'espèce, des missions de police judiciaire⁶⁸.

Il est possible d'en conclure que le Conseil constitutionnel regarde la police technique et scientifique comme une activité de police judiciaire indissociable de la force publique, et qu'il est paradoxal de prévoir sa sollicitation selon les mêmes modalités qu'une personne privée, cette seconde hypothèse devant, elle, faire l'objet d'un encadrement spécifique. Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (points 205 à 207), le Conseil constitutionnel a d'ailleurs validé le régime de la réquisition de personne qualifiée en écartant le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 60 du code de procédure pénale, en ce qu'elles permettent à des personnes autres que des officiers ou agents de police judiciaire d'effectuer des actes d'enquête, méconnaissent le principe d'indépendance de la justice et les droits de la défense.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le cadre juridique de la réquisition de personne qualifiée existant, tel qu'il résulte de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénale, entraîne :

- La rédaction de plusieurs centaines de milliers de réquisitions chaque année ;
- La rédaction de la prestation de serment de la personne requise à la formulation désuète au regard des obligations de probité et d'impartialité qui s'imposent déjà aux personnels de la police et de la gendarmerie en application des [articles R. 434-9 à R. 434-11](#) du code de la sécurité intérieure. Contrairement à la prestation de serment, ces dernières font d'ailleurs l'objet de contrôles et de sanctions qui constituent autant de garanties.

La mesure propose de supprimer le formalisme de la réquisition ainsi que de la prestation de serment lorsque les demandes de travaux s'adressent à des services ou organismes de police technique et scientifique de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, tout en

⁶⁸ Il était destiné à contribuer à financer les opérations liées à l'alimentation et à l'utilisation du fichier automatisé des empreintes digitales et du Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Il avait vocation à être alimenté « par un versement dont le montant est déterminé par convention en fonction de la valeur des biens restitués à l'assureur ayant indemnisé le vol desdits biens ». Le fonds devait être abondé en fonction de la valeur des biens restitués à l'assureur.

maintenant les prérogatives liées à l'ouverture des scellés qui leur sont confiés pour pouvoir procéder aux examens techniques.

Cette mesure vise notamment à supprimer les réquisitions suivantes :

- réquisition transmise par un enquêteur (OPJ ou APJ sous son contrôle) aux personnels PTS chargés d'extraire le profil génétique présent sur le prélèvement sur la personne mise en cause et de l'enregistrement sur le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ;
- réquisition transmise par un enquêteur (OPJ ou APJ sous son contrôle) aux personnels PTS en charge de la gestion du FNAEG aux fins d'alimentation et de comparaison avec les traces et profils biologiques contenus dans le fichier ;
- réquisition transmise par un enquêteur (OPJ ou APJ sous son contrôle) aux personnels PTS en charge de la gestion du FNAEG pour contrôle et confirmation d'un rapprochement positif entre deux traces ou profils ;
- réquisition transmise par un enquêteur (OPJ ou APJ sous son contrôle) aux personnels PTS affectés sur les plateaux de révélation des traces papillaires en vue de rechercher des traces papillaires présentes sur des scellés ;
- réquisition transmise par un enquêteur (OPJ ou APJ sous son contrôle) aux personnels PTS en charge de la gestion du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) en vue de son alimentation de l'empreinte digitale révélée et d'une comparaison avec les traces et les empreintes des personnes déjà enregistrées dans le fichier ;

Il convient de rappeler que l'objectif d'une réquisition est triple : il s'agit d'abord de fournir un moyen coercitif à l'enquêteur afin d'obtenir la réalisation d'une prestation utile à l'enquête, puis d'assurer que ces actes nécessaires à la procédure sont menés avec des garanties permettant d'en assurer la fiabilité, et enfin de constituer une forme de reconnaissance de dette permettant l'indemnisation de la prestation par l'État.

S'agissant des services techniques et scientifiques de la police ou de la gendarmerie nationale, ni la coercition, ni l'exigence de garantie, ni enfin le paiement n'entrent en jeu. Les réquisitions inter-services apparaissent à ces égards inutiles, chronophages et sources de complexification formelle de la procédure pénale.

La suppression de l'obligation procédurale de réquisitionner des services de police technique et scientifique entraînerait un gain de temps précieux pour les enquêteurs, surtout lors du traitement des contentieux de masse où ces réquisitions figurent quasi systématiquement dans les procédures afférentes. Ce temps d'enquête pourrait également être utilement mis à profit pour améliorer la qualité des prélèvements effectués et *in fine* les taux d'identification.

De la même manière, dans le cadre d'une information judiciaire, le formalisme de la réquisition aux fins d'ouverture d'un scellé supportant des données informatiques pour procéder à une ou plusieurs copies de ces données et permettre leur exploitation sans porter

atteinte à leur intégrité doit être simplifié ; il conviendrait d'appliquer la même mesure de suppression de la réquisition judiciaire et de la prestation de serment.

Le régime de la réquisition de personnes tierces reste en revanche inchangé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée contribue à l'objectif général de simplification de la procédure pénale. Plus spécifiquement, il s'agit de simplifier le formalisme de la procédure pénale, en supprimant l'obligation actuelle consistant pour un enquêteur, officier de police judiciaire ou agent de police judiciaire agissant sous son contrôle, à solliciter, via une réquisition judiciaire des agents de police technique et scientifique pour effectuer des investigations techniques et scientifiques ou une copie de données informatiques sur un support placé sous scellés.

Plus simplement, il s'agit d'alléger le formalisme procédural en supprimant des réquisitions superfétatoires entre services de police.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Pour simplifier ce régime, deux options ont été initialement envisagées : la suppression de la réquisition des services de PTS ou la possibilité pour les agents PTS d'établir eux-mêmes les réquisitions dans leur sphère de compétence pour les prélèvements qu'ils réalisent (réquisition pour alimentation du FNAEG, et du FAED, réquisition pour recherche de traces papillaires et comparaison de traces révélées, réquisition pour confirmation de traces au FNAEG).

Ces deux dispositifs permettraient tous deux de libérer du temps d'enquête pour les OPJ et de faciliter les missions des agents de police technique et scientifique qui sont souvent les seuls intervenants, en dehors de la patrouille de police-secours présente pour la sécurisation des lieux, sur les scènes d'infraction du quotidien. Une fois de retour au service, l'agent PTS pourrait alors, sans avoir à solliciter un OPJ, transmettre les prélèvements effectués sur la scène d'infraction pour exploitation.

Néanmoins, la suppression de la réquisition des services de PTS est l'option de simplification la plus aboutie, qui évitera un transfert non exclusif de compétence des OPJ vers les agents PTS. Qu'elles soient réalisées par un OPJ ou un agent PTS, les réquisitions inter-services restent superfétatoires et chronophages pour les agents en charge de les produire. Aussi, il a été décidé *in fine* d'opter pour le dispositif prévoyant la suppression de ces réquisitions.

3.3. OPTION RETENUE

Le dispositif de réquisition des agents des services de PTS étant le même que celui des personnes qualifiées, l'option retenue pour simplifier ce régime consiste à prévoir de façon transversale que ces agents puissent procéder à ces examens « sans avoir besoin d'être requis à cette fin par un officier ou un agent de police judiciaire ».

Concrètement, les prélèvements seront transmis aux services de PTS en vue de leur exploitation, sans que cet envoi s'accompagne d'une réquisition. En revanche, cette transmission devra toujours être retranscrite sur procès-verbal dans la procédure concernée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Les dispositions des articles 60, 77-1, et 99-5 du CPP sont modifiées.

En effet, un nouvel alinéa est introduit à l'article 60 pour préciser que les services de police technique et scientifique de la police et de la gendarmerie nationale peuvent directement procéder à des constatations et examens techniques et scientifiques relevant de leur compétence sans avoir besoin d'être requis à ces fins par un officier ou agent de police judiciaire.

Les articles 77-1 et 99-5 transposent cette précision dans le cadre de l'enquête préliminaire et de l'information judiciaire.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure participe à l'objectif de simplification de la procédure pénale. Elle devrait permettre d'une part d'augmenter les prélèvements transmis pour exploitation en facilitant leur envoi aux services de PTS et donc les identifications obtenues, et d'autre part de libérer du temps d'enquête pour les officiers et agents de police judiciaire, contribuant aussi à améliorer l'efficacité des enquêtes et les taux d'élucidation.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cette mesure devrait permettre aux enquêteurs de consacrer davantage de temps aux investigations et aux services de PTS d'exploiter plus de prélèvements transmis par les enquêteurs. Ces deux effets attendus devraient permettre d'améliorer les taux d'élucidation des enquêtes et *in fine* la réponse aux attentes légitimes des victimes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

S'agissant d'une loi de procédure, cette disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Néant.

Article 20 : Etendre le pouvoir des agents de police judiciaire sous le contrôle des officiers de police judiciaire à certains cadres d'enquête et à certains actes

1. ÉTAT DES LIEUX

La police judiciaire est chargée, aux termes de l'article 14 du code de procédure pénale (CPP), de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.

La police judiciaire est exercée, aux termes des articles 12 et 14 du code de procédure pénale, sous la direction du procureur de la République tant qu'une information n'est pas ouverte et, lorsqu'une information est ouverte, d'exécuter les délégations des juridictions d'instruction et de déférer à leurs réquisitions.

Conformément à l'article 15 du même code, la police judiciaire comprend notamment les membres de la police et de la gendarmerie nationale qui sont officiers de police judiciaire, agents de police judiciaire ou agents de police judiciaire adjoints.

La qualité d'**officier de police judiciaire** (OPJ) est accordée en vertu des articles 16 et R. 5 du code de procédure pénale pour la police nationale aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police comptant au moins trois ans de service ou aux sous-officiers de carrière de gendarmerie, ayant satisfait à un examen technique, nominativement désignés par arrêté interministériel (Justice et Intérieur), après avis conforme d'une commission, elle-même prévue aux 2° et 4° de l'article 16 du CPP dont la composition est fixée à l'article R. 3 du même code et dont les membres sont nommés par arrêté conjoint du garde des Sceaux et du ministre de l'intérieur.

Aux termes de l'article 20 du CPP, sont **agents de police judiciaire** (APJ), les élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle et les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, titulaires et stagiaires, n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, ainsi que les gendarmes et fonctionnaires de police servant dans la réserve.

Les agents de police judiciaire ont pour mission de seconder les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions ; ils n'ont en revanche pas qualité pour décider des mesures privatives de liberté, telles que la garde à vue, la vérification d'identité ou la retenue pour vérification du droit au séjour.

Contrairement à celle d'officier de police judiciaire, cette qualité ne leur permet d'exercer que certaines attributions de police judiciaire conditionnées au cadre d'enquête.

En enquête de flagrant délit, les APJ ont pour mission de constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal, ainsi que de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions.

Ils diligentent des enquêtes préliminaires soit d'office, soit sur instructions du procureur de la République ou de leur autorité hiérarchique. Les APJ peuvent effectuer les actes de l'enquête préliminaire sous le contrôle des OPJ et notamment dresser des réquisitions, procéder à des opérations de prélèvements externes sur toute personne soupçonnée d'avoir commis un crime ou un délit, procéder à des perquisitions, saisies et placements sous scellés avec l'assentiment de la personne ou encore notifier une mesure de garde à vue décidée par un OPJ et les droits qui y sont attachés.

Certains cadres d'enquête dénie en revanche toute prérogative aux APJ : dans ce cas, ils ne peuvent qu'assister l'OPJ dans ses diligences.

Ainsi, les dispositions de l'article 74 du CPP relatives aux recherches des causes de la mort ou des blessures graves d'origine inconnue ou suspecte et de l'article 74-1 du CPP relatives aux enquêtes en recherche des causes d'une disparition réservent aux seuls OPJ les prérogatives qui y sont attachées (actes prévus aux articles 56 à 62 du CPP, réquisitions, auditions...). C'est également le cas s'agissant de l'ensemble des investigations conduites dans le cadre d'une information judiciaire notamment en matière de réquisitions judiciaires (prévues aux articles 99-4, 99-5, 100-3, 100-4 et 100-5 du CPP) relevant des prérogatives exclusives des OPJ.

Enfin, certains actes spécifiques sont réservés par la loi aux seuls OPJ et ne peuvent donc pas être accomplis par les APJ, : c'est le cas de l'article 706-56 du CPP relatif au prélèvement génétique réalisé sur les personnes éligibles au titre des premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 706-54 du CPP, qui réserve en effet aux seuls OPJ, la possibilité de requérir les personnes habilitées aux fins d'analyse du prélèvement (extraction du profil génétique) et d'enregistrement des empreintes génétiques au fichier national des empreintes génétiques (FNAEG).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les enquêtes aux fins de recherche des causes de la mort (article 74 CPP) et celles pour disparition inquiétante (article 74-1 CPP) sont très fréquentes dans les services d'investigation généralistes et imposent des investigations rapides et nombreuses.

Les APJ pourraient utilement y participer en apportant une réelle plus-value en termes de réactivité et *in fine* d'élucidation, dans les services où les enquêteurs OPJ sont peu nombreux, en particulier sur certaines plages horaires (nuits, week-end, jours fériés). Le nombre d'investigations urgentes pourrait ainsi être multiplié, pour retrouver une personne particulièrement vulnérable ou préserver des traces et indices sans risque de disparition ou d'altération.

Par ailleurs, les durées limitées de ces deux cadres d'enquête (8 jours) imposent aussi de les prioriser dans les services d'investigation : la participation des APJ, sous le contrôle de l'OPJ, permettrait également de redonner du temps d'enquête aux OPJ pour d'autres procédures sensibles (violences sexuelles, violences conjugales, trafics de stupéfiants) et diligentes en flagrant délit.

L'encadrement des diligences réalisées par l'APJ serait double : ils agiraient sous le contrôle de l'OPJ et sur les seules instructions du procureur de la République.

Concrètement, il s'agirait de permettre aux APJ d'effectuer, sur instruction du procureur et sous le contrôle des OPJ, des auditions, des enquêtes de voisinage, des réquisitions et toutes diligences nécessaires à la manifestation de la vérité, prévues aux articles 56 à 62-2 du CPP.

Pour les mêmes motifs liés à un nombre d'OPJ insuffisant dans certains services notamment de sécurité publique, certains actes diligents dans le cadre d'une information judiciaire pourraient être délégués à l'APJ sous le contrôle de l'OPJ, notamment l'établissement de certaines réquisitions prévues aux articles 99-4, 99-5, 100-3, 100-4 et 100-5 du CPP ou procéder à la perquisition de système informatique prévue par l'article 97-1 du CPP.

L'article 706-56 du CPP prévoit que l'OPJ peut faire procéder, sous son contrôle, par un APJ ou un personnel de police scientifique, au prélèvement génétique d'une personne ainsi que la possibilité pour l'APJ, de préalablement vérifier si la personne est enregistrée au fichier. La [loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle](#) avait introduit la possibilité pour les personnels de police technique et scientifique, sous le contrôle de l'OPJ, de procéder à cette vérification préalable. Alors que l'APJ peut procéder au prélèvement et vérifier si la personne est enregistrée au FNAEG, il n'est en revanche pas autorisé à poursuivre les diligences, notamment dresser réquisition aux fins d'analyse du prélèvement et d'enregistrement du profil génétique au fichier, réservé par la loi au seul OPJ. L'établissement de ces réquisitions par l'APJ s'inscrit dans la volonté d'étendre les prérogatives des APJ à certains actes, en l'espèce de pur formalisme.

Enfin, par parallélisme avec la possibilité pour l'APJ de notifier un placement en garde à vue décidé par l'OPJ et des droits afférents (article 63-1 du CPP), l'APJ pourrait utilement pouvoir notifier une mesure de retenue pour vérification d'identité prévue par l'article 78-3 du CPP et celle pour vérification du droit au séjour prévue par les articles L. 813-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et les droits qui y sont attachés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'extension des pouvoirs de police judiciaire des agents de police judiciaire répond à un double objectif :

- Sur le plan opérationnel, il s'agit de pallier le déficit d'OPJ dans certains services d'investigation généralistes et d'améliorer ainsi le taux d'élucidation de certaines enquêtes jusqu'ici intégralement menées par des OPJ dans un contexte où ce sont 3,9 millions de procédures judiciaires qui sont ouvertes par an. En effet, la police nationale connaît depuis plusieurs années une désaffection de la filière investigation notamment en région parisienne où les officiers de police judiciaire sont en nombre insuffisant pour répondre aux besoins de sécurité publique. Par ailleurs, l'application de la réforme des « corps et carrières » caractérisée par une forte baisse des effectifs d'officiers (-40% entre 2009 et 2018), a reporté la charge de cette mission sur le corps des gardiens de la paix, réticents à s'engager dans la filière investigation aussi bien en services généralistes que spécialisés. . Le faible taux d'élucidation des délits de petite et moyenne délinquance révèle les difficultés de traitement des infractions par les services judiciaires de proximité⁶⁹. Les soixante-deux des cent trois postes d'officiers proposés dans des services d'enquête de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) non pourvus, faute de candidats lors du dernier mouvement de mutation du corps de commandement de la police nationale, illustrent cette désaffection des policiers pour la filière investigation.
- Ce renforcement des pouvoirs de police judiciaire des APJ contribuerait également à simplification de la procédure pénale, en rapprochant les deux cadres d'enquête *sui generis* que sont les recherches des causes de la mort et les disparitions inquiétantes des cadres d'enquête de la flagrance et de l'enquête préliminaire. La possibilité pour les APJ de réaliser certains actes d'enquête lors d'une commission rogatoire participerait à cette même simplification des cadres d'enquête, dont les distinctions sont aujourd'hui moins justifiées et sources de complexité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Aucune autre option n'a été envisagée dans la mesure où les prérogatives des agents de police judiciaire relèvent de dispositions législatives.

⁶⁹ Rapport de la Cour des comptes, « La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale », novembre 2021.

3.2. OPTION RETENUE

Il s'agit de modifier certaines dispositions du code de procédure pénale afin d'en étendre la compétence aux APJ :

- les articles 74 et 74-1 du CPP relatifs aux enquêtes relatives aux recherches des causes de la mort et de disparition inquiétante permettant de confier des prérogatives propres aux agents de police judiciaire dans la conduite des investigations,
- l'article 706-56 du CPP relatif au fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) qui autorise déjà l'APJ à vérifier préalablement auprès du fichier si la personne y est enregistrée et à procéder le cas échéant au prélèvement génétique, à dresser, d'une part une réquisition aux laboratoires afin d'extraire du prélèvement le profil génétique et d'autre part une réquisition aux fins d'enregistrement du profil au fichier,
- les articles 78-3 du CPP relatif à la procédure de vérification d'identité et L. 813-5 du CESEDA relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour, permettant aux agents de police judiciaire de notifier aux personnes concernées ces mesures privatives de liberté décidée par un officier de police judiciaire et les droits afférents au même titre qu'une mesure de garde à vue,
- les articles 97-1, 99-4, 99-5, 100-3, 100-4 et 100-5 du CPP relatifs à l'information judiciaire permettent de confier à l'APJ, sous le contrôle de l'officier de police judiciaire, certaines prérogatives, notamment en lui permettant de procéder à la perquisition d'un système informatique et de dresser certaines réquisitions judiciaires

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Les présentes dispositions modifient les articles 74, 74-1, 78-3, 97-1, 99-4, 99-5, 100-3, 100-4, 100-5 et 706-56 du CPP et L. 813-5 du CESEDA.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La disposition projetée est de nature à mieux adapter les missions des personnels affectés au sein des services à vocation judiciaire aux besoins opérationnels.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Cette disposition est de nature à améliorer la qualité du service rendu aux citoyens et notamment aux parties à une procédure pénale, grâce à un traitement plus efficient des enquêtes et à leur élucidation.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article R. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a été consulté.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

S'agissant d'une loi de procédure, cette disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française

5.2.2. Application dans l'espace

Cette disposition sera applicable à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition requiert la modification de l'article R. 53 -18 du Code de procédure pénale alinéa 4 relatif au FNAEG permettant aux APJ de faire enregistrer un profil génétique au fichier.

Article 21 : Donner la qualité d'agents de police judiciaire à tous les militaires de gendarmerie, autres que les officiers de police judiciaire et les réservistes

1. ÉTAT DES LIEUX

L'absence d'habilitation judiciaire des élèves de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale (EOGN) pendant leur scolarité fait subsister une incohérence dans le code de procédure pénale (CPP) puisque l'article 20 du code de procédure pénale, modifié par la [loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale](#), confère aux élèves gendarmes la qualité d'agent de police judiciaire lorsqu'ils sont détachés en stage. Les élèves-officiers et officiers-élèves ne disposent pas de cette habilitation, exerçant dès lors en tant qu'agent de la force publique lors des 10 semaines de stage en unités opérationnelles.

Ces élèves sont donc dans une situation différente de celle qui prévaut dans la police nationale pour laquelle la rédaction de l'article 20 du code de procédure pénale englobe tous les corps de la police nationale et permet aux élèves officiers de police et élèves commissaires de bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire.

Cette différence de statut aboutit à une différence de traitement dans la mesure où les élèves de l'EOGN n'ayant pas la qualité d'agent de police judiciaire, ils ne peuvent accéder aux fichiers judiciaires, limitant de fait la conduite d'une formation plus pratique, alors qu'au regard du socle de formation acquis en amont des périodes de stage, ils peuvent valablement être employés en tant qu'agent de police judiciaire sous le contrôle d'un OPJ en se limitant strictement aux opérations qui leur sont prescrites.

En effet, les élèves de l'EOGN effectuent, durant leur scolarité, des stages en immersion dans les unités territoriales, séquences structurantes et incontournables pour les futurs officiers.

Pour rendre ces stages en immersion complètement efficaces, les élèves devraient pouvoir accéder à certains outils métiers ou fichiers : Fichier des Personnes Recherchées (FPR), Fichier National des Permis de Conduire (FNPC), Traitement des Antécédents Judiciaires (TAJ), Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV), Fichier des Objets et Véhicules Volés (FOVeS).

Or, les élèves de l'EOGN sont dans l'impossibilité légale d'accéder à ces outils métiers ou fichiers du fait de l'absence d'habilitation judiciaire qui conditionne l'accès aux bases judiciaires et administratives.

Face à la modernisation des scolarités à l'EOGN qui se traduit par une montée en compétence dans le parcours de formation désormais composé de dix semaines de stage en unité, cette impossibilité d'expérimenter légalement ces outils métiers, limite de fait la conduite d'une

formation plus pratique et ne permet pas de rendre ces stages en immersion pleinement efficaces.

Cela constitue également une véritable contrainte face au changement de physionomie des promotions où le recrutement semi-direct (recrutement interne dans le corps des sous-officiers) ne représente plus que 23% de l'effectif, nécessitant une formation progressive et accrue pour les recrutements externes sur les rôles et responsabilités des gendarmes (ex : chargé d'accueil) et des gradés dans les unités avant d'assumer le commandement d'une unité. A cet effet, la détention d'une habilitation judiciaire pendant les stages permettrait de rendre les élèves plus autonomes avec la possibilité d'expérimenter en toute légalité les outils métiers.

Il est donc indispensable de résoudre la question de l'absence d'habilitation judiciaire pour les élèves de l'EOGN pour répondre de manière optimale aux besoins en formation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Afin de donner le statut d'APJ à tous les militaires de gendarmerie, une modification de l'article 20 du CPP est nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif consiste, de manière comparable à ce qui se pratique pour les élèves officiers de la police et les élèves commissaires, à attribuer la qualité d'agent de police judiciaire aux élèves officiers durant leur scolarité en formation initiale afin qu'ils puissent être en posture active durant leurs stages en unité territoriale. En permettant de pratiquer concrètement la matière durant les périodes de stage, cette évolution pédagogique hausse leur niveau de compétences en police judiciaire, garantissant une plus grande performance lorsqu'ils deviendront OPJ à l'issue de leur scolarité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La modification de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 précitée avait spécifiquement ajouté les élèves-gendarmes à l'article 20 du code de procédure pénale : « 1° les élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle et les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ». Cependant cette rédaction stricte n'est pas applicable aux élèves-officiers et officiers élèves de l'EOGN.

3.2. OPTION RETENUE

Il a été choisi d'utiliser la même formulation que pour la police nationale, qui confère la qualité d'APJ à tous les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, titulaires ou stagiaire, excluant ainsi les policiers adjoints qui ne sont pas des fonctionnaires.

Réciproquement, la nouvelle rédaction de l'article 20 prévoit que sont agents de police judiciaire les « militaires de la gendarmerie nationale autres que les volontaires, n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'habilitation d'agents de police judiciaire impliquera :

- la qualité d'agent de police judiciaire nécessite une formation minimale, qui implique de ne l'attribuer qu'après 142 heures de formation initiale en école correspondant à celui qui précède le premier stage en unité ;
- la transmission au Parquet local de la liste des agents de police judiciaire qui opèrent momentanément se ferait par les unités d'accueil au même titre que les renforts de gendarmes mobiles ;
- les officiers-élèves stagiaires, disposant en amont de la formation théorique et pratique relative à l'exercice des attributions d'agent de police judiciaire, pourront ainsi être employés, à l'instar des élèves-gendarmes, et sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, dans l'ensemble du spectre de missions auquel ils doivent être préparés ;
- la qualité d'agent de police judiciaire implique un travail sous le contrôle d'un officier de police judiciaire de l'unité d'accueil ;
- une habilitation judiciaire permettra également d'accéder aux bases judiciaires et d'expérimenter les outils dans la légalité. Actuellement, les élèves en stage ne peuvent que s'appuyer sur le concours d'un militaire de l'unité d'accueil dans son action de travail, pour « accéder » aux bases. Au regard de la sensibilité particulière que revêtent les accès aux bases judiciaires, cette situation n'est pas acceptable sachant que ces élèves seront amenés, lors de leur première affectation, à s'assurer, comme commandant d'unité, du bon usage des identifiants de connexion de leurs militaires placés sous leur autorité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Des consultations ont été conduites avec la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice.

En application de l'article R. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire a été saisi.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cet article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Cette disposition ne requiert aucune mesure réglementaire d'application.

Cette modification législative est associée aux travaux à mener dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, dont cette mesure fait partie, et doit être poursuivie avec l'ensemble des services concernés de la direction générale de la gendarmerie nationale, en concertation avec la Chancellerie (Direction des affaires criminelles et des grâces).

Le Conseil d'État sera saisi pour avis du projet de loi concourant à sécuriser les accès aux bases, probablement dans le courant de l'année 2022.

Article 22 : Prévenir la nullité des procédures judiciaires tirée de la seule absence de mention expresse, au procès-verbal de consultation de traitements de données, de l’habilitation de l’agent qui y a procédé

1. ÉTAT DES LIEUX

Les fichiers de police poursuivant une finalité de prévention, recherche et constatation des infractions pénales sont autorisés par acte réglementaire, conformément aux dispositions de l’article 31 de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés qui précise les destinataires habilités à recevoir communication des données qui en sont issues. L’acte réglementaire mentionne à ce titre, que les agents sont individuellement désignés et habilités à accéder aux fichiers par l’autorité hiérarchique dont ils relèvent.

L’ensemble des fichiers administrés par le ministère de l’intérieur sont accessibles via un portail sécurisé (CHEOPS-NG) auquel l’agent a accès par authentification de sa carte agent et d’un mot de passe personnel. Un gestionnaire d’habilitation octroie les accès après vérification du droit d’en connaître de l’agent (mission, qualité) et de l’autorisation de l’autorité hiérarchique. Chaque accès fait l’objet d’une traçabilité conformément aux prescriptions de la loi informatique et libertés.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Certaines procédures portées devant le juge judiciaire ont été frappées de nullité, faute de justification dans la procédure ou de vérification par les juges du fond, de la réalité de l’habilitation expresse à consulter les fichiers, délivrée aux agents par leur hiérarchie, conformément aux prescriptions des actes réglementaires autorisant chacun des fichiers.

Dans un arrêt du 26 juin 2018⁷⁰, dans un cas d’espèce (trafic de stupéfiants) pour lequel subsistait un doute quant à l’identité réelle de l’enquêteur ayant eu effectivement accès au système de lecture automatisée des plaques d’immatriculation (LAPI), la chambre criminelle de la Cour de Cassation a confirmé la nécessité de faire clairement figurer, en procédure, l’identité de l’agent ayant accédé au fichier et son habilitation à y procéder. Cette identité permet ainsi de s’assurer, *in concreto*, que l’agent disposait d’une telle habilitation. La

⁷⁰ Cour de cassation, Chambre criminelle, 26 juin 2018, 18-80.596, Inédit.

chambre criminelle a maintenu cette position dans une décision postérieure du 19 février 2019⁷¹.

La Cour de cassation, de jurisprudence désormais constante, considère en effet que l'habilitation des agents à accéder aux fichiers constitue une garantie pour la protection des libertés individuelles et ne peut être présumée.

La chambre civile dans ses arrêts du 17 octobre 2018⁷² puis du 14 octobre 2020⁷³ est, quant à elle, allée au-delà, en considérant que s'il ne résulte pas des pièces du dossier que l'agent ayant consulté les fichiers automatisé d'empreintes digitales (FAED) était expressément habilité à cet effet, la procédure se trouve alors entachée d'une nullité d'ordre public. Autrement dit, la justification de cette habilitation doit figurer au dossier et ne peut faire l'objet d'une mesure d'instruction.

Afin de sécuriser les procédures judiciaires et se prémunir contre un tel risque de nullité, il est donc nécessaire, dans le procès-verbal relatant les résultats d'une consultation positive d'un fichier et ainsi susceptible de faire grief à la personne (exemple : découverte d'un alias au FAED ou d'une fiche de recherche au fichier des personnes recherchées, FPR), de mentionner d'une part en procédure, l'identité de l'agent à l'origine de la consultation si le rédacteur du procès-verbal n'est pas l'agent ayant consulté directement le fichier (exemple : le FAED, le LAPI ou le *passenger name record*, PNR, pour lesquels les enquêteurs sont destinataires des données accessibles directement des seuls gestionnaires) et de mentionner d'autre part que l'agent ayant procédé à la consultation du fichier est dûment habilité.

Cette obligation est de nature à complexifier la procédure alors que le dispositif encadrant l'habilitation des agents aux fichiers présente déjà des garanties suffisantes et qu'il est loisible au juge, en cas de moyen expressément soulevé, de solliciter, par mesure d'instruction, l'habilitation que détenait l'agent pour consulter le fichier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'alléger le formalisme procédural en établissant une présomption d'habilitation à la consultation des fichiers. Cela permettra d'éviter aux FSI et aux agents des douanes de produire des fiches d'habilitation pour chaque acte.

⁷¹ [Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 19 février 2019, 18-84.671, Publié au bulletin.](#)

⁷² [Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 17 octobre 2018, 17-16.852, Publié au bulletin.](#)

⁷³ [Cour de cassation, Chambre civile 1, 14 octobre 2020, 19-19234, Publié au bulletin.](#)

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Seule la voie législative a été envisagée dans la mesure où l'exigence procédurale nouvelle induite par la jurisprudence allait à l'encontre de la simplification de la procédure pénale.

3.2. OPTION RETENUE

Une disposition normative prescrivant que seuls les agents individuellement désignés et habilités peuvent consulter les fichiers, ajoutée aux garanties techniques figurant dans l'application CHEOPS-NG vérifiant ces habilitations, est de nature à créer une présomption légale d'habilitation dispensant les enquêteurs d'une nouvelle mention en procédure.

Cette disposition est complétée d'un mécanisme imposant au magistrat de vérifier, par mesure d'instruction, d'initiative ou pour répondre à un moyen soulevé par une partie, la réalité de cette habilitation, lui interdisant ainsi de déduire de l'absence de cette mention l'absence de cette habilitation. Le même dispositif est prévu pour les agents des douanes confrontés à la même jurisprudence.

Une telle disposition devrait réduire les nullités procédurales sans toucher à la substance de la garantie offerte à la personne concernée par la consultation du fichier, dès lors que, dans tous les cas, la consultation sera faite par une personne habilitée, cette habilitation pouvant être vérifiée à tout moment par le juge.

Cette pratique est en effet celle prévalant devant la juridiction administrative, devant laquelle il est de jurisprudence constante que si l'absence d'assermentation ou d'habilitation d'agents pour conduire des contrôles est de nature à affecter la validité des constatations de procès-verbaux qu'ils établissent à l'issue de ces contrôles a à faire ainsi obstacle à ce qu'elles constituent le fondement d'une décision défavorable, le juge, lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision prise à la suite de telles constatations ne saurait se fonder sur les seules mentions figurant sur le procès-verbal. S'il est donc loisible à une partie d'invoquer ce vice de procédure, ou au juge de souhaiter le vérifier d'office, il ne saurait inférer de l'absence de ces mentions un défaut d'habilitation, la justification de cette habilitation n'étant nécessaire qu'en cas de contestation de la personne destinataire de la mesure ou de moyen soulevé d'office par le juge⁷⁴.

Dans un tel cas, l'administration étant seule en mesure d'établir l'agrément et l'assermentation des agents qu'elle désigne pour effectuer les contrôles, il appartient au juge, si cette qualité ne ressort pas des éléments produits en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les

⁷⁴ CAA Marseille, 27 octobre 2017, CNAPS c/ M. X, n° 16MA01919.

éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur⁷⁵.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente mesure crée un article 15-5 dans le code de procédure pénale et son pendant dans le code des douanes avec un article 55 *ter* au chapitre III du titre II, afin de spécifier que l'absence de mention d'habilitation dans les pièces de la procédure n'emporte pas par elle-même nullité de cette même procédure.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Néant.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure vise à dispenser les agents, d'acter dans chacune des procédures judiciaires ayant donné lieu à la consultation positive d'un fichier, qu'ils sont individuellement désignés et habilités à y procéder. Cette mention, prescrite par la jurisprudence, a été de nature à imposer aux enquêteurs un formalisme procédural supplémentaire.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

S'agissant d'une loi de procédure, cette disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

⁷⁵ [CE, 17 novembre 2017, n° 400976.](#)

5.2.2. Application dans l'espace

Cette disposition sera applicable à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Néant.

Article 23 : Réforme de l'organisation de la police nationale – modification de l'article 706-53-5 du code de procédure pénale

1. ÉTAT DES LIEUX

Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'organisation territoriale de la police nationale dans les départements et territoires d'outre-mer a été progressivement adaptée pour répondre à un triple besoin identifié notamment lors des travaux du [Livre blanc de la sécurité intérieure](#) : un pilotage renforcé et affirmé l'échelon territorial associé à une plus grande lisibilité pour les partenaires ; un décloisonnement du fonctionnement interne et une déconcentration renforcée. Il s'agit de mettre fin à l'organisation historique de la police nationale en « tuyaux d'orgue »⁷⁶ qui n'apparaissait pas optimale en lui substituant une organisation fondée sur des filières métiers.

Dans ce cadre, sept directions territoriales de la police nationale (DTPN) ont été successivement créées⁷⁷ le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2022 dans les départements et territoires d'outre-mer. Elles se sont substituées à l'ensemble des services déconcentrés relevant du ressort de la direction générale de la police nationale (DDSP, DDPAF, etc.). De manière générique, chaque DTPN est désormais composée d'un état-major, d'un service de gestion des ressources, d'un service territorial de la sécurité publique, d'un service du renseignement territorial, d'un service territorial de police judiciaire, d'un service territorial de police aux frontières et d'un service territorial du recrutement et de la formation.

A la lumière de l'expérience réussie outre-mer et de l'expérimentation menée à droit constant sur un schéma analogue dans les départements du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Orientales et de la Savoie depuis janvier 2021, le Président de la République a décidé de réformer l'organisation territoriale de la police nationale sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cette réforme a été annoncée à l'occasion de la clôture du Beauvau de la sécurité, le 14 septembre 2021.

Dans ce cadre, les actuelles directions départementales de la sécurité publique s'intégreront dans une nouvelle structure territoriale de la police nationale.

⁷⁶ Selon l'expression utilisée en 2019 par l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale dans son rapport « quelle police pour demain ? »

⁷⁷ Trois DTPN ont été créées le 1^{er} janvier 2020 sur les territoires de Mayotte, de la Nouvelle Calédonie et de la Guyane, par le décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale. Quatre nouvelles DTPN ont été créées le 1^{er} janvier 2022 en Martinique, en Guadeloupe, à La Réunion et en Polynésie française, par le décret n° 2021-1876 du 29 décembre 2021 portant création des directions territoriales de la police nationale de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion, et de la Polynésie française.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'[article 706-53-5](#) du code de procédure pénale impose à toute personne inscrite au fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS) condamnée pour un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement de se rendre une fois tous les six mois soit au commissariat, soit à la direction départementale de la sécurité publique, soit au groupement de gendarmerie départementale de son domicile pour justifier de son adresse.

Au regard des évolutions organisationnelles actuelles et futures de la police nationale, la liste des services mentionnés à l'article 706-53-5 a vocation à être modifiée.

Aussi, dans un souci de simplification, il est proposé de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des services de police et de gendarmerie identifiés pour les besoins du suivi des personnes inscrites au FIJAIS et condamnées pour un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de simplifier la rédaction de l'article 706-53-5 en évitant l'énumération de tous les services de police et de gendarmerie dans lesquels les personnes inscrites au FIJAIS et condamnées pour un crime ou délit puni de 10 d'emprisonnement peuvent se rendre pour justifier régulièrement de leur domicile.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

- *Statu quo* : cette option a été écartée d'une part car elle aurait été source d'incertitude juridique et d'autre part car elle aurait été incohérente avec la réforme de l'organisation territoriale intervenue d'ores et déjà dans les départements et territoires d'outre-mer et prochainement en métropole.
- Intégrer les mentions « direction départementale de la police nationale » et « direction territoriale de la police nationale » à l'article 706-53-5 : cette option a été abandonnée, en ce qu'elle conduisait une nouvelle fois à fixer dans la loi des dénominations précises de services à un niveau normatif trop élevé, « figeant » l'organisation et les appellations de ces derniers.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à remplacer les termes actuellement fixés dans la loi par un renvoi au pouvoir réglementaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La présente mesure modifie l'article 706-53-5 du code de procédure pénale.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Ces évolutions législatives sont, en soi, sans impact sur l'activité des services administratifs.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

Néant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Comité technique de réseau de la police nationale a été consulté le 16 février 2022.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'entrée en vigueur de cet article permettant notamment la mention des DDPN doit être différée dans le temps pour être cohérente avec la date d'entrée en vigueur de la nouvelle

organisation de la police nationale, à une date fixée par voie réglementaire et au plus tard au 1^{er} juillet 2023.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Un acte réglementaire sera pris pour lister les services, essentiellement de police et de gendarmerie, dans lesquels les personnes mentionnées à l'article 706-53-5 du code de procédure pénale doivent se présenter pour y effectuer les obligations prévues par cet article.

Article 24 : Extension des bénéficiaires de l'affectation de biens saisis dans le cadre d'une procédure judiciaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La [loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure](#) (LOPSI I) a prévu la possibilité dans le code du domaine de l'Etat, d'affecter à titre gratuit, « à des services de police, des unités de gendarmerie ou des services de l'administration des douanes effectuant des missions de police judiciaire » les biens mobiliers ayant fait l'objet d'une décision judiciaire définitive en transférant la propriété à l'Etat.

En ce qui concerne les saisies dans le cadre d'une procédure judiciaire, seule l'aliénation était envisagée par les textes, ce qui permettait notamment de ne pas faire peser sur les services de police judiciaire ou les services de douanes⁷⁸ des contraintes et des frais de stockage, notamment pour les véhicules. Certains biens meubles pouvant présenter un intérêt en termes de réutilisation, le législateur a fait le choix, à côté de l'aliénation au bénéfice du Trésor, de créer la possibilité d'en affecter certains à des services de sécurité.

Ainsi, la [loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#) (LOPSI II) est venue prévoir cette possibilité pour les biens saisis au cours de la procédure et avant le jugement (sur le fondement des articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale), en en réservant le bénéfice aux mêmes services que ceux visés par l'article 69-2 du code de domaine de l'Etat, devenu entre-temps l'article L. 2222-9 du code général de la propriété des personnes publiques à l'occasion de l'adoption de l'[ordonnance n° 2006-460 du 22 avril 2006](#).

Cette logique d'affectation aux services judiciaires entendait conserver un lien entre les services à l'origine de la saisie et l'objet de la saisie. Plusieurs textes législatifs sont venus par la suite étendre le champ des services bénéficiaires⁷⁹.

Le régime actuel se présente désormais ainsi :

- Les biens meubles saisis pendant la phase d'enquête avant le jugement

⁷⁸ Pour la recherche et la constatation des délits prévus par le code des douanes (article 414, 414-1, 414-2, 415 et 459), les services de l'administration des douanes peuvent saisir la marchandise, objet de la fraude, les moyens de transport, les marchandises ayant servi à masquer la fraude ou encore les biens et avoirs issus directement ou indirectement de l'infraction. Les objets saisis par l'administration ont vocation à être confisqués à son profit – au titre de l'action pour l'application des sanctions fiscales (article 342 § du code des douanes) - en réparation du préjudice subi par le budget de l'État.

⁷⁹ [Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019](#) a étendu le dispositif à l'Office Français de biodiversité et la [loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021](#) aux services judiciaires.

Pendant une enquête ou une instruction, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien, le procureur de la République ou le juge d'instruction peut ordonner, sous réserve des droits des tiers, la remise à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), en vue de leur affectation à titre gratuit par l'autorité administrative et après que leur valeur a été estimée, aux services judiciaires ou à des services de police, des unités de gendarmerie, à l'Office français de la biodiversité ou à des services placés sous l'autorité du ministre chargé du budget qui effectuent des missions de police judiciaire, des biens meubles placés sous main de justice dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont la confiscation est prévue par la loi.

- Les biens meubles dont la propriété a été transférée à l'Etat suite à une décision judiciaire devenue définitive

De même, suite à une décision judiciaire définitive, les biens mobiliers dont la propriété a été transférée à l'État peuvent être affectés, à titre gratuit, dans les conditions déterminées par arrêté interministériel, aux services judiciaires ou à des services de police, des unités de gendarmerie, des services de l'administration des douanes ou des services de l'Office français de la biodiversité lorsque ces services ou unités effectuent des missions de police judiciaire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel veille à ce que les procédures de saisie pouvant déboucher sur une aliénation ou une destruction respectent les garanties procédurales (cf. [Décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014](#), M. Antoine H.). Il n'a en revanche jamais eu à se prononcer sur les dispositions qui déterminent les services bénéficiaires.

Aucune règle ni aucun principe constitutionnel ou conventionnel n'impose de réserver le bénéfice de ces dispositions aux seuls services ayant initié la procédure qui y a donné lieu.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le cadre juridique existant permet uniquement d'attribuer des biens meubles aux services de police, unités de gendarmerie, à l'Office français de la biodiversité ou à des services des douanes qui exercent des missions de police judiciaire et qui concourent *stricto sensu* à la procédure pénale.

La désignation des services bénéficiaires étant fixée dans la loi, une mesure législative est nécessaire pour en faire évoluer le périmètre, à l'image de ce qui a été fait par la [loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021](#), qui en a étendu le bénéfice aux services judiciaires et donc aux juridictions.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente disposition propose d'élargir la liste des services pouvant bénéficier du dispositif d'affectation des biens meubles saisis et placés sous-main de justice ou acquis définitivement par l'Etat, afin de permettre aux services autres que ceux exerçant une mission de police judiciaire de bénéficier de la dotation de biens utiles à l'exercice à leur mission.

Ainsi, des services d'intervention de la police ou de la gendarmerie nationales (comme le RAID, GIGN), de sécurisation ou de formation pourraient se voir attribuer de nouveaux matériels au même titre que les services d'investigation.

Cette mesure n'entraîne pas de modifications des critères d'appréciation visant à vérifier l'opportunité d'une affectation d'un bien meuble à un service. Ainsi, le service attributaire devra toujours procéder au contrôle de cohérence destiné à apprécier si le bien meuble saisi est compatible avec la nature des missions du service bénéficiaire et si ce dernier est en mesure d'en assurer l'entretien.

Elle ne modifie pas non plus la procédure d'affectation, chaque service bénéficiaire devant solliciter une demande d'affectation d'un bien saisi, qui n'est pas de droit.

A titre d'exemple, la procédure d'affectation des véhicules est encadrée et soumise à des conditions tenant aux caractéristiques du véhicule (véhicule immatriculé en France, non volé, non gagé, dont la valeur est susceptible de se déprécier...) et au service attributaire (au profit d'un service, d'une unité effectuant des missions de police judiciaire, en général le service à l'origine de la procédure).

Le service doit procéder à un contrôle de cohérence destiné à apprécier si le véhicule saisi est compatible avec la nature de ses missions et s'il est en mesure d'en assurer l'entretien. Aussi, l'attribution d'un véhicule haut de gamme ne pourra être attribué à un service opérationnel, mais sera revendu au titre des avoirs criminels.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être envisagé de supprimer toute précision dans la loi et d'affecter les biens à l'Etat, en habilitant le pouvoir réglementaire à décider de l'affectation des biens saisis entre services ministériels. Cette option n'a pas été retenue, le Gouvernement souhaitant en conserver le bénéfice aux services judiciaires, d'enquêtes et de sécurité qui sont les premiers concernés par ces procédures.

Egalement, il aurait pu être envisagé de supprimer complètement le critère lié à l'exercice de missions de police judiciaire. Les modifications successives de ces articles ayant abouti à une écriture dans laquelle ce critère est en facteur commun de l'ensemble des services autres que

les services judiciaires, la suppression « sèche » de cette mention aurait eu pour effet d'élargir sensiblement le champ des bénéficiaires potentiels en y ajoutant tous les services placés sous l'autorité du ministre chargé du budget, en faisant disparaître le lien avec les services judiciaires, d'enquêtes et de sécurité.

3.2. OPTION RETENUE

La cadre juridique de l'affectation des biens aux services est modifié d'une part pour en faire bénéficier l'ensemble des services de police (les services d'intervention tels que le RAID, de compagnie de sécurisation, de formation, les Secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), tant à l'échelon central que territorial) et de gendarmerie et d'autre part, pour préciser que les services bénéficiaires qui relèvent du ministre chargé du budget sont ceux qui effectuent des enquêtes judiciaires et des contrôles douaniers, pour tirer les conséquences de la réorganisation récente de cette administration avec la création du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente mesure conduit à modifier les articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale et l'article L. 2222-9 du code général de la propriété des personnes publiques.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Pour la police nationale, les affectations de véhicules bénéficient essentiellement à la direction centrale de la police judiciaire et à la direction centrale de la sécurité publique. Au cours de l'année 2019, la Police nationale a bénéficié 211 véhicules avant jugement et de 165 véhicules après jugement. En 2020, 225 véhicules ont été affectés aux services de police avant jugement et 221 après une décision judiciaire définitive.

S'agissant des autres biens meubles, principalement du matériel informatique (écran, disque dur, clavier, souris, caméra) et des téléphones portables, la direction centrale de la sécurité publique est le principal service bénéficiaire de ces affectations, avec une moyenne de 45 demandes d'affectation par an.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise s'agissant de cette disposition.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure sera applicable à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

L'évolution législative projetée nécessitera de modifier [l'arrêté du 10 septembre 2004 modifié pris pour l'application de l'article 69-2 du code du domaine de l'Etat et relatif à l'affectation de biens mobiliers confisqués](#).

Article 25 : Décision de confiscation d'un bien immeuble vaut expulsion

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME JURIDIQUE FRANÇAIS

La peine complémentaire de confiscation est prévue par l'article 131-21 du code pénal. Elle est encourue de plein droit pour tous les crimes, et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an, à l'exception des délits de presse. S'agissant des autres délits et des contraventions, elle est encourue dès lors que la loi ou le règlement le prévoit.

La confiscation peut porter sur les biens meubles ou immeubles :

- ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition ;
- qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime ;
- s'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, la confiscation porte également sur les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, lorsque ni le condamné, ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine.

Par ailleurs, la confiscation peut également porter sur les biens :

- définis par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction ;
- lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit, sur tout ou partie des biens appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.

La chose confisquée est, sauf disposition particulière prévoyant sa destruction ou son attribution, dévolue à l'Etat.

L'article 707-1 du code de procédure pénale prévoit que l'exécution des peines de confiscation des biens immobiliers est réalisée, au nom du procureur de la République, par l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC),

établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

L'AGRASC peut affecter à titre gratuit un bien immobilier confisqué à certaines associations, fondations reconnues d'utilité publique ou organismes dans les conditions prévues au 9^e alinéa de l'article 706-160 du code de procédure pénale.

Lorsqu'ils ne font pas l'objet d'une telle affectation, l'AGRASC procède à la vente de ces biens, s'il y a lieu, aux formalités de publication et, dans tous les cas, jusqu'à leur vente, aux actes d'administration nécessaires à leur conservation et à leur valorisation. Les recettes provenant de la vente de ces biens sont en principe versées au budget général de l'Etat. [L'article 16](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit toutefois la possibilité d'affecter des recettes non fiscales à certaines dépenses du budget de l'Etat. C'est sur ce fondement que trois dérogations en matière de confiscation pénale ont été instaurées à l'alinéa 3 de l'article 706-161 du code de procédure pénale (financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité, financement de la prévention de la prostitution et de l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées).

Lorsque ces biens immobiliers sont occupés par le condamné et/ou les occupants de son chef, l'AGRASC doit, préalablement à l'affectation ou à la vente, procéder à leur expulsion de ces occupants.

L'article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) prévoit que « *sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux* ».

En l'absence de disposition spéciale, lorsque la confiscation porte sur un bien immeuble, la décision prononçant cette confiscation ne vaut pas titre d'expulsion des occupants de ce bien.

Pour obtenir l'expulsion de ces occupants, l'AGRASC doit saisir les juridictions civiles en vue d'obtenir une décision de justice ordonnant l'expulsion.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 8 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ». Conformément au paragraphe 2 de cet article, il peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit si elle est prévue par la loi, et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La Cour européenne des droits de l'homme considère que cet article ne saurait être interprété comme conférant un droit au logement⁸⁰ ou comme consacrant le droit de vivre à un endroit en particulier⁸¹.

La Cour a toutefois jugé que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et que toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui découlent de l'article 8 de la Convention, quand bien même son droit d'occuper les lieux aurait été éteint par l'application du droit interne⁸².

Afin d'apprécier s'il y a eu violation de cet article, la Cour recherche notamment si le processus décisionnel ayant débouché sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait les intérêts de l'individu protégés par l'article 8⁸³. La Cour exige ainsi que la mesure vise un objectif légitime et que la perte du domicile soit proportionnée aux buts légitimes poursuivis conformément à l'article 8 §2 de la Convention.

La Cour a notamment jugé⁸⁴ que lorsqu'une autorité de l'Etat a affaire à un propriétaire qui se trouve avoir acheté de bonne foi un bien acquis frauduleusement par le précédent propriétaire, les juridictions nationales ne sauraient automatiquement ordonner son expulsion sans se pencher plus avant sur la proportionnalité de cette mesure ou sur la particularité de la situation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En application de l'article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution, l'expulsion d'un immeuble nécessite son prononcé par une décision de justice. Il est possible, par disposition spéciale, de déroger à cet article, c'est-à-dire de poursuivre l'expulsion en l'absence de décision de justice ordonnant l'expulsion.

Tel est le cas, par exemple du jugement d'adjudication à l'issue d'une procédure de saisie immobilière civile⁸⁵ et du jugement d'expropriation⁸⁶.

⁸⁰ CEDH, Affaire Chapman c. Royaume-Uni, requête n° 27238/95, 18 janvier 2001, § 99

⁸¹ CEDH, Grande chambre, Affaire Garid c. Pays-Bas, requête n° 43494/09, §141

⁸² CEDH, Affaire McCann c. Royaume-Uni, requête n° 19009/04, § 50 et suivants

⁸³ CEDH, Arrêt Connors c. Royaume-Uni, requête n° 66746/01, § 83

⁸⁴ CEDH, Affaire Gladysheva c. Russie, requête n° 7097/10, §§ 90-97

⁸⁵ Articles [L.322-13](#) et [R.322-64](#) du code des procédures civiles d'exécution.

⁸⁶ article [L.231-1](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée a pour objet de faciliter la vente des biens immeubles confisqués et occupés par le condamné et/ou des occupants de son chef en évitant à l'AGRASC d'engager des procédures longues et coûteuses afin d'obtenir une décision judiciaire d'expulsion du condamné et/ou des occupants de son chef.

En premier lieu, cette mesure permettra d'éviter l'engagement de dépenses importantes en frais d'avocat en vue d'obtenir un jugement d'expulsion. A titre indicatif, les frais d'avocat engagés par l'AGRASC liés à des procédures d'expulsion ont été de 152 000 euros sur les trois derniers exercices.

En deuxième lieu, en supprimant la nécessité d'obtenir un jugement d'expulsion, la mesure envisagée permettra de diminuer les frais de gestion des biens immobiliers occupés pendant toute la durée de la procédure, soit en moyenne un an. A titre indicatif, les coûts de gestion par immeuble sont estimés à environ 4 600 euros par an.

En troisième lieu, afin d'éviter une procédure d'expulsion longue et coûteuse, l'AGRASC décide parfois de céder le bien immobilier occupé. Dans une telle hypothèse, la valeur du bien est diminué, du fait de l'occupation du bien, et le produit de la cession est donc moindre par rapport à la cession d'un bien vide de tout occupant.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

L'efficacité des mesures d'exécution des décisions de confiscation portant sur des immeubles occupés prises par l'AGRASC se heurte à un obstacle juridique (la nécessité d'une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants de l'immeuble confisqué) auquel il ne peut être remédié autrement que par une modification législative. Aucune autre mesure, quelle que soit sa nature, ne permettrait d'atteindre les objectifs poursuivis.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est de déroger à l'article L. 411-1 du CPCE afin de prévoir, en modifiant l'article 131-21 du code pénal, que la décision de confiscation d'un bien immeuble vaut titre d'expulsion⁸⁷. Cette mesure permettra à l'AGRASC de mettre en œuvre, dès le prononcé de la

⁸⁷ Le rapport Warsmann-Saint Martin, remis en novembre 2019, proposait d'inscrire dans le code de procédure pénale que la décision judiciaire définitive de confiscation d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion à l'encontre du condamné ou de ses proches.

confiscation, la procédure d'expulsion, dans les conditions prévues par le code des procédures civiles d'exécution⁸⁸.

Enfin, il convient de préciser que cette disposition ne fera pas obstacle à l'application des délais légaux laissés à l'occupant pour quitter les lieux et à la possibilité pour l'occupant du bien confisqué de saisir le juge de l'exécution afin que lui soit accordé des délais dérogatoires sur le fondement des articles L. 412-1 à L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La présente disposition modifie l'article 131-21 du code pénal.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Cette mesure permettra à l'AGRASC d'éviter l'engagement de dépenses liées d'une part aux frais de procédure d'expulsion et d'autre part aux frais de gestion des biens immobiliers pendant toute la durée de cette procédure.

En premier lieu, cette mesure aura un impact s'agissant des dépenses en frais d'avocat réalisées pour l'obtention d'un jugement d'expulsion. A titre indicatif, les frais d'avocat engagés par l'AGRASC liés à des procédures d'expulsion ont été de 152 000 euros sur les trois derniers exercices.

En second lieu, cette mesure permettra de supprimer les frais de gestion des biens immobiliers occupés pendant toute la durée de la procédure, soit en moyenne un an. A titre indicatif, les coûts de gestion par immeuble sont estimés à environ 4 600 euros par an.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

La modification législative permettra d'alléger les juridictions civiles en supprimant la nécessité, pour l'AGRASC, d'engager des procédures d'expulsion devant ces juridictions.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise.

⁸⁸ Articles L. 412-1 à L. 412-7 du code des procédures civiles d'exécution.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La modification législative opérée est d'application immédiate, c'est-à-dire dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La disposition est applicable à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition n'appelle pas l'adoption de mesures d'application.

Article 26 : Extension des autorisations générales de réquisitions

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La direction de la police judiciaire par le procureur de la République est régie par plusieurs dispositions du code de procédure pénale (CPP).

L'article 12 dispose que : « *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre.* »

L'article 39-3 dispose, dans son premier alinéa que, « *Dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, le procureur de la République peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en œuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci.* »

Il précise dans son deuxième alinéa que ce magistrat : « *veille à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée.* »

Les deux premiers alinéas de l'article 41 précisent par ailleurs que : « *Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale* » et qu'« *A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.* »

Ces principes sont déclinés dans le code de procédure pénale pour les différentes catégories d'actes d'enquête. A ce titre, des règles spécifiques sont prévues pour les réquisitions demandant des examens à des personnes qualifiées (77-1) ainsi que pour les réquisitions tendant à obtenir des documents ou des informations (77-1-1).

Dans le cadre de l'enquête préliminaire, l'article 77-1 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale prévoit que « *s'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques, le procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'officier ou l'agent de police judiciaire, a recours à toutes personnes qualifiées.* ».

L'article 77-1 alinéa 2 précise que sont applicables les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 60. Celui-ci prévoit ces mêmes actes pendant l'enquête de flagrance. En outre, il précise les modalités d'intervention des personnes qualifiées agissant sur réquisitions et organise l'information des parties quant aux résultats des examens réalisés.

L'article 77-1 est issu de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 de simplification de la procédure pénale. Les actes que cet article permettait de réaliser au cours de l'enquête de flagrance n'étaient initialement possibles que s'ils ne pouvaient « être différés », cette condition d'urgence ayant été supprimée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

L'article 77-1-1 prévoit quant à lui dans son premier alinéa :

« Le procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'officier ou l'agent de police judiciaire, peut, par tout moyen, requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, y compris celles issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces informations, notamment sous forme numérique, le cas échéant selon des normes fixées par voie réglementaire, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel. Lorsque les réquisitions concernent des personnes mentionnées aux articles 56-1 à 56-5, la remise des informations ne peut intervenir qu'avec leur accord.

La [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice](#) a permis que ces actes ou informations puissent être demandés par un agent de police judiciaire et non uniquement par un officier de police judiciaire.

Pendant plusieurs années, notamment depuis la [circulaire du 8 septembre 2016 relative aux mesures de simplification de la procédure pénale](#) et la [circulaire du 16 novembre 2018 relative à la simplification de la procédure pénale à droit constant](#), la pratique judiciaire reconnaissait la possibilité pour les procureurs de la République d'adresser aux enquêteurs de leur ressort des instructions générales et permanentes les autorisant à procéder à certains actes relevant de l'article 77-1, notamment à des examens médicaux ou psychologiques des victimes ou des suspects.

S'agissant de l'article 77-1-1, il était préconisé dans la circulaire du 8 septembre 2016 précitée de recourir à des autorisations permanentes pour les catégories de réquisitions suivantes :

- Réquisition pour l'obtention d'images extraites d'un système de vidéoprotection (RATP, SNCF, banque, etc.) ;
- Réquisition à un opérateur téléphonique pour l'identification d'un numéro de téléphone ou la recherche d'un abonné, « *sous réserve de définir précisément les contentieux par infraction et par importance de préjudice* » ;
- Réquisition aux administrations (préfectures, mairies, etc.) aux fins de fourniture de données relatives à l'état civil, aux documents d'identité (passeport, carte nationale d'identité, etc.), au permis de conduire ainsi qu'aux documents d'organisation interne, rapports, marchés publics ;

- Réquisition aux organismes sociaux et fiscaux (CAF, sécurité sociale, pôle emploi, CARSAT, URSSAF, conservations des hypothèques pour les références cadastrales et relevés de propriétés, base GIE carte bancaire, ARGOS, EDF-GDF) ;
- Réquisition aux fins d'obtention de données issues du traitement LAPI (lecture automatisée des plaques d'immatriculation) ;
- Réquisitions aux établissements privés ou publics en vue d'obtenir des listes de personnels ou de clients (embarquements aériens, clients de sites internet, émetteurs de mandats cash...), « *sous réserve de préciser un seuil de coût au-delà duquel une autorisation individuelle est nécessaire* ».

La généralisation de cette pratique, pour les réquisitions relevant de l'article 77-1-1, était recommandée dans les mêmes termes par la circulaire du 16 novembre 2018 précitée (fiche annexe 1 de la circulaire).

Ces pratiques, du moins celles concernant l'article 77-1, ont été remises en cause par un arrêt n° 19-83.574 rendu par la Cour de cassation le 17 décembre 2019⁸⁹, publié au bulletin. Dans cette décision, la chambre criminelle a cassé un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon qui avait validé, dans une procédure criminelle, le recours à une autorisation permanente du procureur de la République de procéder à une réquisition visée à l'article 77-1 du code de procédure pénale, en l'espèce une réquisition adressée à l'Institut national de police scientifique aux fins de comparaison entre des traces génétiques relevées sur la scène de l'infraction et le profil génétique d'un suspect.

La chambre criminelle a précisé qu'il résultait de l'article 77-1 du code de procédure pénale « *que l'autorisation donnée par le procureur de la République aux officiers de police judiciaire de faire procéder à des examens techniques ou scientifiques doit être donnée dans le cadre de la procédure d'enquête préliminaire en cours et non par voie d'autorisation générale et permanente préalable ; que cette interprétation est commandée par la nécessité de garantir la direction effective des enquêtes préliminaires par le procureur de la République* ».

Les juridictions ont été informées de cette décision par un message de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en date du 23 décembre 2019, qui en précisait la portée⁹⁰.

⁸⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000039692064>

⁹⁰ Ce message comportait notamment les précisions suivantes :

« Il résulte de cet arrêt que les autorisations préalables générales applicables de façon indéterminée à l'ensemble des enquêtes préliminaires ne satisfont pas aux conditions de l'article 77-1 du code de procédure pénale, ce qui prohibe donc la référence à des autorisations permanentes dans les procès-verbaux sur ce fondement.

Tirant les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation, la [loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée](#) a modifié l'article 77-1 du code de procédure pénale pour permettre dans certaines hypothèses le recours aux instructions permanentes ou l'absence d'autorisation préalable.

Cet article prévoit désormais que :

« Le procureur de la République peut, par la voie d'instructions générales prises en application de l'article 39-3, autoriser les officiers ou agents de police judiciaire à requérir toutes personnes qualifiées afin de procéder à des examens médicaux ou psychologiques de la victime ou de procéder à des examens médicaux de la personne suspectée d'avoir commis une des infractions mentionnées à l'article 706-47 ou exigés en application de l'article 706-115. Le procureur est avisé sans délai de ces réquisitions. Ces instructions générales ont une durée qui ne peut excéder six mois. Elles peuvent être renouvelées.

Aucune autorisation n'est nécessaire lorsque l'officier de police judiciaire a recours à une personne qualifiée aux fins :

1° De procéder à la comparaison entre une empreinte génétique issue de trace biologique et l'empreinte génétique d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55, ou à la comparaison entre plusieurs traces biologiques ;

2° De procéder à la comparaison entre une trace digitale ou palmaire et l'empreinte digitale ou palmaire d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons

Néanmoins, cet arrêt ne remet pas en cause la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle, si le défaut d'autorisation du procureur de la République emporte la nullité de la réquisition, l'autorisation donnée n'est soumise à aucune forme particulière : elle peut être donnée oralement, par téléphone ou par courriel.

Il n'exige pas non plus que chaque réquisition aux fins d'examens techniques ou scientifiques à l'occasion d'une même enquête fasse l'objet d'une autorisation spécifique, dès lors qu'une autorisation a bien été donnée dans la procédure en cours, laissant ainsi la possibilité pour les parquets de délivrer, dans une enquête déterminée, une autorisation de réquisitions valable pour toute la durée de la procédure.

Il n'exige pas enfin que cette autorisation ne puisse être délivrée qu'à partir du moment où les enquêteurs agissent en préliminaire, alors même qu'ils ont commencé leurs investigations en flagrance.

Le procureur peut par ailleurs ajouter sur les soit-transmis aux fins d'enquête une mention d'autorisation à réquisitions. »

En tout état de cause, il appartiendra donc aux enquêteurs, dans les procès-verbaux faisant état des réquisitions délivrées en enquête préliminaire en application de l'article 77-1 du code de procédure pénale, de mentionner l'autorisation donnée par le procureur de la République.

plausibles de soupçonner qu'elle a commis un crime ou un délit, ou à la comparaison entre plusieurs traces digitales ou palmaires. »

Le Conseil d'Etat, dans son avis concernant le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, en date du 23 janvier 2020, avait indiqué qu'il ne relevait « *pas d'obstacle constitutionnel à ce que la loi habilite en enquête préliminaire le procureur de la République à donner aux enquêteurs de son ressort une autorisation générale et préalable mais non permanente, pour effectuer des réquisitions à la condition que celles-ci soient précisément définies, nécessaires à la manifestation de la vérité ou prescrites par la loi et en adéquation avec les infractions auxquelles elles se rapportent* ». Il avait ajouté que le procureur de la République devait être informé de ces réquisitions afin d'être en mesure d'exercer effectivement le pouvoir de contrôle de la police judiciaire qu'il tient de l'article 66 de la Constitution.

S'agissant de la comparaison d'empreintes, après avoir rappelé que l'article 706-54 du code de procédure pénale permettait à un officier de police judiciaire de décider d'office de faire procéder à un rapprochement entre l'empreinte génétique d'une personne suspectée d'avoir commis une infraction mentionnée à l'article 706-55 et les données inscrites dans le fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) et que des dispositions similaires existaient s'agissant du fichier automatisé des empreintes digitales ([décret n° 87-249 du 8 avril 1987](#)), le Conseil d'Etat avait estimé que les dispositions nouvelles ne se heurtaient à aucune objection constitutionnelle ou conventionnelle, dès lors que les réquisitions en cause portaient « *sur des réquisitions circonscrites à des rapprochements entre un nombre limité de traces ou d'empreintes et pour les comparaisons génétiques à celles des personnes suspectées de l'une des infractions énumérées à l'article 706-55* ».

A la suite d'un amendement du rapporteur adopté en commission des lois au Sénat, l'article 77-1-1 du code de procédure pénale a également été complété par un alinéa, permettant, dans des conditions similaires à ce qui était prévu dans l'article 77-1, des autorisations générales de réquisitions lorsque celles-ci portent sur des enregistrements de vidéoprotection. Cet alinéa est ainsi rédigé :

« Le procureur de la République peut, par la voie d'instructions générales prises en application de l'article 39-3, autoriser les officiers ou agents de police judiciaire, pour des catégories d'infractions qu'il détermine, à requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique, de leur remettre des informations intéressant l'enquête qui sont issues d'un système de vidéoprotection. Le procureur est avisé sans délai de ces réquisitions. Ces instructions générales ont une durée qui ne peut excéder six mois. Elles peuvent être renouvelées. »

Les informations recueillies auprès des acteurs de terrain avaient en effet démontré que ces réquisitions aux fins d'obtenir des informations issues des dispositifs de vidéosurveillance étaient très fréquentes pour identifier les auteurs d'infractions commises sur la voie publique.

En synthèse, il résulte à présent des dispositions des articles 77-1 et 77-1-1 du code de procédure pénale différents régimes en fonction de la catégorie de la réquisition :

- Les réquisitions effectuées dans le cadre d'instructions générales du procureur de la République, à l'initiative des officiers de police judiciaire et des agents de police judiciaire (article 77-1 alinéa 3 et article 77-1-1 alinéa 4 du code de procédure pénale) ;
- Les réquisitions réalisées sans autorisation préalable du procureur de la République, mais à l'initiative des seuls officiers de police judiciaire (article 77-1 alinéas 4 à 6 du code de procédure pénale).

Les réquisitions nécessitant une autorisation spéciale du procureur de la République pour chaque dossier.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa [décision n° 2019-778 du 21 mars 2019](#) portant sur la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel tout en rappelant que l'exigence de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire résultait de l'article 66 de la Constitution, a validé la réécriture de l'article 77-1 à laquelle procédait l'article 47 de cette loi afin de permettre que, sur autorisation du procureur de la République, les personnes qualifiées pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques puissent être requises non seulement par un officier de police judiciaire, mais également par un agent de police judiciaire.

Il a en revanche censuré les dispositions qui permettaient aux enquêteurs de prendre, lors d'une enquête préliminaire, des réquisitions sur le fondement de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale (réquisitions à tout organisme privé ou public aux fins de remise d'information intéressant l'enquête sans que puisse être opposé, sans motif légitime, le secret professionnel), sans autorisation du procureur de la République.

Considérant que ces réquisitions pouvaient porter sur toute information relative à la vie privée et être adressées à toutes personnes sans autorisation du procureur de la République, il a estimé que les dispositions en cause ne permettaient pas de garantir l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire résultant de l'article 66 de la Constitution.

En outre, par une [décision n° 2021-952 QPC du 3 décembre 2021](#), le Conseil constitutionnel a censuré partiellement l'article 77-1-1 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale relatif aux réquisitions en matière de données de connexion, au motif que le recours à celles-ci n'était assorti d'aucune autre garantie que celle de l'autorisation du procureur de la République (« *auquel il revient, en application de l'article 39-3 du code de procédure pénale, de contrôler la légalité des moyens mis en œuvre par les enquêteurs et la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits* »).

Il a souligné qu'étaient notamment en jeu les données relatives à l'identification des personnes, à leur localisation et à leurs contacts téléphoniques et numériques ainsi qu'aux services de communication au public en ligne qu'elles consultent et qu'elles fournissaient donc sur les personnes en cause ainsi que, le cas échéant, sur des tiers, des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée. Il a par ailleurs relevé que la réquisition de ces données était autorisée dans le cadre d'une enquête préliminaire, qui peut porter sur tout type d'infraction et qui n'est pas justifiée par l'urgence ni limitée dans le temps.

Il résulte de cette décision que le Conseil constitutionnel limite le recours à certaines réquisitions les plus attentatoires à la vie privée, en exigeant qu'elles soient entourées de davantage de garanties, même lorsqu'elles sont autorisées par le procureur de la République.

En revanche, rien ne s'oppose à étendre les possibilités d'autorisations générales dans le cadre des réquisitions de l'article 77-1-1, avec les garanties actuellement prévues par l'article 77-1 et l'article 77-1-1, dès lors qu'elles concernent des réquisitions demandant des informations qui ne sont pas de nature à porter atteinte à la vie privée des personnes.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation du 17 décembre 2019 précitée, seule la loi peut autoriser le procureur de la République à adresser des instructions générales aux officiers de police judiciaire pour procéder à certains types de réquisitions.

Afin d'étendre le champ d'application de ces instructions générales, il est donc nécessaire de procéder à une modification législative (modification de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale), dans le prolongement de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'utilité opérationnelle des instructions générales des procureurs de la République aux services d'enquête n'est aujourd'hui plus à démontrer.

Il s'agit, en allégeant le formalisme procédural, de laisser davantage de temps aux enquêteurs pour se consacrer au contenu des investigations les plus complexes.

Il s'agit également de permettre aux magistrats du ministère public de se recentrer sur les décisions pour lesquelles leur intervention s'impose en tant que gardiens des libertés individuelles. Cela est notamment le cas pour le suivi en temps réel des mesures de garde à vue – en raison de la privation provisoire de liberté que celles-ci impliquent – ainsi que des décisions relatives aux poursuites, qui exigent une réactivité totale des magistrats (joignables par téléphone et par courriel). Il importe d'éviter que les magistrats du parquet soient

submergés par des appels téléphoniques incessants mais inutiles car portant sur des actes qui, en raison de leur nature répétitive, peuvent être autorisés à l'avance.

Le recours à des instructions générales s'inscrit ainsi dans le prolongement des préconisations du rapport de mission de l'Inspection générale de la Justice du mois d'octobre 2018 relatif à l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public (N° 047-18), qui signalait notamment la préoccupation suivante : « *L'action publique définie par le procureur de la République est de plus en plus difficile à maîtriser. Les parquets subissent les appels des services enquêteurs plus qu'ils ne dirigent et orientent leurs investigations* ».

En outre, la nécessité de réquisitions spéciales du procureur de la République pour chaque dossier induit nécessairement des risques procéduraux plus importants, dès lors que leur omission peut affecter la régularité des actes accomplis dans ce cadre.

En pratique, certains actes sont particulièrement chronophages pour les enquêteurs et les magistrats, alors même que du fait de leur nature, ils sont effectués de manière récurrente voire systématique dans les enquêtes les plus courantes, par exemple dans les cas d'atteintes aux biens concernant des victimes multiples (vols, escroqueries...).

L'objectif de ces nouvelles dispositions est bien de concilier l'efficacité de l'enquête préliminaire et la direction de la police judiciaire par les procureurs de la République, dans le respect de l'article 66 de la Constitution.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Certains praticiens ont proposé de porter à un an le délai au-delà duquel ces autorisations devaient être renouvelées. Une telle durée a néanmoins été écartée pour deux raisons.

En premier lieu, il est apparu nécessaire de maintenir un contrôle régulier et le plus fréquent possible du procureur de la République sur les investigations qu'il conduit, afin de lui permettre d'adapter et d'actualiser ces autorisations générales au regard de l'évolution de la politique pénale mise en œuvre localement, mais également de s'assurer de la légalité des moyens mis en œuvre par les enquêteurs conformément à l'article 39-1 du code de procédure pénale.

En second lieu, le délai de six mois *in fine* retenu s'inscrit dans le prolongement de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale créée par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, dont la mise en œuvre opérationnelle n'a posé aucune difficulté. Ces dispositions fixant le délai à six mois avaient été introduites par un amendement parlementaire. Le maintien de ce délai de six mois s'inscrit donc en cohérence avec la volonté du législateur.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de réécrire le dernier alinéa de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale afin de permettre aux procureurs de la République d'adresser des instructions générales pour quatre autres types de réquisitions, outre celles aux fins de remise d'enregistrements issus d'un système de vidéoprotection pour lesquelles il est précisé qu'ils doivent porter sur les lieux dans lesquels l'infraction a été commise ou dans lesquels seraient susceptibles de se trouver les personnes suspectées :

- La recherche des comptes bancaires dont est titulaire une personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'infraction, ainsi que le solde de ces comptes ;
- la fourniture de listes de salariés, collaborateurs, personnels, prestataires de service de sociétés de droit privé ou public, à la condition que l'enquête porte sur les délits prévus aux articles L 8224-1 et L 8224-2 du code du travail ;
- la remise de données relatives à l'état-civil, aux documents d'identité et aux titres de séjour concernant la personne contre laquelle il existe des raisons plausibles d'avoir commis l'infraction ;
- la remise de données relatives à la lecture automatisée de plaques d'immatriculation, lorsque l'infraction a été commise en utilisant un véhicule et que ces données sont susceptibles de permettre de localiser une personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction ;

Par ailleurs et pour l'ensemble de ces réquisitions, il est précisé qu'elles ne peuvent être autorisées que s'agissant de crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement, limitativement énumérés par le procureur de la République.

Ces dispositions sont assorties de garanties visant à assurer le contrôle effectif et direct de la police judiciaire par l'autorité judiciaire, en application de l'article 66 de la Constitution.

En premier lieu, la nature des réquisitions visées est très circonscrite de sorte qu'elles portent atteinte de façon limitée au droit à la vie privée. Il s'agit ainsi des données liées à l'identification de titulaires de comptes bancaires et au seul montant des sommes créditées sur ce compte, à la liste du personnel d'une société ou organisme, à l'état civil et aux titres de séjour ou encore aux plaques d'immatriculation. Il convient de relever que les dispositions ayant fait l'objet d'une censure dans la décision n° 2019-778 DC précitée visaient un champ beaucoup plus étendu puisqu'il s'agissait toute « information intéressant l'enquête » adressée à un organisme public, ou des réquisitions donnant lieu à des frais de justice d'un montant inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire.

En second lieu, le principe d'une information prompte du procureur de la République sera maintenu, puisqu'il devra être « immédiatement avisé » de la délivrance des réquisitions réalisées par les enquêteurs en application des instructions générales qu'il aura délivrées. Cet avis précisera la nature de l'infraction pour laquelle la réquisition a été faite et le procureur pourra demander que cette réquisition soit rapportée.

Par ailleurs, ces autorisations devront préciser quelles sont les réquisitions autorisées selon les infractions retenues, au regard de la nature ou de la gravité de celles-ci . En pratique, il pourra s'agir d'infractions de même nature pour lesquelles certaines réquisitions apparaissent particulièrement utiles (ex : pour les escroqueries ou abus de confiance, autorisation de procéder à des réquisitions relatives à l'identification et au solde des comptes bancaires lorsque le préjudice excède un certain montant ; pour les vols et recels, autorisation de procéder à des réquisitions relatives à l'état civil du mis en cause afin de le localiser).

Enfin, ces autorisations devront être renouvelées de façon régulière, et au moins une fois tous les six mois, ce qui permet au procureur de la République de les adapter et de les actualiser, au regard de l'évolution de la politique pénale mise en œuvre localement, conformément à l'article 39-1 du code de procédure pénale. Le procureur de la République pourra également les modifier ou y mettre fin avant leur terme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les modifications législatives concernent exclusivement les dispositions du code de procédure pénale.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les modifications législatives ne nécessitent pas d'articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

En libérant les services enquêteurs et les magistrats d'actes particulièrement chronophages, ces dispositions permettront de leur laisser davantage de temps pour se consacrer au contenu des investigations les plus complexes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est juridiquement nécessaire.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions s'appliqueront, dès leur entrée en vigueur, aux procédures en cours à cette date en application de l'article 112-2 du code pénal.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des collectivités d'outre-mer où l'État est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, à savoir la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités. Elles seront donc applicables sur tout le territoire par une mise à jour du compteur « Lifou » de l'article 804 du code de procédure pénale qui pourra intervenir dans l'ordonnance autorisée par l'habilitation prévue par l'article 33 du projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

Ces dispositions ne nécessitent aucun texte d'application.

CHAPITRE II

FAIRE FACE AUX CRISES HYBRIDES ET INTERMINISTÉRIELLES

Article 27 : Pouvoirs du préfet en cas de crise

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le préfet représente le Gouvernement et chacun de ses ministres, en vertu de l'article 72 alinéa 6 de la Constitution et de l'article 1er, alinéas 1 et 3, du [décret n° 2004-374 du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Dans ce cadre et sous l'autorité des ministres, le préfet assure la direction des services déconcentrés des administrations civiles de l'État de son ressort, conformément aux articles 15 à 18 du décret du 29 avril 2004 susvisé.

Si, du fait de son caractère interministériel et de rôle en matière de police administrative, le préfet constitue l'autorité naturelle pour prendre les décisions nécessaires en cas de crise, le cadre juridique de la gestion des crises territoriales demeure régi par un ensemble de dispositions éparées, certaines applicables à la généralité des crises, telles celles figurant dans le livre VII du code de la sécurité intérieure ou dans le code général des collectivités territoriales sur le pouvoir de police, d'autres applicables à des crises spécifiques, comme c'est le cas de dispositions particulières du code de la santé publique, du code rural et de la pêche, ou encore du code de l'environnement, sans omettre des lois particulières comme la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, également susceptible d'être mise en œuvre « *en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* », ou la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles. Ces diverses dispositions laissent ouverte la possibilité d'interprétations divergentes en l'absence de conditions précises et d'unicité de la règle, alors que l'existence d'une crise exige une réactivité ne permettant pas les hésitations et atermoiements.

Ainsi, la crise sanitaire de la Covid-19 a mis en exergue des interrogations sur l'articulation entre les compétences des préfets, les services de l'État ainsi que les établissements publics au premier rang desquels les agences régionales de santé. et a rappelé le besoin de clarification du rôle et du positionnement de ces acteurs, dans un objectif de coordination de l'action publique au niveau déconcentré, sous l'égide du préfet en charge de maintenir l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.

Si les différents textes introduits à raison de la gestion de cette crise⁹¹, dans le code de la santé publique (renforcement de l'article L. 3131-1, régime de l'état d'urgence sanitaire prévu aux articles L. 3131-15 à L.3131-17, régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article 1^{er} de la [loi n° 2021-689 du 31 mai 2021](#)) ont précisé les compétences des différents acteurs pour la gestion d'une telle crise, il reste que d'une part, l'ensemble des crises systémiques ne se résume pas à des crises sanitaires et que, d'autre part, ces textes ne traitent pas de l'ensemble des mesures susceptibles de devoir être prises dans le cadre d'une crise sanitaire.

De fait, les causes de la crise sont multiples et dissemblables : naturelles, technologiques, sanitaires, numériques, cyber parfois avec des causes associées ou hybrides. L'origine de la crise peut être aussi bien due à un risque qu'à une menace. Tous les scénarios anticipant les crises de demain convergent vers leur augmentation, du fait *a minima* de phénomènes climatiques extrêmes engendrant, par effets de bords, l'émergence d'autres risques mondialisés (vague épidémique, pénurie alimentaire) et menaces (« guerre de l'eau », manipulation des flux migratoires à des fins géopolitiques). Chacun de ces phénomènes, pris individuellement, dispose déjà de moyens de réponse existants, dimensionnés et permettant une réponse des différents acteurs impliqués, notamment au travers des déclinaisons du plan ORSEC⁹² et de son articulation avec les plans propres à chaque périmètre ministériel.

Cependant, la complexité des interactions, l'augmentation des menaces sur les systèmes d'information, les nouveaux risques liés au dérèglement climatique font craindre l'apparition de nouvelles crises plus graves, plus fréquentes, plus multiples et donc plus incertaines. Notre incapacité à y répondre suffisamment efficacement serait également facteur d'aggravation par l'enchaînement des phénomènes, la survenue de « crises dans la crise », menaçant l'ordre public et sapant l'autorité des pouvoirs publics. Ainsi, la conjonction de ces phénomènes pourrait engendrer des crises plus graves, plus soudaines, plus complexes et systémiques nécessitant d'adapter la réponse des pouvoirs publics.

La situation de crise :

- Réduit le temps disponible pour la prise de décision, ce qui implique la mise en place d'un système de veille efficace et d'une organisation de crise dédiée, éprouvée et en capacité de prendre les décisions adaptées dans un temps court ;
- Implique une gestion stratégique et proactive autour d'un décideur commun, dont la légitimité n'est pas juridiquement remise en cause ;
- Nécessite un degré de préparation sur la base d'une planification globale, d'une préparation des acteurs de la crise et de la mobilisation de moyens d'anticipation permettant d'englober l'ensemble des conséquences d'un phénomène ;
- Implique la mise en œuvre par le décideur d'une communication adaptée et univoque.

⁹¹ Voir tableau en annexe.

⁹² Articles L. 741-1 à L. 741-5 du code de la sécurité intérieure

A titre d'illustration, le retour d'expérience du rapport inter-inspections de mai 2020 relatif à l'incendie du site « Lubrizol » du 25 septembre 2019 à Rouen⁹³ a mis en exergue les difficultés de mobilisation et de coordination par le préfet de département d'un certain nombre d'organismes publics. Ainsi, le défaut de coordination des services mobilisés pour évaluer le danger pour la santé lié au panache de fumée a constitué un obstacle important à l'évaluation globale des risques. En conséquence, cette situation n'a pas permis de diffuser une information claire et rapide en direction des populations.

De même, dans le cadre de la crise COVID, plusieurs préfets ont fait part de difficultés de coordination quant au travail avec certains services, notamment du fait que les mesures n'avaient pas encore été prévues dans les textes de gestion de la crise sanitaire (en 2020, suite au premier confinement, la réouverture des écoles ou la fermeture de classes avait mis à évidence des différences d'interprétation et d'approche en fonction des DSDEN et des départements sans que les préfets aient eu la main sur les modalités de retour en classe ou de fermeture de classe en raison de cas contact. Il en est allé de même pour les mesures à prendre dans les EHPAD. Dès lors, le préfet n'était pas en capacité d'assumer la responsabilité entière d'une politique mise en partie en œuvre par une chaîne décisionnelle sur laquelle il n'avait pas la main et dont la coordination reposait davantage sur les relations interpersonnelles entre préfet, DT et ARS que sur une chaîne claire de commandement.

Or la gestion de crise requiert donc une unité de commandement, la plus à même de réguler des flux d'informations importants mais aussi, le cas échéant, de dépasser des organisations, des modes de fonctionnement et des doctrines parfois hétérogènes. Le préfet incarne cette unité de commandement du fait de sa dimension interministérielle et de son identification par les élus, citoyens et acteurs de la vie locale.

De fait, dans son étude annuelle de 2021 sur les états d'urgence, le Conseil d'État a ainsi relevé (p. 159-160) que : *« Le processus qui, depuis plusieurs décennies, a multiplié, à côté de la représentation de l'État par l'administration préfectorale, les structures territoriales spécialisées est inspiré par une logique de spécialisation et de sophistication de l'action déconcentrée de l'État qui n'est pas pertinente face à des situations de crise grave qui imposent que des décisions soient prises dans l'urgence et de façon intelligible et cohérente. De même que l'état d'urgence se traduit, au sommet de l'État, par la concentration des pouvoirs d'impulsion et de décision, il doit se traduire, au plan local, par une unité de commandement qui, sans affaiblir la capacité des autorités sectorielles à apporter leurs éclairages, garantit la rapidité, l'efficacité et l'intelligibilité des décisions à prendre. C'est à l'évidence l'administration préfectorale qui, sur le fondement des textes qui régissent les prérogatives des préfets et sous-préfets, et au regard de son savoir-faire, doit exercer cette unité de commandement territorial de l'État dans les régions, départements et*

⁹³ [Retour d'expérience après l'incendie d'un site industriel à Rouen en septembre 2019](#), 15 mai 2020 (Conseil général de l'économie ; Conseil général de l'environnement et du développement durable ; Inspection générale des affaires sociales ; Inspection générale de l'administration ; Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux).

arrondissements. Cette analyse est d'ailleurs unanimement partagée par les élus territoriaux et les associations qui les représentent.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Tel que le précise l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

La répartition des compétences entre services de l'État ne relève pas de la loi. C'est d'ailleurs le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 précité relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements qui prévoit ceux de services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet de département et ceux qui ne le sont pas à raison des missions exercées (articles 32 ou 33).

En revanche, la répartition des compétences entre État et collectivités, qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou d'établissements publics, relève bien de la loi, au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales ou d'autonomie des personnes morales de droit public.

Sur le fondement de l'article 72, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser qu'il appartient « *au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois* » ([décision n° 2007-556 DC](#) du 16 août 2007, cons. 24). Le Conseil a précisé par ailleurs que les pouvoirs de substitution doivent être « *définis quant à leur objet et à leur portée* » et s'accompagner de « *garanties suffisantes* », notamment en termes de recours. Cette disposition figure au 2° de l'article L. 2215-1 du CGCT.

De même, tant le Conseil constitutionnel⁹⁴ que le Conseil d'État⁹⁵ ont estimé que seule une loi pourrait porter atteinte à la liberté contractuelle d'un établissement public et à son autonomie.

Pour autant, par souci de cohérence et de lisibilité, il est donc proposé d'afficher, dans la loi, les pouvoirs dont dispose le préfet de département en cas de crise, alors même que certaines mesures relèveraient du pouvoir réglementaire.

⁹⁴ [Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.](#)

⁹⁵ [CE, 14 mai 1971, n° 77582, Sieur Fasquelle.](#)

2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Si lors de l'adoption du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, l'ensemble des services déconcentrés de l'État étaient placés sous l'autorité du préfet, la loi a progressivement opéré cependant des aménagements spécifiques propres à certaines administrations, telles que les agences régionales de santé, les rectorats ou l'administration fiscale ou certains opérateurs, qui viennent moduler voire rendre impossible une quelconque autorité du préfet sur ceux-ci, ce qui est susceptible de rendre la gestion d'une crise inefficace voire complexe.

Ainsi, l'article 33 du décret n°2004-374 exclut des missions placées sous l'autorité du préfet de département, celles relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent, aux actions d'inspection de la législation du travail ainsi qu'à la gestion des personnels d'inspection qui y concourent, au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'État, à la tenue des comptes publics et aux modalités d'établissement des statistiques, aux attributions exercées par les agences régionales de santé.

Par ailleurs, les établissements publics, même opérateurs de l'État, ne relèvent pas de son autorité.

La nouvelle disposition, résultant d'une autorisation du préfet de zone saisie par le préfet de département, se justifie pleinement au regard des objets juridiques existants, notamment au regard de la théorie des circonstances exceptionnelles.

Ce nouveau dispositif, repose sur l'appréciation du préfet de département que l'exercice de prérogatives à l'égard des établissements publics et services de l'Etat lui est nécessaire pour assurer l'organisation des opérations matérielles permettant le rétablissement de l'ordre public. S'inscrivant dans des conditions d'application différentes, il permettrait précisément d'inscrire dans la légalité une capacité d'action renforcée face aux situations d'ampleur :

- il couvrirait un champ plus large de crise que la « situation profondément anormale » retenue par le juge pour les circonstances exceptionnelles qui n'a plus trouvé à s'appliquer depuis des décennies (alors que la France traverse plusieurs crises majeures par décennie) ;
- ce dispositif n'a pas nécessairement vocation à répondre à une impossibilité pour l'administration d'agir légalement, mais à unir dans un même sens l'ensemble des moyens de l'administration, indépendamment de l'autorité d'emploi, pour la rendre plus efficace. Dès lors, il ne donnerait pas le droit d'agir en dehors de la loi, mais au

contraire à faciliter l'emploi de mesures légalement prévues qui seraient dérogoires du droit commun.

Les crises modernes (environnementales, technologiques ou de cyber sécurité) renforcent encore davantage ce besoin de coordination car elles investissent des champs sectoriels de plus en plus vastes, nécessitant une réponse unifiée.

Dès lors, afin de permettre au préfet de disposer d'une autorité sur les services précités et étant donnée la jurisprudence constitutionnelle et administrative mentionnée *supra*, il importe qu'une loi vienne formaliser cette possibilité, dans certaines circonstances dûment encadrées.

A la lumière de ces crises récentes, où l'autorité préfectorale a été en première ligne du fait de son expertise des situations exceptionnelles, de sa capacité à incarner l'unité de l'action de l'État et du lien opérationnel avec les collectivités territoriales (le « couple préfet/maires »), il importe de renforcer le pilotage public de la gestion de crises autour des préfets dans les territoires pour assurer une coordination pleine et entière de la gestion de crise : mise en sécurité des biens et des personnes, organisation des moyens de secours, fonctionnement des institutions et continuité des services publics, préservation de l'environnement.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la présente mesure vise à renforcer le champ de l'autorité fonctionnelle du préfet, sur les services déconcentrés de l'État et les établissements publics couvrant un large champ de l'action publique.

Le préfet dispose déjà de prérogatives en cas de gestion de crise. Mais il s'agit de franchir un pas supplémentaire dans la volonté de donner aux préfets les leviers nécessaires à une gestion de crise la plus fluide et la plus efficace possible.

Ces dispositifs existants ont vocation à demeurer. La gestion des troubles à l'ordre public, de la sécurité civile, de la santé publique, de la sécurité alimentaire, de la cyber sécurité, de la sécurité économique ou de la sécurité environnementale demeure régie par les moyens et règles de droit commun propres à chacun de ces segments.

Le dispositif proposé permettra par contre au préfet de département de disposer d'une autorité sur ceux des services déconcentrés et établissements publics de l'Etat sur lesquels il n'a pas autorité hors situation de crise, pour le temps de la crise et dans le champ des mesures nécessaires à la résolution de celle-ci.

Ce dispositif vise ainsi à apporter des moyens supplémentaires au préfet pour gérer un ou plusieurs événements à **effet systémique**, touchant l'ensemble des domaines économiques et sociaux et dont l'ampleur et la gravité requièrent une intervention forte, rapide, coordonnée et parfois dans la durée. Il se justifie par l'aggravation attendue des crises, dans leur intensité comme dans leur fréquence.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

1^{ère} option : recourir à la jurisprudence des « circonstances exceptionnelles ».

En l'état de la jurisprudence développée par le Conseil d'Etat depuis son [arrêt Heyriès, du 28 juin 1918](#), la « théorie des circonstances exceptionnelles » pourrait permettre au préfet d'agir dans ces situations de crise complexes. Il en résulte, qu'en période de guerre ou de crise, l'administration dispose, de manière exceptionnelle, de pouvoirs étendus afin d'assurer la continuité de l'Etat et le fonctionnement des services publics. Ce contexte particulier autorise à s'affranchir des règles habituelles de compétences et de la réglementation en vigueur, dès lors que la situation de crise ne permet plus d'agir dans le cadre de droit commun.

Pour autant, lorsque survient une crise, chaque acteur doit répondre de manière urgente et coordonnée, ce que ne permet pas toujours l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles qui suppose une réaction

Aucun texte ne reprend de manière globale et harmonisée les pouvoirs rendus exceptionnellement possibles, en cas de crise, en application de cette jurisprudence. L'inscrire dans un texte permettrait, pour toutes les institutions concernées et mobilisées, de connaître à l'avance les modalités d'action et de les anticiper. Cela éviterait également une divergence d'interprétation et une inégalité d'action entre les territoires.

Par ailleurs, il serait complexe de vouloir compléter chacun des dispositifs spécifiques existants, qui confèrent des pouvoirs des préfets en période de crise.

2^{ème} option : compléter la loi sur l'état d'urgence n° 55-385 du 3 avril 1955.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi précitée, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

Si cette loi, essentiellement mise en œuvre pour faire face à des menaces pour la sécurité publique liée à la menace terroriste, elle n'en est pas moins applicable en cas d'événements présentant le caractère d'une crise systémique, telle que définie à l'article L. 742-2-1.

Toutefois, force est de constater que les outils dont disposent le préfet de département dans ce cadre visent essentiellement à prévenir les atteintes à l'ordre public et non à gérer les conséquences de l'évènement ayant justifié la déclaration d'état d'urgence.

Hormis le pouvoir de réquisition et la concentration dans ses mains des pouvoirs de police générale, le préfet ne dispose donc d'aucune capacité « augmentée » en matière d'organisation administrative, lui permettant de prendre rapidement les décisions qui s'imposent.

Il a donc été envisagé d'intégrer le dispositif envisagé à l'article L. 742-2-1 au sein de la loi de 1955 précitée.

Toutefois, d'une part, le régime de l'état d'urgence obéit à une procédure lourde⁹⁶, d'autre part, il est désormais très connoté, dans l'esprit du public, comme réservé à la menace terroriste, de sorte qu'il est assez peu probable qu'il soit utilisé pour un événement de type calamité publique, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs la création d'un régime d'état d'urgence sanitaire *ex nihilo*⁹⁷ s'agissant de l'épidémie de la COVID-19 dont pourtant le caractère de calamité publique ne fait aucun doute.

3^{ème} option : permettre au préfet de département de faire usage de l'article L. 742-2-1 du CSI même en cas d'état d'urgence sanitaire, sur décision expresse.

Si les régimes de l'état d'urgence sanitaire ou de sortie de l'état d'urgence sanitaire précités habilite les préfets à prendre les mesures d'exécution en résultant, ces dispositions n'ont pas pour effet de modifier la répartition des compétences entre autorités administratives. Par suite, le préfet ne peut prendre des mesures qu'à l'égard des services placés sous son autorité, à l'exception toutefois des agences régionales d'hospitalisation dont, par l'effet des articles L. 1435-1 et L. 1435-2 du code de la santé publique, il dispose des moyens, leurs services étant placés pour emploi sous son autorité.

Il aurait donc pu être envisagé, lorsque la désorganisation résultant de l'ampleur d'un événement exige une réponse coordonnée et rapide, d'autoriser expressément, même dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ou de son régime de sortie, le préfet à mettre en œuvre l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure afin de lui permettre d'agir plus efficacement, non dans le domaine seulement sanitaire (déjà couvert comme démontré) mais dans d'autres domaines (scolaire, culturel...). Cette option n'a pas été retenue.

3.2 OPTION RETENUE

L'article L. 742-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que « Les opérations de secours sont constituées par un ensemble d'actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, de sinistres, de catastrophes, de détresses ou de menaces » : sont donc ainsi visées les actions visant à mettre un terme à ces événements mais également celles visant à la prévenir, l'article L. 742-2 que le préfet est le directeur des opérations de secours lorsque les conséquences de

⁹⁶ L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

⁹⁷ Articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique.

l'évènement dépassent les limites d'une commune..En créant un nouvel article L. 742-2-1 dans le code de la sécurité intérieure, la présente mesure vient renforcer la notion de directeur des opérations de secours en ne le cantonnant pas aux seules opérations matérielles mais en élargissant le champ de l'autorité fonctionnelle du préfet, sur les administrations civiles de l'État et ses établissements publics couvrant un large champ de l'action publique, dès lors qu'interviennent des événements de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population définis à l'article L. 732-1 du code de la sécurité intérieure.

Il s'agit de doter le préfet de département des outils permettant de renforcer leur pilotage des crises « classiques » en lui permettant de mettre en œuvre les actions mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 742-1 du code de la sécurité intérieure, dont le champ est précisé pour ajouter aux « actions », les « décisions » pouvant être prises dans ce cadre, afin de n'avoir qu'un seul acteur au niveau local en la personne du préfet. Ce renforcement de l'autorité du préfet s'inscrit dans un dispositif encadré qui lui permet de prendre toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu : le préfet devient donc, de fait, le directeur des opérations, qu'il s'agisse des opérations de secours ou des décisions visant à prévenir la menace ou sa répétition

Ces précisions justifient que l'article L. 115-1 du même code soient abrogées dès lors qu'elles font double emploi.

La mise en œuvre de ce dispositif résulte d'une autorisation donnée par le préfet de zone au préfet de département qui le sollicite en ce sens, au regard Elle affirme immédiatement, d'une part, que le préfet incarne l'unité de direction afin d'éviter la gestion de crises en silo et, d'autre part, de disposer de toutes les ressources pour organiser la réponse opérationnelle, mobiliser les moyens, anticiper les réactions et les suites. Elle annonce également aux forces vives que des perturbations seront à prévoir dans leur fonctionnement, y compris s'il paraît éloigné du type de crise rencontré, du fait du caractère systémique de la crise attendue ou en cours et de la nécessaire concentration des moyens attendue pour y répondre.

Dans l'exercice de la direction des opérations de secours, le préfet devient l'autorité d'emploi de tous les services de secours, de sécurité publique, de sécurité sanitaire, de sécurité alimentaire, de sécurité environnementale, de sécurité économique, de cyber sécurité, etc. Au-delà, ces forces seront susceptibles d'être amenées, dans le respect des législations en vigueur (notamment relatives à l'exercice de professions réglementées), à exercer des activités qui pourront les distraire de leurs missions habituelles (assistance à la population, surveillance de levées, etc.) sous l'autorité du préfet ou de son représentant, en étant alors délié du lien de subordination qui les lie à leur autorité hiérarchique et/ ou fonctionnelle habituelle.

Plusieurs garanties sont prévues :

- D'une part, c'est le préfet de zone de défense et de sécurité qui autorise le préfet de département à diriger l'action de l'ensemble des services et établissements publics de

l'Etat ayant un champ d'action territorial, que la crise concerne un ou plusieurs départements. Ce choix est cohérent avec les missions qui lui sont attribuées par [l'article R*122-4 du code de la sécurité intérieure](#) (notamment coordination des actions dans le domaine de la sécurité civile, allocations de moyens). Un dispositif relevant du niveau national paraît inapproprié à une cinétique rapide ;

- D'autre part, l'intensité de l'événement et ses répercussions généralisées sont des critères d'appréciation de la capacité à activer cette autorisation, telles que les situations :
 - obérant gravement le potentiel économique, la sécurité ou la capacité de survie de la Nation ;
 - mettant gravement en cause la santé ou la vie de la population ;
 - rendant indisponible la production ou la distribution de biens ou de services indispensables à la satisfaction de besoins essentiels, soit pour la vie des populations, soit à l'exercice de l'autorité de l'État, soit au fonctionnement de l'économie, soit à la sécurité de la Nation ;
 - ou pouvant présenter un danger grave pour la population.

La nature des événements susceptibles de justifier la mise en œuvre de ce dispositif doit être la plus large possible :

- sécurité des populations (sécurité sanitaire, alimentaire, économique, civile, attaque terroriste) ;
 - organisation des moyens de secours (gestion de situations sanitaires exceptionnelles et réponse aux risques majeurs) ;
 - fonctionnement des institutions et la continuité des services publics (continuité démocratique et celle des services publics essentiels) ;
 - préservation de l'environnement (crise environnementale, énergétique ou technologique, ainsi que la gestion de tous les risques naturels) ;
- Enfin, les mesures que peut prendre le préfet dans ce cadre ne peuvent viser qu'à prévenir, faire cesser ou éviter la répétition de l'évènement susceptible d'entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics.

Le renforcement du rôle du préfet dans la coordination de la gestion de crise, définie largement, concernerait d'une part les administrations civiles de l'État, en introduisant une dérogation temporaire aux exemptions d'autorité du préfet prévus à l'article 33 du décret du 29 avril 2004 susvisé pour les services académiques et les directions départementales des finances publiques. Seules seraient exclues de son champ d'intervention les actions d'inspection de la législation du travail ainsi que les organismes ou missions à caractère juridictionnel, les organismes chargés d'une mission de contrôle des comptes et les services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice, visés à l'article 32 du décret de 2004. D'autre part, l'autorité du préfet serait également accrue à l'égard des établissements publics

de l'État permettant de couvrir notamment les agences régionales de santé et l'Office français de la biodiversité.

Le projet de loi exclut toutefois de ce dispositif, en son III, les mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence sanitaire (articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique) et l'article 1^{er} de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire lesquelles sont temporaires, mais également les dispositions de l'article L. 3131-1 à L. 3131-11 du code de la santé publique relatives à la « *menace sanitaire grave* » dont la mise en œuvre est subordonnée à une décision du ministre de la santé et pour lesquelles le préfet détient déjà des prérogatives propres.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Suppression de l'article L. 115-1 du code de la sécurité intérieure, modification de l'article L. 742-1 et création de l'article L. 742-2-1 au sein du chapitre II relatif aux opérations de secours du titre IV du livre VII de la partie législative de ce code.

IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En cas d'autorisation du préfet de zone saisi par le préfet de département, le renforcement de l'autorité de ce dernier sur l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics permettra d'assurer une unité de la parole et de l'action de l'État au niveau territorial.

Cette autorité accrue du préfet aura pour effet de renforcer la cohérence de l'action de l'État dans les territoires, et à l'égard des collectivités territoriales. C'est une assurance d'avoir un seul interlocuteur, bien identifié, parlant d'une seule voix au niveau déconcentré.

4.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le renforcement de l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics de son ressort permettra de renforcer la cohérence de l'action de l'État et de ses services dans les territoires.

4.3 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En cas de déclenchement de ce dispositif, le renforcement de l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics de l'État permet d'assurer une unité de la parole et de l'action de l'État au niveau territorial.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'applique dès le lendemain de la promulgation de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3 Textes d'application

Néant.

Article 28 : Création d'une journée annuelle obligatoire de prévention des risques

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le plan d'action « Tous résilients face aux risques », élaboré à partir des conclusions de la mission « culture du risque » diligentée par le Gouvernement et dirigée par Frédéric Courant, a dessiné plusieurs axes de travail visant à renforcer la sensibilisation des populations face aux risques majeurs et à leurs manifestations (catastrophes naturelles, accidents industriels, etc.).

L'un des objectifs est d'organiser, sur l'ensemble du territoire national, métropolitain et outre-mer, des actions de sensibilisation et de préparation de la population à ces événements pour lesquels le code de l'environnement instaure le droit à l'information des citoyens sur les risques auxquels ils sont exposés (article L. 125-2 du code de l'environnement).

En effet, si les territoires ultra-marins sont plus sujets aux risques naturels majeurs, des événements récents en métropole (inondations dans l'Aude, tempête Alex, usine Lubrizol, etc.) ont rappelé l'importance de former et d'informer les populations à l'ensemble des risques sur la totalité du territoire national. Toutefois, la résilience des populations ne tient pas qu'à la connaissance des risques, mission de prévention portée par le ministère de la transition écologique. Il est également important de former la population française aux bons comportements à adopter en cas de survenue d'un événement majeur, pendant et après la crise, cette compétence relevant du ministère de l'intérieur. Il est en effet essentiel de connaître la signification d'un signal d'alerte, les gestes réflexes à acquérir pour se mettre à l'abri de l'aléa ou de la menace selon la nature de ces derniers, et de savoir se préparer dans de bonnes conditions à une éventuelle décision d'évacuation ou de confinement.

Le développement d'un citoyen acteur de sa mise en sécurité et de la protection d'autrui se comprend dans la complémentarité du volet formation à la prévention des risques et aux comportements en cas d'évènement et du volet d'une journée nationale de sensibilisation et de prise de conscience collective des enjeux. Ces deux volets doivent à terme permettre une gestion plus efficace de la crise par des comportements adaptés de la population.

Parmi ces actions de sensibilisation du grand public, une **journée annuelle de la résilience face aux risques sera organisée** chaque année le 13 octobre, journée internationale de la prévention des risques de l'ONU. Cette journée doit progressivement être enrichie dans l'esprit des « journées japonaises » qui, au-delà des éléments de connaissance et d'information, comprennent des exercices prévoyant la participation des populations et devant toucher le plus grand nombre.

Les actions d'information prévues dans les administrations publiques, les établissements et entreprises privés ou les établissements d'enseignements intégreront notamment des exercices

qui pourront se tenir soit, de manière privilégiée et dans la mesure du possible, à l'occasion de la journée annuelle de la résilience prévue le 13 octobre soit, si cela n'est pas possible pour les différents acteurs publics et privés précités, à une date différente.

Pour cela, les actions suivantes devront être mises en place :

1) Dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur, développer l'information face aux risques majeurs naturels ou technologiques : sensibilisation et compréhension du risque et mise en place d'exercices tout au long de l'année pour apprendre à réagir face aux crises et plus spécifiquement informer les élèves et les équipes éducatives des risques auxquels ils peuvent être exposés dans l'environnement de leur établissement.

2) Dans la fonction publique, les agents sont astreints chaque année à une information et une préparation face aux risques. Cette disposition doit être applicable aux agents des trois fonctions publiques, tant en métropole qu'outre-mer. L'information des agents publics ainsi proposée est indispensable au regard des missions qui leur sont dévolues notamment d'accueil et de prise en charge de publics parfois vulnérables ou dépendants. Cette action s'intégrera également dans la Stratégie nationale de résilience (SNR) qui comprendra une initiative intitulée "*Sensibiliser, acculturer et former les agents publics aux enjeux de sécurité et à la gestion de crise*".

3) Dans le secteur privé, les employeurs dispensent, au travers d'un ou de plusieurs référents chargés de l'information des travailleurs en matière de prévention des risques majeurs, une information aux travailleurs sur les risques naturels et technologiques auxquels l'établissement est exposé. Il est en effet de la responsabilité de l'employeur de préparer ses travailleurs à adopter les bons réflexes en cas de crise afin d'en assurer au mieux la sécurité. Cette information pourra opportunément se tenir à l'occasion de la journée nationale de résilience, sans pour autant l'imposer. De même, dans l'objectif que les employeurs disposent d'une souplesse d'organisation, cette information des salariés pourra être organisée soit dans les locaux de l'établissement soit auprès des acteurs identifiés à l'article L. 4644-1 du code du travail comme pouvant dispenser la formation du ou des référents (services de santé au travail interentreprises, services de prévention des caisses de sécurité sociale ...).

4) Le milieu associatif est associé à l'organisation de la journée nationale de la résilience (cf. plan d'action « Tous résilients face aux risques »). Les interactions entre cette journée grand public et les journées de sensibilisation prévues en milieu professionnel seront recherchées, notamment par la participation du grand public aux exercices organisés par les services de l'État ou les collectivités territoriales.

5) Par ailleurs, ces actions de sensibilisation seront intégrées autant que possible à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de sauvegarde (PCS) et notamment dans le cadre de la réalisation d'exercices de gestion de crise.

Divers dispositifs de droit commun, de différents niveaux normatifs, participent de l'information et de la sensibilisation des populations :

- Au niveau législatif :

- Information du public relative aux risques majeurs (Etat et communes) : [article L. 125-2 du code de l'environnement](#) ;
 - Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) : [article L. 562-1 du code de l'environnement](#) ;
 - Principe de sensibilisation à la prévention des risques : [code de l'éducation : article L. 312-13-1 du code de l'éducation](#) ;
 - Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde (PCS-PCIS) : [articles L. 731-1 à L. 731-5 du code de la sécurité intérieure](#) ;
 - Journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque et de sensibilisation aux gestes qui sauvent : article 5 de la [loi n°2020-840 du 3 juillet 2020](#) visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent.
- Au niveau réglementaire :
 - Information donnée au public sur les risques majeurs : [article R. 125-11 du code de l'environnement](#) ;
 - Modalités de sensibilisation à la prévention des risques : [code de l'éducation : article D.312-40 du code de l'éducation](#) ;
 - Plans communaux de sauvegarde : [articles R. 731-1 à R. 731-10 du code de la sécurité intérieure](#).
 - Au niveau infra-réglementaire :
 - Plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs (PPMS) : [circulaire du 24 mai 2006](#) relative à l'éducation à la responsabilité en milieu scolaire (sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des services de secours, formation aux premiers secours et enseignement des règles générales de sécurité) et circulaire n°2015-205 du 25 novembre 2015 ;
 - Rencontre de la sécurité : circulaire du 29 juillet 2013 (fusion de la Journée de la sécurité intérieure et de la Semaine de la sécurité routière).

Pour l'outre-mer, un dispositif proche de celui recherché par le présent projet de loi a été mis en place récemment par l'article 241 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

La disposition envisagée ne se heurte à aucune règle ni aucun principe constitutionnel ou conventionnel.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Compte tenu de l'objectif poursuivi qui est de systématiser l'information de nos concitoyens aux risques majeurs et aux bons comportements à adopter en cas de survenue d'un événement majeur y compris au travers d'exercices et cela qu'il s'agisse des administrations et des établissements scolaires mais également des collectivités territoriales et de leurs établissements ainsi que des entreprises privées, il est nécessaire de recourir au vecteur législatif.

En outre, la mise en place d'un dispositif d'information obligatoire des salariés relative à la prévention des risques majeurs reposant notamment sur la désignation d'au moins un salarié référent formé à cet effet nécessite la modification de la partie législative du code du travail.

Enfin, l'intégration dans la journée nationale de la résilience de l'actuelle « *journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque et de sensibilisation aux gestes qui sauvent* » instituée par la loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent implique l'abrogation de l'article 5 de cette dernière loi.

Cette dernière mesure permet également d'aboutir à réduction ainsi qu'à une simplification du dispositif normatif en évitant de créer une seconde journée nationale dédiée à une action participant de la même finalité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif du projet de dispositions législatives est de contribuer à un haut degré de résilience de la société française face aux risques de tous types et, à cette fin, de systématiser l'information pour sensibiliser nos concitoyens aux risques majeurs et la bonne appréhension par ces derniers des comportements à adopter pour y faire face.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une option envisageable aurait été de se fonder sur un dispositif ne reposant que sur le volontariat des acteurs notamment des entreprises. Compte tenu de l'objectif d'atteindre la participation la plus large possible de nos concitoyens afin de contribuer à la résilience de la société, une telle option n'a pas été retenue.

De même la modification du code du travail pour instituer l'obligation d'information des salariés sur les risques majeurs et les moyens d'y faire face nécessite de recourir à un vecteur permettant d'assurer cette obligation.

Enfin, le souhait d'une intégration de la « *journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque et de sensibilisation aux gestes qui sauvent* » à la journée nationale de la résilience pour constituer un ensemble cohérent nécessite également d'une inscription dans un dispositif législatif complet.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à instituer dans le code de la sécurité intérieure et dans le code du travail des dispositions visant à instituer une journée nationale de la résilience, à prévoir une information et des mises en situation sur les risques majeurs et les conduites à tenir, organisées par les employeurs (publics et privés) ainsi que par les responsables d'établissement à l'attention des occupants réguliers et notamment des personnes qui y sont accueillies en formation initiale ou professionnelle ou encore aux membres d'associations.

Cette option retenue se concrétise, en termes normatifs, selon le schéma suivant :

1 - La journée nationale de la résilience pour toute la population [article L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure] – les modalités d'organisation de cette journée seront fixées par un décret en Conseil d'État ;

2 - Une information et une préparation obligatoires pour les travailleurs et occupants réguliers des établissements, notamment ceux qui y sont accueillis en formation initiale ou professionnelle ou encore aux membres d'associations [article L. 731-1-2 du code de la sécurité intérieure] ;

3 – Pour les employeurs privés : il est institué au moins un référent chargé de l'information relative à la prévention des risques majeurs, désigné par l'employeur et bénéficiant d'une formation obligatoire à cet effet [L 4644-1 code du travail] ; l'employeur informant ses salariés sur les risques majeurs et les moyens d'y faire face [L 4141-1 code du travail] au travers du référent précité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La disposition proposée vise à compléter ou modifier trois codes :

1 - Le code de la sécurité intérieure en y insérant deux nouveaux articles :

- l'article L. 732-1-1 qui institue le principe d'une journée nationale de la résilience ;
- l'article L. 732-1-2 qui institue une obligation pour les employeurs publics et privés et les responsables d'établissement d'informer, au moins une fois par an, leurs personnels et les occupants réguliers des établissements, notamment des personnes qui y sont accueillies en formation initiale ou professionnelle ou encore aux membres d'associations, à la prévention des risques et au volet comportemental associé au travers de l'organisation d'exercices pouvant intervenir tout au long de l'année.

2 - Le code du travail en complétant :

- l'article L. 4644-1 pour prévoir que l'employeur désigne un référent chargé de l'information relative à la prévention des risques ; et, d'autre part,
- l'article L. 4141-1 pour prévoir que l'employeur s'assure que chaque travailleur reçoive annuellement une information sur les risques auxquels l'établissement est soumis avec l'organisation d'exercices ou de démonstrations associés à ces risques.

Compte-tenu de la proximité du dispositif prévu par le projet de loi avec celui mis en place par la loi n° 2022-217 précitée, il est proposé d'abroger le chapitre III du titre II du livre VIII de la quatrième partie du code du travail (articles L. 4823-1 et L. 4823-2) à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} novembre 2023.

Par ailleurs, compte tenu de l'intégration de la « Journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque et de sensibilisation aux gestes qui sauvent » dans la journée nationale de résilience, il est proposé d'abroger l'article 5 de la loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 qui institue la première journée nationale citée.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La finalité de ces dispositions est qu'elles aboutissent à l'imprégnation la plus large possible parmi nos concitoyens des comportements qui permettent de se préparer à la survenance

d'une crise, et, lorsque celle-ci survient, que les personnes soient en capacité de se mettre en sécurité et de protéger tant leurs proches qu'autrui afin d'éviter certains dangers et de diminuer les prises de risques.

Pour la société, l'ambition est également qu'elles permettent par une acculturation de la population de réduire le risque à la source et avoir une moindre sollicitation des services de secours et des moyens d'intervention et, idéalement, qu'elles contribuent à réduire le bilan humain des catastrophes.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Entreprises exposées aux risques naturels et technologiques

- *Nombre d'entreprises exposées aux risques naturels mentionnés au I de l'article L. 562-1 du code de l'environnement*

Les inondations représentent le premier risque naturel en France avec **9 850 000 emplois** concernés (9 millions pour les débordements de cours d'eau et 850 000 pour les submersions marines), selon les chiffres du ministère de la transition écologique⁹⁸.

- *Nombre d'entreprises exposées aux risques technologiques et présents dans un périmètre de plans particuliers d'intervention (PPI) tels que mentionnés à l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure*

Au 20 janvier 2022, on peut évaluer à environ **9 000 le nombre d'entreprises** concernées sur la base des 680 sites SEVESO seuil haut répertoriés avec obligation de PPI et les 19 centrales nucléaires concernées⁹⁹.

Cette estimation est fondée sur une moyenne de sociétés par zone PPI (janvier 2022) :

- environ 10 entreprises par zones PPI hors nucléaire : soit entre 6500 et 7000 entreprises ;
- environ 100 entreprises par zones PPI des centres nucléaires de production d'électricité (CNPE) : soit entre 1900 et 2000 entreprises.

Information des travailleurs des entreprises exposées aux risques naturels et technologiques

- *Nombre de travailleurs concernés par les risques naturels et technologiques*

⁹⁸ Données issues de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (2011) : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/EPRI-Principaux-resultats_120712.pdf

⁹⁹ Données non publiques issues d'extractions du SIG (Système d'information géographique) Synapse au 20 janvier 2022.

- Pour les risques naturels :

Comme expliqué ci-dessus, selon les chiffres du ministère de la transition écologique, **9 850 000 emplois** sont concernés par le risque d'inondations (débordements de cours d'eau et submersions marines).

- Pour les risques technologiques :

Les chiffres ci-dessous sont issus des [données de l'INSEE de 2017](#) sur la répartition moyenne des entreprises. Cette classification correspond aux quatre catégories suivantes définies par l'article 51 de [la loi n° 2008-776 du 4 août 2008](#) de modernisation de l'économie :

- Grande entreprise : entreprise qui a moins de 5 000 salariés mais plus de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires et plus de 2 milliards d'euros de total de bilan ;
- Entreprise de taille intermédiaire (ETI) : entreprise qui a entre 250 et 4 999 salariés, et soit un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1,5 milliard d'euros, soit un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros ;
- Petite et moyenne entreprises (PME) : entreprise occupant moins de 250 personnes, et qui a un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros ;
- Microentreprise (MIC) : entreprise occupant moins de 10 personnes, et qui a un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros.

Selon les données du tableau ci-dessous, en moyenne **30 314 salariés** sont exposés aux **risques technologiques** du fait de l'intégration de leur entreprise dans un plan particulier d'intervention (PPI).

	Grandes entreprises	Entreprises de taille intermédiaire	Petites et moyennes entreprises	Microentreprises	<u>Total</u>
Nombre d'entreprises	257	5 722	147 767	3 701 363	3 855 109
Effectif salarié en EQTP	3 399 000	3 258 000	3 883 000	2 445 000	12 985 000
Nombre moyen de salariés par type d'entreprises	13 226	569	26	1	3
Répartition moyenne des entreprises	0,01%	0,15%	3,83%	96,01%	100,00%
Répartition moyenne des entreprises concernées par les risques technologiques	0,60	13,36	344,97	8 641,07	9 000,00
Nombre moyen de salariés exposés aux risques technologiques	7 935	7 606	9 065	5 708	30 314

- *Estimation du coût financier pour les entreprises*

En estimant en moyenne à **deux heures** la durée de l'information aux salariés et sachant que le coût horaire moyen de la main d'œuvre est de **38,10 euros** (données INSEE, 2020), le coût engendré par la mobilisation du salarié pour recevoir cette information revient :

- Pour les entreprises exposées aux risques naturels à **750 570 000 euros** ($9\,850\,000 \times 76,2 \text{ €}$) ;
- Pour les entreprises exposées aux risques technologiques à **2 309 927 euros** ($30\,314 \times 76,2 \text{ €}$).

Ce qui aboutit à un coût total de **752 879 927 euros** à supporter pour l'ensemble des entreprises concernées.

Ce montant est à mettre en vis-à-vis de l'utilité de ces formations, qui permettront aux entreprises d'être plus résilientes face aux risques et de sauver des vies humaines.

4.2.3. Impacts budgétaires

Il n'est pas prévu de compensation financière pour la mise en œuvre de ces dispositions par les acteurs économiques et administratifs, celles-ci représentant, pour chacun des acteurs, un coût peu significatif ne nécessitant pas une telle compensation.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics participent à la journée nationale de la résilience instituée par le nouvel article L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure. Les manifestations et actions d'information et de sensibilisation organisées dans le cadre de la journée nationale de la résilience ont vocation à être organisées au plus près des populations, par les collectivités territoriales. Cette journée et les actions qui y seront associées rejoignent et complètent les récentes dispositions votées dans le cadre de [la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021](#) visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels. En effet, les maires, par l'intermédiaire d'un adjoint, d'un conseiller ou du correspondant incendie et secours, doivent communiquer à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde.

Il est estimé qu'environ 31 000 communes sont soumises à un risque majeur (naturel ou industriel). Il ne s'agit pas d'une obligation nouvelle pour les communes, celles-ci étant déjà concernées par la mise en œuvre des dispositions du code de l'environnement relatives à l'information et à la sensibilisation des habitants aux risques majeurs. Le dispositif normatif ici proposé vise donc à donner un cadre permettant la mise en œuvre de ces dispositions à l'égard des habitants et des personnels en associant la mise à disposition de l'information préventive pertinente relative aux risques majeurs et la sensibilisation aux comportements qui permettent de s'en prémunir.

Bien entendu, l'État accompagnera les collectivités territoriales dans cette mission. En effet, dans le cadre du plan d'action « *Tous résilients face aux risques* » lancé le 18 octobre 2021 par le ministère de la Transition écologique, l'État soutiendra l'Association française de prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT, dont les statuts sont en cours de révision) afin qu'elle élabore des supports adaptés aux différents publics et aux différents territoires, qu'elle partage avec les collectivités les initiatives et bonnes pratiques, qu'elle sensibilise les élus sur les risques naturels et technologiques et leur propose un panel de formations adaptées aux enjeux de leur territoire. Par ailleurs, le site [Géorisques](#) sera adapté et progressivement enrichi d'outils et de supports pédagogiques. Il doit permettre, à terme, de partager et de diffuser les informations aujourd'hui contenues dans les dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM) et les documents d'information communaux sur les risques majeurs (*DICRIM*).

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

En ce qui concerne l'information des personnels des administrations, en estimant en moyenne à deux heures la durée de l'information aux agents publics sur les risques majeurs et les moyens d'y faire face et sachant que le salaire brut moyen est de 3.220 euros pour la fonction publique d'État (FPE) rapporté à 2.491.487 agents, 2.456 € pour la fonction publique territoriale (FPT) rapporté à 1.935.435 agents et de 2.842 € pour la fonction publique hospitalière (FPH) rapporté à 1.034.712 agents (données DGAFP, RAEFP 2021¹⁰⁰), le coût potentiel, sur une base de 35 heures hebdomadaires, de la mobilisation de l'agent pour recevoir cette information revient à :

- Pour la FPE : 105 790 046 euros ;
- Pour la FPT : 62 684 433 euros ;
- Pour la FPH : 38 776 970 euros.

Ce qui représente un **coût total potentiel de 207.251.449 euros** pour l'ensemble des administrations, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers concernées.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

La journée nationale de la résilience s'inscrit dans le cadre de l'éducation à la sécurité. Cette dernière se construit de la maternelle au lycée. Il s'agit d'une démarche, engagée dans une continuité éducative, qui doit permettre aux élèves de développer des comportements de responsabilité individuelle, collective, morale et civique en faisant appel à la sensibilité, à la conscience et à l'engagement de chacun.

Cette éducation s'articule autour de plusieurs axes :

- la prévention des risques majeurs qui comprend la sensibilisation à une démarche citoyenne de la responsabilité et de l'approche des risques ;
- l'éducation à la sécurité routière ;

¹⁰⁰ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2021>.

- la sensibilisation aux gestes qui sauvent et la formation aux premiers secours ;
- la prévention des accidents de la vie courante.

La mise en œuvre de l'éducation à la sécurité est pilotée, en lien avec le projet d'école ou d'établissement, par l'inspecteur de l'éducation nationale, le directeur d'école et le chef d'établissement. Elle est assurée par les membres de la communauté éducative, enseignants, personnels d'éducation, de santé et en collaboration avec les parents et des partenaires institutionnels ou associatifs agréés.

Les projets éducatifs et pédagogiques s'insèrent dans les activités définies par le comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement (CESCE). Tous les élèves doivent acquérir au cours de leur scolarité les savoirs et les comportements nécessaires pour prévenir une situation de danger, pour se protéger et pour porter secours. Cette éducation à la responsabilité face aux risques est inscrite dans le code de l'éducation et est mise en œuvre tout au long de la scolarité ([article L. 312-13-1 du code de l'éducation](#)).

La journée nationale de la résilience est également susceptible de s'appuyer sur les exercices prévus dans le cadre des plans particuliers de mise en sûreté face aux risques majeurs prévus par la [circulaire n° 2015-205 du 25 novembre 2015](#). Les coordonnateurs académiques risques majeurs placés auprès de chaque recteur assurent l'impulsion, le pilotage et la coordination de cette politique.

La journée nationale de la résilience peut également constituer un temps fort de la formation des élèves dans le cadre du continuum éducatif des premiers secours de l'éducation nationale ([D. 312-40 à D. 312-42 du code de l'éducation](#)). Elle pourra être un temps fort de l'animation pédagogique des classes cadets de la sécurité civile.

Aussi la journée nationale de la résilience pourra-t-elle être un temps fort, fédérateur des actions déjà menées, contextualisé autour des risques majeurs existants sur le territoire.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Trois instances doivent impérativement être consultées :

- le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) en application de l'article R. 4641-9 du code du travail : consultation électronique effectuée entre le 24 et le 28 février 2022 ;
- la Commission nationale négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle en application de l'article L. 2271-1 du code du travail : consultation électronique effectuée entre le 15 et le 21 février 2022 ;

- le Conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales : consultation effectuée le 22 février 2022 ;

S'agissant des agents publics, la question s'est posée de la consultation du Conseil commun de la fonction publique (CCFP). Toutefois et après avis de la DGAFP, il ressort que cette saisine ne s'avère pas impérative au regard des dispositions du [décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012](#) relatif au CCFP, le dispositif reposant sur une information des agents publics aux risques majeurs et aux moyens de s'en prémunir qui ne présente pas le caractère d'une formation statutaire au sens de l'article 2 du décret précité.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La majeure partie des dispositions proposées au titre de cet article ne sont pas d'application directe mais doivent être précisées par voie réglementaire, qu'il s'agisse des dispositions à intégrer dans le code de la sécurité intérieure ou de celles modifiant le code du travail.

Dès lors, les modalités d'entrée en vigueur seront déterminées par trois décrets dont deux décrets en Conseil d'Etat pour l'application des dispositions à inscrire au code de la sécurité intérieure et un décret simple d'application des dispositions modifiant le code du travail.

Il est à noter que la disposition visant à abroger la disposition instituant la « *Journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque et de sensibilisation aux gestes qui sauvent* » par l'article 5 de la loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, a pour objet d'intégrer cette journée au sein de la journée nationale de résilience instituée par le projet de loi (article L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure). L'application de ce nouvel article étant subordonnée à un décret d'application, l'abrogation précitée doit être effective à la date d'entrée en vigueur de ce décret en Conseil d'État.

5.2.2. Application dans l'espace

L'application de ces dispositions est souhaitée pour l'ensemble du territoire national.

S'agissant des outre-mer, il convient de noter que des dispositions visant la même finalité sont contenues dans la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 (JORF du 22 février) relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, à son article 241.

Ces dispositions, qui visent certains territoires ultramarins (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, St-Martin, St-Barthélémy, St-Pierre-et-Miquelon), sont très proches dans leur finalité de celles proposées par l'article 28 du présent projet de loi.

Ces dernières sont toutefois plus complètes notamment en visant un périmètre de risques plus large puisque tant les risques naturels que les risques technologiques sont pris en compte contre les seuls premiers dans la loi du 21 février 2022 et également en ajoutant à l'information sur ces risques un volet de sensibilisation aux bons comportements à adopter notamment au travers d'exercices. Il est donc proposé d'abroger l'essentiel de l'article 241 de la loi du 21 février 2022 au bénéfice de l'application, dans les territoires ultramarins précités, de l'article 28 du présent projet de loi.

Le calendrier d'entrée en vigueur des dispositions proposées étant subordonné à celui des débats parlementaires pour l'examen du présent projet puis à la mise en œuvre des décrets d'application, il est proposé un dispositif d'entrée en vigueur de l'abrogation de l'essentiel de l'article 241 de la loi du 21 février 2022 qui soit subordonné à la prise d'un décret dédié et au plus tard le 1^{er} novembre 2023.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition nécessite quatre décrets pour son application :

- Décret en Conseil d'Etat pour l'application de l'article L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) concernant l'institution de la journée nationale de la résilience ;
- Décret en Conseil d'Etat pour l'application de l'article L. 731-1-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) concernant l'information et la préparation à une crise (risques naturels, technologique et atteintes graves de sécurité publique) dans tous les établissements publics et privés ;
- Décret d'application de l'article L. 4644-1 du code du travail concernant la désignation et formation des salariés compétents et du référent chargé de l'information relative à la prévention des risques majeurs.
- Décret fixant l'entrée en vigueur de l'abrogation des dispositions instituées par l'article 241 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 et applicables aux outre-mer

CHAPITRE III

SUBVERSIONS VIOLENTES

Article 29 : Créer une procédure de dévolution des biens des associations dissoutes par l'autorité administrative

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La liberté d'association est un principe constitutionnel, reconnu par la [décision du Conseil constitutionnel n° 71-44 DC du 16 juillet 1971](#), et faisant l'objet d'une protection particulière, notamment par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

De ce fait, la création d'une association repose, en France, sur un régime déclaratif sans contrôle *a priori* de l'État, conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

Si la liberté d'association constitue le principe, le cadre juridique actuel autorise néanmoins l'autorité judiciaire ou administrative à prononcer la dissolution d'une association (ou d'un groupement de fait, s'agissant de la seule police administrative) pour des motifs strictement délimités et principalement liés à la prévention ou à la répression des atteintes à l'ordre public.

Une fois la dissolution de l'association prononcée, l'association conserve sa personnalité morale pour les besoins de la liquidation de ses biens et peut ainsi encore accomplir des actes de gestion de son patrimoine.

Une telle dissolution peut s'opérer¹⁰¹ de plusieurs façons :

¹⁰¹ La mise en sommeil d'une association n'entraîne pas sa dissolution (cour d'appel de Paris, 13 mars 1996, Asso. Images et mouvements) néanmoins, en cas d'inactivité il peut y avoir dissolution. La jurisprudence reconnaît ainsi au juge la faculté de prononcer une dissolution judiciaire lorsqu'il existe de justes motifs pour le faire, notamment lorsque l'association a cessé l'activité constituant son objet (Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 13 mars 2007). Cette jurisprudence, se fondant en l'occurrence sur l'article 1844-7 du code civil applicable aux sociétés, réserve par là même l'action en justice aux seuls membres de l'association. La Cour de cassation a également reconnu la possibilité d'une dissolution judiciaire en cas d'impossibilité objective et irréversible de réaliser le but poursuivi par l'association (Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 17 février 2016). La dissolution administrative reste quant à elle applicable aux seuls cas visés par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure et par l'article 6-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence modifiée par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015.

- **De manière volontaire par autodissolution ;**
- **Par la voie judiciaire :**
 - sur le fondement de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 précitée,
 - sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001¹⁰², pour les personnes morales dont l'activité a pour but de « *créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes (...)* »,
 - en tant que sanction pénale, sur le fondement des dispositions de l'article 131-39 du code pénal ;
- **Par la voie administrative :**
 - sous le régime de droit commun, par une mesure de police administrative fondée sur les dispositions de l'[article L. 212-1](#) du code de la sécurité intérieure (CSI),
 - sur le fondement de l'[article L. 332-18](#) du code du sport,
 - en période d'état d'urgence, sur le fondement de l'article 6-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, modifiée par la [loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015](#).

1.1.1 Les dissolutions d'association par la voie judiciaire

La dissolution d'une association peut être prononcée par l'autorité judiciaire sur le fondement de plusieurs dispositions législatives.

Il est à noter que l'ensemble de ces dispositions précisent que la mesure de dissolution ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne morale ou d'une association, entendue comme une association déclarée en préfecture et jouissant de la personnalité morale, et excluant par là-même les groupements de fait.

Sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901 précitée, dont l'article 3 prévoit qu'est frappée de nullité et est de nul effet toute association « *fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement* ». Dans ce cas de figure et en application de l'article 7 de la même loi, le tribunal judiciaire du siège du lieu de

En dehors de ces différentes hypothèses de dissolution, il n'existe aucune autre procédure permettant d'engager une procédure de dissolution à l'encontre d'une association en sommeil. Une telle mesure serait en tout état de cause de nature à porter atteinte au principe, de valeur constitutionnelle, de la liberté d'association.

¹⁰² [Loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales](#)

l'association concernée prononce la dissolution de l'association concernée à la demande soit de toute personne intéressée, soit du ministère public. L'article 8 accompagne cette mesure d'une sanction pénale, exposant les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution à une peine de trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende.

Sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 précitée : cet article dispose que « *peut être prononcée [...] la dissolution de toute personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique ou l'objet, qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités, lorsque ont été prononcées, contre la personne morale elle-même ou ses dirigeants de droit ou de fait, des condamnations pénales définitives pour l'une ou d'autre des infractions mentionnées [à cet article]* ».

Les infractions concernées sont les suivantes :

- infractions contre l'espèce humaine, infractions d'atteintes volontaires ou involontaires à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne, de mise en danger de la personne, d'atteinte aux libertés de la personne, d'atteinte à la dignité de la personne, d'atteinte à la personnalité, de mise en péril des mineurs, d'atteintes aux biens ;
- infractions d'exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie prévues par les articles L. 4161-5 et L. 4223-1 du code de la santé publique ;
- infractions de publicité mensongère, de fraudes ou de falsifications prévues par les articles L. 121-6 et L. 213-1 à L. 213-4 du code de la consommation.

La dissolution est également prononcée par le tribunal judiciaire à la demande du ministère public agissant d'office ou à la demande de toute personne intéressée.

Le maintien ou la reconstitution, ouverte ou déguisée, d'une personne morale dissoute sur ce fondement constitue le délit prévu au deuxième alinéa de l'article 434-43 du code pénal, punissable de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

En tant que sanction pénale, sur le fondement de l'article 131-39 du code pénal, qui dispose que « *lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes :*

1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés [...] ».

Le dernier alinéa de cet article prévoit toutefois que cette peine n'est pas applicable à certaines personnes morales, notamment les partis ou groupements politiques, les syndicats professionnels ou les institutions représentatives du personnel.

1.1.2 Les dissolutions d'association par l'autorité administrative

Sous réserve des dispositions spécifiques au sport (article L. 332-18 précité du code du sport) et à l'état d'urgence, prévues à l'article 6-1 précité de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 qui autorisent, lorsque l'état d'urgence a été déclaré, la dissolution administrative d'une association, ou d'un groupement de fait « *qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent* », le cadre juridique des dissolutions administratives d'associations ou de groupements de fait est régi par l'article L. 212-1 précité du code de la sécurité intérieure (CSI).

1.1.2.1 Les mesures de dissolutions administratives sur le fondement des dispositions de l'article L. 212-1 du CSI

La dissolution prévue par les dispositions précitées est une procédure distincte de la procédure de dissolution judiciaire prévue par la loi sur la liberté d'association du 1^{er} juillet 1901 à l'encontre de « *toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement* ».

Ce dispositif, issu de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, a conduit à la dissolution de plus d'une centaine d'associations ou groupements de fait. Initialement, la loi du 10 janvier 1936 permettait la dissolution des associations ou groupements :

- provoquant à des manifestations armées dans la rue [art. 1^{er}, al. 1] ;
- présentant, en dehors des sociétés de préparation au service militaire agréées, par leur forme et leur organisation militaire, le caractère de groupes de combat ou de milices privées [art. 1^{er}, al. 2] ;
- ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du gouvernement [art. 1^{er}, al. 3].

Ces hypothèses de dissolution se sont successivement enrichies :

- avec l'ordonnance du 30 décembre 1944 (JORF du 31 décembre 1944) portant modification de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combats et milices privées, ayant introduit à cette loi une disposition permettant de dissoudre les associations et groupements dont l'activité tendrait à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine¹⁰³ ;

¹⁰³ [https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=\\$OFTOWzTAynbWewbYY5V](https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=$OFTOWzTAynbWewbYY5V)

- avec l'article 29 de la loi no 51-18 du 5 janvier 1951¹⁰⁴ portant amnistie, instituant un régime de libération anticipée, limitant les effets de la dégradation nationale et réprimant les activités antinationales ayant introduit à la loi de loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combats et milices privées, un nouveau cas permettant de dissoudre les associations ou groupements de fait qui auraient pour but de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi ou d'exalter cette collaboration ;
- avec la [loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972](#) qui a permis d'étendre la dissolution administrative aux associations incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ; propageant des idées ou des théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence [art. 1^{er}, al. 6] ;
- avec [la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986](#) relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, s'agissant des groupements se livrant, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger [art. 1^{er}, al. 7].
- en dernier lieu par la [loi n° 2021-1109 du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République.

En l'état actuel du droit, l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, prévoit une liste limitative de sept cas permettant la dissolution administrative de groupements de fait ou d'associations :

- 1° Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ;
- 2° Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;
- 3° Ou dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;
- 4° Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;
- 5° Ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ;

¹⁰⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705473/>

6° Ou qui, soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;

7° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

Par ailleurs, la loi du 24 août 2021 susmentionnée a, en outre, codifié la jurisprudence du Conseil d'État¹⁰⁵ en imputant à l'association ou au groupement de fait des agissements mentionnés à l'article L. 212-1 du CSI commis par un ou plusieurs de ses membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient¹⁰⁶.

Enfin, la dissolution administrative prononcée sur ce fondement emporte interdiction de la reconstitution ou du maintien de la personne morale ou du groupement dissous. Le dernier alinéa de cet article dispose, en effet, que « *le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre Ier du titre III du livre IV du code pénal* ». Ce renvoi désigne les incriminations relatives au maintien ou à la reconstitution d'associations ou de groupements dissous prévues aux articles 431-15 et 431-17 à 431-23 du code pénal.

1.1.2.2 Procédure

Aux termes d'une jurisprudence constante, cette procédure de dissolution constitue sans conteste une mesure de police¹⁰⁷.

A ce titre, elle a pour objet la protection de l'ordre public en prévenant ou en mettant fin à des troubles à l'ordre public causés par les associations ou groupements de fait dont l'activité

¹⁰⁵ voir par exemple CE *Barakacity*, 25 novembre 2020, n° 445774

¹⁰⁶ Article L212-1-1 : « Pour l'application de l'article L. 212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient ».

¹⁰⁷ CE, 8 septembre 1995, n° 155161 et 155162 *Comité du Kurdistan et autres* ; CE 26 juin 1987, *Fédération d'action nationale et européenne*, n° 67077 ; CE 13 février 1985, *Debizet*, n° 44910 ; CE, 13 janvier 1971, *Geismar*, n° 81087 ; 21 juillet 1970 *Krivine* ; CE, n° 339293, 13 juillet 2010 *Association Supras Auteuil* ; CE n°339257, 13 juillet 2010 *Association les Authentiks*, n° 315723 ; CE 25 juillet 2008 *Association nouvelle des Boulogne Boys*, CE, 17 novembre 2006, n° 296214, *M. Capo Chichi* ; CE, 21 juillet 1970, *Schroedt*, n° 76234

entre dans l'un des sept cas de figure énumérés par cet article. En visant « *toutes les associations ou groupements de fait* », le législateur a entendu viser tous les groupes réunis dans un but donné et dont les activités portent atteinte à l'ordre public, quelle que soit leur structure juridique et quel que soit leur degré d'organisation concrète.

Afin de garantir un niveau de protection élevé à la liberté d'association, constitutionnellement garantie, les dissolutions administratives prennent la forme d'un décret du président de la République, pris en conseil des ministres. L'instruction de la mesure est assurée, au sein du ministère de l'intérieur, par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

1.1.2.3 Les garanties apportées à la liberté d'association

La mise en œuvre de l'article L. 212-1 du CSI s'accompagne de nombreuses garanties procédurales et judiciaires permettant l'établissement d'une conciliation efficace et équilibrée entre la prévention et la répression des troubles à l'ordre public, d'une part et la sauvegarde des libertés publiques, au premier chef la liberté d'association, d'autre part. Ainsi, une mesure administrative de dissolution d'association ou de groupement de fait doit être solidement motivée, proportionnée, faire l'objet d'une procédure contradictoire¹⁰⁸ et est susceptible de recours devant le juge administratif.

Sur les éléments de motivation : la dissolution administrative doit mettre en évidence la dangerosité particulière, pour l'ordre et la sécurité publics, des activités du groupement ou de l'association. Le Conseil d'Etat tient en effet compte de considérations de fait et de droit pour justifier le maintien d'une décision d'une décision de dissolution¹⁰⁹.

Sur les garanties procédurales : la mesure de dissolution d'association ou de groupement de fait constituant une décision individuelle de police restreignant l'exercice d'une liberté publique, elle doit être motivée et précédée, par voie de conséquence, d'une procédure contradictoire conformément à l'article L. 121-1 du CRPA.

Ainsi, sauf urgence, cette procédure impose :

- l'envoi d'une lettre adressée aux responsables de l'association ou du groupement de fait les informant du projet du Gouvernement de dissoudre leur organisation en application de l'article L. 212-1 du CSI ;
- des motifs de cette décision ;
- de leur possibilité de faire valoir leurs observations dans un délai raisonnable et suffisant pour leur permettre de préparer leur défense¹¹⁰ à l'oral ou à l'écrit, par le biais d'un avocat ou non ¹¹¹.

¹⁰⁸ CE 25 juillet 2008, Association nouvelle des Boulogne Boys, n° 315723.

¹⁰⁹ CE, 17 novembre 2006, *Tribu Ka*, n° 296214.

¹¹⁰ CE, 31 octobre 1984, *F.A.N.E.*, n° 28070.

L'administration ne peut adopter la mesure envisagée qu'après avoir pris connaissance des observations invoquées par les intéressés.

Sur la proportionnalité de la mesure : les mesures de dissolution sont, au même titre que toute mesure de police administrative, soumises préalablement à leur édicition à un triple contrôle de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité (cf. *infra* - Cadre constitutionnel).

Sur les possibilités de recours : conformément au principe du droit à un recours effectif, garanti par le droit international (article 13 de la Convention EDH), une mesure administrative de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait est susceptible de recours, à plusieurs niveaux :

- *recours administratifs* : à l'instar de toute décision administrative, un décret de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait peut faire l'objet d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique ;
- *recours contentieux* : une décision administrative de dissolution est susceptible de recours contentieux devant le Conseil d'État, tant en procédure de référé – notamment en référé-liberté s'agissant de l'atteinte à la liberté fondamentale d'association et sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA) – qu'en recours en annulation.

Et le Conseil d'État a rappelé, à l'appui de son refus de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité fondée sur l'absence de caractère suspensif du recours dirigé contre la décision de dissolution, qu'une association dissoute par l'autorité administrative dispose encore de la capacité juridique pour contester, devant le juge administratif, la mesure de dissolution et obtenir, le cas échéant, la suspension de celle-ci par la voie de l'un des référés organisés par les articles L. 521-1 ou L. 521-2 du code de justice administrative, le juge saisi sur ce deuxième fondement devant statuer, en principe, dans un délai de 48 heures¹¹².

1.1.2.4 Effet de la mesure de dissolution administrative

➤ Effets sur la capacité juridique de l'association

La personnalité juridique d'une association dissoute subsiste pour les besoins de sa liquidation et jusqu'à la clôture de celle-ci¹¹³. Dans ce cas, c'est le liquidateur, ou à défaut, le curateur nommé par le tribunal judiciaire, qui représente l'association. En effet, l'article 14 du décret du 16 août 1901 dispose que « *si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que ce soit, ou si l'assemblée générale qui prononce la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur* ».

¹¹¹ CE 23 février 2011, *M. Ahcène Bouaffou*, n° 313965.

¹¹² CE, 25 novembre 2020, *Association Barakacity*, n° 445574

¹¹³ Civ. 1^{ère}, 11 décembre 1973 et CA Paris, 20 oct. 1952

La personnalité juridique survit même à sa dissolution afin que le liquidateur puisse reprendre ses pouvoirs chaque fois que la validité de l'acte portant dévolution est contestée¹¹⁴.

Il en va de même lorsque l'association dissoute l'a été en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les milices privées et groupes de combat (dissolution administrative – texte désormais codifié à l'article L. 212-1 du CSI)¹¹⁵, c'est-à-dire que sa personnalité juridique perdure pour les besoins de la liquidation.

La survie de la personnalité juridique pour les besoins de la liquidation a ainsi pour conséquence la possibilité reconnue à l'association, représentée par le liquidateur ou le curateur, d'ester en justice¹¹⁶.

Ainsi les associations dissoutes conservent la capacité d'agir, par la voie du recours pour excès de pouvoir, contre les décisions prononçant leur dissolution, bien que cette dernière mette fin à leur existence juridique¹¹⁷.

La Cour de cassation a jugé également que la dissolution de l'association n'entraînait pas la fin d'un contrat de bail. Ainsi, le bailleur ne peut demander la libération des locaux occupés par une association en liquidation¹¹⁸. Il est alors fait application de l'article 1742 du code civil qui dispose que « *le contrat de louage n'est point résolu par la mort du bailleur ni par celle du preneur* ».

En outre, s'agissant des salariés de l'association, les dispositions de [l'article L. 1224-1](#) du code du travail ont vocation à s'appliquer « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Par suite, si la décision de dissolution d'une association ouvre la liquidation et a pour effet la cessation totale et définitive de l'activité de l'entité, il incombe toutefois à l'inspecteur du travail, saisi d'une demande d'autorisation de licenciement motivée par l'intervention d'une décision de liquidation, de tenir compte, à la date à laquelle il se prononce, de tous les éléments de droit ou de fait recueillis lors de son enquête qui seraient de nature à faire obstacle au licenciement envisagé. Notamment, si la cession des droits et biens de l'entreprise s'est accompagnée d'une reprise, même partielle, de l'activité, dans des conditions impliquant un transfert du contrat de travail du salarié à un nouvel employeur en application de l'article L. 1224-1 du code du travail, une telle circonstance fait obstacle au licenciement demandé¹¹⁹.

¹¹⁴ Civ. 1^{ère}, 11 décembre 1973 n° 72-13.853

¹¹⁵ Civ. 2^{ème}, 3 janvier 1985, n° 83-13.421

¹¹⁶ Com., 8 juillet 2003 ; Civ., 4 octobre 1995

¹¹⁷ *impl.* CE, Sect., 22 avril 1955, *Assoc. Rousky-Dom*, p. 2020, Rev. adm. 1955, p. 404, concl. C. Heumann

¹¹⁸ [Civ. 1^{ère}, 4 avril 1991, n° 89-15.856](#)

¹¹⁹ CAA Marseille, 6 octobre 2016, n° 15MA02800.

Aussi, en l'état actuel du droit, les conséquences juridiques de la dissolution administrative de l'association sont aménagées par le droit civil ou le droit du travail, de façon à préserver les droits de l'association dissoute, dont celui d'ester en justice et d'organiser les modalités du transfert de son patrimoine ou de ses salariés.

➤ Effets sur les biens de l'association

L'article 9 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dispose « *En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.* »

Aux termes de l'article 14 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de cette loi, « *Si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que ce soit, ou si l'assemblée générale qui prononce la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur. Ce curateur provoque, dans le délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens ; il exerce les pouvoirs conférés par l'article 813 du code civil aux curateurs des successions vacantes.* »

S'agissant des dissolutions administratives, l'article 3 de la loi de 1936 prévoyait que « *les biens mobiliers et immobiliers* » des groupes dissous « *seront liquidés dans les conditions de l'article 18 de la loi du 1^{er} juillet 1901* », c'est-à-dire nécessairement par voie judiciaire par un liquidateur nommé par le tribunal.

Le régime a été plus sévère encore de 1944 à 1993. Ainsi, l'ordonnance du 30 décembre 1944 portant modification de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées a modifié l'article 3 de la loi, prévoyant que « *Les biens mobiliers et immobiliers des mêmes associations et groupements seront placés sous séquestre et leur liquidation sera effectuée par l'administration des domaines dans les formes et conditions prévues pour les séquestres d'intérêt général* ».

Il a été mis fin à ce régime par [l'article 372 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992](#) relative à l'entrée en vigueur du nouveau code civil, lequel a abrogé les articles 2 et 3 de la loi de 1936 de sorte que, en l'absence de dispositions spécifiques, il y a lieu de faire application de l'article 9 de la loi du 1^{er} juillet 1900 relative au contrat d'association.

Le régime de dévolution des biens appartenant à des associations dissoutes est donc principalement soumis à la volonté de l'association, soit que l'association l'ait prévu dans ses statuts, soit qu'elle l'ait déterminé lors d'une assemblée générale exceptionnelle. A défaut de disposition statutaire ou d'assemblée générale, en application de l'article 14 du décret du 16 août 1901, un curateur devrait pouvoir être nommé.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a conféré à la liberté d'association, à l'occasion de sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, la valeur de principe fondamental reconnu par les lois de la République. Reflet du régime libéral de constitution des associations en France, cette jurisprudence a été constamment réaffirmée depuis lors. Ainsi, le Conseil constitutionnel a récemment rappelé que « *les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire* »¹²⁰.

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la conformité de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combats et milices privées, aujourd'hui codifiée à l'article L. 212-1 du CSI, que ce soit à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des différentes lois ayant modifié la loi du 10 janvier 1936 ou à l'occasion d'une QPC.

Le Conseil d'État a toutefois refusé, à deux reprises, de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité fondée sur ces dispositions en relevant :

- d'une part, qu'elles ne portaient pas une atteinte excessive au principe de la liberté d'association « *eu égard aux motifs susceptibles de conduire, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, au prononcé de la dissolution d'associations ou de groupements de fait, les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure répondent à la nécessité de sauvegarder l'ordre public, compte tenu de la gravité des troubles qui sont susceptibles de lui être portés par les associations et groupements visés par ces dispositions ; que, par ailleurs, le prononcé d'une telle dissolution, qui doit être motivé par application de la loi du 11 juillet 1979, ne peut intervenir, en vertu des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, qu'au terme d'une procédure contradictoire permettant aux représentants de l'association ou du groupement de fait en cause de présenter des observations écrites et, le cas échéant, orales.* »¹²¹
- d'autre part, que la circonstance qu'elles ne prévoient pas un recours à caractère suspensif ne porte pas atteinte au droit au recours effectif dès lors « *une association dissoute sur ce fondement dispose encore de la capacité juridique pour contester, devant le juge administratif, la mesure de dissolution et obtenir, le cas échéant, la suspension de celle-ci par la voie de l'un des référés organisés par les articles L. 521-1 ou L. 521-2 du code de justice administrative, le juge saisi sur ce deuxième fondement devant statuer, en principe, dans un délai de 48 heures* »

¹²⁰ Décisions n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011 et n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010.

¹²¹ [CE, n. 30 juillet 2014, n° 370306.](#)

Par ailleurs, le Conseil d'État a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions de l'article L. 332-18 du code du sport qui prévoient un dispositif de dissolution par l'autorité administrative, propre aux associations sportives de supporters en jugeant « *qu'en égard aux motifs susceptibles de conduire, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, au prononcé de la dissolution ou de la suspension d'activité de ces associations ou groupements de fait ainsi qu'aux conditions de mise en œuvre de ces mesures, les dispositions de l'article L. 332-18, qui permettent le prononcé de mesures qui présentent le caractère de mesure de police administrative, répondent à la nécessité de sauvegarder l'ordre public, compte tenu de la gravité des troubles qui lui sont portés par les membres de certains groupements et associations de soutien des associations sportives, et ne portent pas d'atteinte excessive au principe de la liberté d'association qui est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* »¹²².

Par ailleurs, la conformité des dispositions de l'article L. 212-1 du CSI aux principes constitutionnels a été confirmée à plusieurs reprises par le Conseil d'État, dans le cadre de recours contentieux exercé à l'encontre de mesures de dissolution.

Tel a d'abord été le cas lors de l'application de l'article L. 212-1 CSI issu d'une ordonnance non encore ratifiée, présentant un caractère réglementaire : le Conseil d'État a considéré qu'« *eu égard aux motifs susceptibles de conduire, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, au prononcé de la dissolution d'associations ou de groupements de fait* », cette disposition répond « *à la nécessité de sauvegarder l'ordre public, compte tenu de la gravité des troubles qui sont susceptibles de lui être portés par les associations et groupements visés par ces dispositions* ». Il a alors estimé que le Gouvernement avait opéré, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution et au regard du principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association, « *la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré* » et, qu'ainsi, « *les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ne portent pas une atteinte excessive au principe de la liberté d'association* »¹²³

1.3 CADRE CONVENTIONNEL

La Convention européenne des droits de l'homme protège à la fois la liberté d'opinion et d'expression (article 10) et la liberté de réunion et d'association (article 11), cette dernière constituant essentiellement un moyen de mettre en œuvre la première.

Néanmoins, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que les États peuvent restreindre l'exercice des libertés d'expression et de réunion par le biais :

¹²² [CE, 8 octobre 2010, n° 340849](#), publié au recueil Lebon.

¹²³ [CE, 30 juillet 2014, Association « Envie de rêver » et autres, n° 370306](#).

- de sanctions pénales incitation à la haine envers les immigrés¹²⁴ ou apologie du terrorisme ;
- de la dissolution d'association¹²⁵ ;
- de l'interdiction des activités de l'association et de la confiscation de ses actifs¹²⁶.

Plus précisément, la CEDH n'admet la dissolution d'une association que si cette mesure répond à un besoin social impérieux. Pour vérifier le risque d'atteinte à l'ordre public, la CEDH s'attache aux éléments visant à démontrer la réalité et la gravité de la menace que représente l'association concernée pour la sauvegarde de l'ordre public. A titre d'exemple, le seul fait de heurter la population par des discours et des actes ne justifie pas une entrave à la liberté d'association au regard de la Convention. *A contrario*, la CEDH a admis la légalité des mesures de dissolution concernant :

- un parti politique visant à instaurer la charia, modèle social et politique en total contradiction avec les principes démocratiques et n'excluant pas de recourir à la force pour imposer ce modèle¹²⁷ ;
- une association dont un nombre important de publications appelaient à la destruction de l'État d'Israël et au meurtre de ses habitants¹²⁸.
- une association de supporters de football au regard de la gravité des faits reprochés à l'association et du fait qu'ils sont constitutifs de troubles à l'ordre public¹²⁹.

En revanche, la CEDH considère que les responsables d'associations ne sauraient se prévaloir de la liberté d'association, telle que garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsque, à raison de leurs agissements ou de ceux de leur membres, ils peuvent être regardés comme poursuivant des buts prohibés par l'article 17 de la Convention, en ayant abusé de leur liberté d'association en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention¹³⁰

Le régime français de la dissolution administrative est respectueux du cadre établi par la CEDH et permet, par là-même, une prévention efficace des troubles à l'ordre public et à la sécurité publique. En effet, les obligations de motivation et de proportionnalité d'une décision

¹²⁴ , CEDH, 16 juillet 2009, *Féret c/ Belgique*, n° 15 615/07, CEDH, 2 août 2008, *Leroy c/ France*, n° 36 109/03.

¹²⁵ CEDH, 13 février 2003, *Parti de la Prospérité c/ Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98.

¹²⁶ CEDH, 19 juin 2012, *Hizb Ut-Tahrir et autres c/ Allemagne*, n° 31 098/08.

¹²⁷ CEDH, 13 février 2003, *Parti de la Prospérité c/ Turquie*, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98

¹²⁸ CEDH, du 19 juin 2012, *Hizb Ut-Tahrir et autres c/ Allemagne*, n° 31 098/08

¹²⁹ CEDH, 22 févr. 2011, *Assoc. nouvelle des Boulogne Boys c/France*, n° 6468/09

¹³⁰ CEDH, 8 octobre 2020, n° 345532/15

de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait, la mise en place systématique d'une procédure contradictoire et les possibilités de recours administratifs et contentieux, concourent à l'établissement d'une procédure équilibrée et conforme aux stipulations de la Convention EDH.

Ainsi, à plusieurs reprises, le Conseil d'État a jugé que si une dissolution administrative constituait une restriction à l'exercice du droit d'association, une telle restriction était justifiée par la gravité des dangers pour l'ordre et la sécurité publiques et n'était donc pas contraire aux stipulations de l'article 11 de la Conv. EDH¹³¹.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1 Le dispositif actuel est efficace s'agissant de la prévention et de la répression des atteintes à l'ordre public et à la sécurité publique

L'efficacité de la mesure de dissolution administrative a été démontrée en particulier ces dernières années, en ce que cette mesure est partie intégrante du dispositif mis en œuvre par les autorités publiques pour lutter contre la diffusion d'une idéologie islamiste radicale et la résurgence de groupuscules d'extrême droite. Au 20 janvier 2022, et sur la période 2010-2022, ont ainsi été dissous un total de 40 associations ou groupements de fait.

Les mesures de dissolution prononcées sur cette période ont permis de répondre aux nouveaux risques identifiés pour l'ordre et la sécurité publiques, notamment :

- le renforcement de la menace djihadiste, s'agissant tant de personnes morales gestionnaires de lieux de culte que de groupements adhérant à l'idéologie islamiste radicale ;
- la multiplication d'associations et de groupuscules à l'idéologie extrémiste et/ou provoquant ou organisant des activités violentes.

Outre qu'elle permet de déstabiliser ces structures en les privant des moyens de se réunir, de communiquer ou d'agir sous leur ancienne bannière, la mesure de dissolution interdit et pénalise toute reconstitution de cette association ou de ce groupement.

Ainsi, [l'article 431-15](#) du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de participer au maintien ou à la reconstitution, ouverte ou déguisée, d'une

¹³¹ CE, 17 novembre la loi du 5 juillet 2006, *Capo Chichi*, n° 296214 ; voir aussi CE, 26 janvier 2018, *Association Rahma de Torcy Marne-la-Vallée*, n° 412312 ou 26 janvier 2018, *Association Fraternité musulmane Sanâbil-Les Epis*, n° 407220 ou encore 24 septembre 2021, *Association de défense des droits de l'homme – collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) et autres*

association ou d'un groupement dissous en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Pour être caractérisée, cette infraction suppose l'existence d'un acte de participation au maintien ou à la reconstitution, ouverte ou déguisée, d'une association dissoute.

Selon la jurisprudence, cette infraction suppose une continuité des buts, de la direction, de la composition et des modes d'action de la nouvelle association ou du nouveau groupement par rapport au groupement ou association dissous (TGI de Paris, 1^{er} avril 2008 ; CA de Paris n° 08/03094, 7 novembre 2008). Parmi les indices d'un tel maintien ou reconstitution, figurent en général :

- la présence des anciens « sympathisants » de l'organisation dissoute dans le nouveau groupement ;
- la poursuite des mêmes objectifs par les deux structures : le juge de première instance dans l'affaire Capo Chichi s'est appuyé sur les déclarations faites sur le site internet du nouveau groupement pour constater que celui-ci poursuivait les mêmes objectifs que l'organisation dissoute ;
- l'absence de rupture entre les deux structures.

Une telle infraction ne peut toutefois être caractérisée qu'une fois la décision de dissolution devenue définitive (donc une fois les voies et délais de recours purgées ou la décision confirmée par une décision en excès de pouvoir) et après avoir observé le fonctionnement de la nouvelle structure pendant un certain temps pour en déduire les indices ci-dessus mentionnés.

De fait, si des signalements à l'autorité judiciaire ont pu être effectués, s'agissant de la reconstitution d'associations dissoutes, et ont pu parfois donner lieu à poursuites, celles-ci ne l'ont été qu'à distance de la mesure de dissolution elle-même, laissant donc entière la question du sort des biens de l'association dissoute.

2.1.2 Le dispositif actuel comprend néanmoins des failles en particulier s'agissant des conséquences de cette dissolution sur la liquidation de l'association et la dévolution de ses actifs

En effet, si les dispositions du code de la sécurité intérieure se bornent à prévoir les cas dans lesquels une dissolution administrative est possible, les conséquences de cette dissolution sur la liquidation de l'association et la dévolution de ses actifs ne sont pas en elles-mêmes prévues.

Force est en effet de constater que l'article 9 de la loi du 1^{er} juillet 1900 relative au contrat d'association ne dit expressément rien du sort des biens des associations dissoutes par la voie administrative, alors que le sort de ces biens est particulièrement important pour prévenir la répétition des faits ayant justifié la dissolution de l'association.

A titre d'exemple :

- dans le cas de l'« *Association Rahma de Torcy - Marne-la-Vallée* », dissoute le 4 mai 2017, ses anciens dirigeants ont tenté dans un premier temps de maintenir leurs activités au travers d'une association créée à cette fin, l'« association des musulmans de Torcy - Marne-la Vallée » dont l'objet réel était similaire à celui de l'association dissoute. Face au risque de signalement au titre de la reconstitution d'association dissoute, ils ont finalement attendu la fin de l'année 2019 avant de se résoudre à transmettre ce patrimoine à une association modérée nouvellement créée, l'« union des musulmans de Torcy », patrimoine qui comportait notamment un terrain destiné à accueillir le futur lieu de culte ;
- plus récemment l'association « *Barakacity* », dissoute le 28 octobre 2020, avait quant à elle anticipé dès 2017 une possible dissolution et avait en conséquence modifié ses statuts, afin de prévoir qu'en cas de dissolution, l'ensemble des actifs serait transférés à la société Barakacity Limited située à Londres, lui permettant ainsi de continuer une partie de ses activités nonobstant la mesure de dissolution ;
- le « *Collectif contre l'islamophobie en France* », dissout en tant que groupement de fait par décret du 2 décembre 2020, a quant à lui prononcé son autodissolution en tant qu'association déclarée quelques jours plus tôt et avait à cette occasion transmis ses actifs (520 000 euros) à deux associations situées à l'étranger ;
- dernièrement les associations « *association allonnaise pour le Juste Milieu* » et « *Al Qalam* » dissoutes par décret en conseil des ministres du 5 janvier 2022, ont modifié leur statut à la suite de la notification de la procédure de dissolution pour prévoir notamment que le président des associations dissoutes serait le liquidateur.

Face à l'ensemble de ces comportements, susceptibles de réduire la portée de la mesure de dissolution, il est nécessaire de donner à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge judiciaire, les moyens de s'opposer à une décision de l'assemblée générale de l'association visant à contrecarrer les effets de cette dissolution.

Si l'on peut soutenir que l'article 9 de la loi précitée a vocation à régir également la dévolution des biens des associations dissoutes administrativement, la dévolution par le tribunal judiciaire n'est en tout état de cause possible qu'en l'absence de dévolution par l'association elle-même, aucun mécanisme ne permettant de s'opposer à cette dévolution, lorsque celle-ci est contraire à l'ordre public.

Enfin, dans la mesure où ces dispositions bien que proportionnées, justifiées et strictement nécessaires, sont de nature à porter atteinte à la liberté d'association et à la liberté d'expression - libertés fondamentales constitutionnellement garanties -, matières qui relèvent de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 au terme duquel « *La loi fixe les règles concernant : -les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour*

l'exercice des libertés publiques ; [...] », elles sont donc de la compétence du législateur et nécessitent ainsi son intervention.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée vise donc à créer une procédure spécifique relative à la dévolution des biens d'une association dissoute sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure afin de s'assurer que les actifs d'une association sont dévolus à une personne morale n'ayant pas pour finalité de perpétuer les agissements de la personne morale dissoute.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Une **première** option aurait été de prévoir que les actifs de l'association soient liquidés dans les conditions de l'article 18 de la loi du 1^{er} juillet 1901 tel que le prévoyait l'article 3 de la loi de 1936, s'agissant des biens de certaines congrégations n'ayant pas satisfait dans le délai de trois mois à compter de la promulgation de loi, à ses prescriptions.

L'article 18 de la loi prévoit en effet le régime de liquidation et de dévolution des biens des congrégations qui n'auraient pas été autorisées ou reconnues au moment de la promulgation de la loi et réputées dissoutes de plein droit pour n'avoir pas satisfait, dans le délai de trois mois à compter de cette promulgation, aux diligences nécessaires pour se conformer à ses prescriptions.

Dans ce cas, la liquidation des biens détenus par ces associations a nécessairement lieu en justice, le tribunal, à la requête du ministère public, nommant, pour y procéder, un liquidateur qui aura pendant toute la durée de la liquidation tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre et étant seul compétent pour connaître, en matière civile, de toute action formée par le liquidateur ou contre lui.

Toutefois, cette option aurait présenté des fragilités, au niveau constitutionnel ou conventionnel puisque dans ce cas l'association serait purement et simplement privée de son autonomie, alors même qu'il n'existe pas nécessairement de raisons sérieuses de penser que les actifs risquent d'être transmis à une personne morale dont l'objet ou les agissements font peser un risque pour l'ordre et la sécurité publics.

Une **deuxième** option aurait été de créer un dispositif de mise sous séquestre des biens mobiliers et immobiliers de l'association dissoute et de confier la liquidation à l'administration des domaines. Pour les mêmes raisons que mentionnées *supra*, cette option a été considérée comme présentant des risques constitutionnels et conventionnels.

Enfin, une **dernière** option aurait été de prévoir un dispositif d'automatisme de gel des avoirs, pris sur le fondement de [l'article L. 562-2](#) du code monétaire et financier, des associations dissoutes. Toutefois, cette mesure aurait présenté une double limite : d'une part, elle n'aurait pas permis de prévenir durablement les risques de troubles à l'ordre public car les mesures de gels des avoirs ne peuvent être prises que pour une durée de six mois, renouvelable s'il est constaté la persistance des agissements ayant fondé la mesure initiale ; d'autre part, ces dispositions ne sont applicables qu'aux personnes physiques et morales qui « *commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent* ». Ce faisant, elles n'auraient pas été applicables aux associations qui bien que ne se livrant pas sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger, accomplissent des actes qui permettent de fonder une mesure de dissolution administrative au sens de l'article L. 212-1 du CSI et en particulier les associations ou groupements de fait qui « *provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens* »¹³² ou qui « *soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence* »¹³³.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de concilier d'une part, l'autonomie de l'association qui participe du principe de liberté d'association et d'autre part, de donner un effet utile à la mesure de dissolution administrative, le dispositif retenu prévoit :

- en premier lieu, la faculté pour l'autorité administrative de saisir, dès l'engagement d'une procédure de dissolution en application de l'article L. 212-1, le président du tribunal judiciaire territorialement compétent aux fins de désignation d'un curateur, dans un délai maximal de cinq jours, dont les missions prennent effet, s'il y a lieu, à la date où la dissolution est prononcée ;
- en deuxième lieu, le curateur ainsi désigné a pour mission de procéder à la liquidation des biens de l'association dissoute, c'est-à-dire à l'examen de son actif et de son passif, et de provoquer, dans un délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer par délibération sur la dévolution des biens, cette délibération se substituant à toute clause figurant dans les statuts de l'association ou à toute délibération préexistante ;

¹³² 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

¹³³ 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

- enfin, lorsqu’au vu de cette délibération, l’autorité administrative ayant procédé à la dissolution de l’association a des raisons sérieuses de penser que les actifs de l’association dissoute risquent d’être transmis à une personne morale dont l’objet ou les agissements sont de même nature que ceux ayant justifié la mesure de dissolution, ou en cas de carence de l’assemblée générale réunie qui n’a pas décidé de la dévolution des biens, elle peut saisir le tribunal judiciaire aux fins d’annulation de la délibération et de dévolution judiciaire des biens en désignant une association ou une fondation reconnue d’utilité publique ou une personne morale de droit public.

Ce dispositif opère donc une conciliation équilibrée entre, d’une part, la liberté d’association et les garanties fondamentales qui y sont attachées, au premier rang desquelles la subsistance de la personnalité juridique pour les besoins de sa liquidation ainsi que la possibilité d’organiser les modalités du transfert de son patrimoine et, d’autre part, la nécessité de la préservation de l’ordre public en prévoyant que dans ces cas strictement limités, la décision du tribunal judiciaire se substitue à l’organe délibérant de l’association aux fins de procéder à la dévolution des biens.

Par ailleurs, les motifs d’ordre public ayant conduit à la dissolution administrative de l’association (limitativement énumérés par l’article L. 212-1 du code de sécurité intérieure) sont de nature à justifier une atteinte proportionnée, limitée et strictement nécessaire à la liberté d’association, ainsi qu’à la liberté contractuelle (dans le cas où les statuts prévoient des modalités relatives à la liquidation et à la dévolution des biens de l’association) tout comme au droit de propriété dans la mesure où cette atteinte n’existe et n’est limitée que dans les cas de risques avérés pour l’ordre et la sécurité publics ou lorsque l’assemblée générale a refusé de délibérer sur la dévolution des biens de l’association. De plus, s’agissant de l’atteinte au droit de propriété, une garantie procédurale est apportée en ce que seule la décision du juge vient désigner le bénéficiaire de la dévolution des biens de l’association dissoute.

Enfin, le dispositif est assorti de nombreuses garanties permettant de respecter les principes constitutionnels et conventionnels susmentionnés au premier chef, la liberté d’association d’une part, et l’objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l’ordre public.

En premier lieu, la procédure de dévolution organisée vise à préserver, dans un premier temps, l’autonomie de l’association, consubstantielle à la liberté d’association :

- la désignation d’un curateur est réalisée par le président du tribunal judiciaire territorialement compétent ;
- si cette désignation intervient dès l’engagement de la procédure contradictoire, le mandat du curateur ne prend effet qu’une fois la dissolution prononcée, l’objectif étant qu’un curateur puisse être désigné, et donc contrôler la dévolution des biens, dès le prononcé de cette décision. Empruntant la procédure d’ordonnance sur requête, elle est exécutoire au vu de sa seule minute ;

- le rôle du curateur est à la fois de procéder à la liquidation des biens, c'est-à-dire à l'évaluation des actifs et du passif et donc de l'actif net devant faire l'objet de la dévolution mais également de conserver la garde des biens immeubles et autres meubles jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête en annulation et, le cas échéant, sur la dévolution des biens de l'association par une décision définitive. Par ailleurs, s'agissant des sommes en numéraire ainsi que les titres financiers, ils font l'objet d'une consignation;
- cette dévolution est décidée par une délibération en assemblée générale ou par l'association elle-même ;
- si la disposition prévoit que cette nouvelle délibération se substitue aux dispositions figurant dans les statuts s'agissant de la dévolution des actifs en cas de dissolution ou à toute délibération précédemment intervenue en cette matière, rien n'interdit à l'assemblée générale de réitérer les clauses desdits statuts ou les vœux émis lors de précédentes délibération. La désignation du bénéficiaire de la dévolution des biens est seulement opérée sous le contrôle du curateur désigné par le juge. Cette procédure de désignation préserve donc les droits de l'association dissoute et le principe d'autonomie des associations, en lui permettant d'organiser elle-même les modalités du transfert de son patrimoine.

En deuxième lieu, afin de concilier cette autonomie avec l'objectif poursuivi par la mesure de dissolution, la délibération portant sur la dévolution des biens est portée systématiquement à la connaissance de l'administration, qui peut la soumettre au contrôle du juge judiciaire :

- la disposition prévoit que la délibération portant sur la dévolution des biens est communiquée sans délai par le curateur à l'autorité administrative qui peut s'y opposer lorsque cette dernière a des raisons sérieuses de penser que ces actifs risqueraient, par l'effet de la délibération, d'être transmis à des personnes morales ou à des groupements de fait dont l'objet ou les agissements sont de même nature que ceux ayant justifié la mesure de dissolution que l'association dissoute ou lorsque l'assemblée générale a refusé de délibérer ;
- cette opposition prend la forme d'une contestation motivée de la délibération devant le tribunal judiciaire, dans un délai strictement limité dans le temps - un mois -, ce qui permet de concilier le principe de la liberté d'association et l'objectif général de prévention des troubles à l'ordre et à la sécurité publics. Afin de lui assurer un effet utile, cette contestation suspend toute possibilité de mise en œuvre de la délibération ;
- il revient donc au tribunal judiciaire saisi d'apprécier les raisons sérieuses qui ont conduit l'autorité administrative à contester la délibération de l'assemblée générale, d'annuler cette délibération le cas échéant et, dans cette hypothèse, de procéder lui-même à la désignation d'une personne morale bénéficiaire.

L'ensemble de ces garanties est de nature à assurer la constitutionnalité et la conventionnalité de cette disposition.

Sur le plan conventionnel

[L'article 11, paragraphe 1](#), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit la liberté d'association, toutefois, son paragraphe 2 permet aux Etats d'y apporter des restrictions prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à certaines exigences dont la défense de l'ordre, la protection de la santé et de la morale, ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui. La CEDH se montre cependant particulièrement vigilante dans ce domaine.

En effet, s'ils disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, les Etats doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci.

Les exceptions visées à l'article 11 appellent à une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association (CEDH, 5 octobre 2006, Branche de Moscou de l'Armée du salut c/ Russie, n° [72881/01](#), pt. 59). « *Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante* » (CEDH, 10 juillet 1998, Sidiropoulos et autres c/ Grèce, [57/1997/841/1047](#), pt. 40).

En outre, si l'État peut imposer aux associations un certain nombre d'obligations de base concernant le rôle et la structure de leurs instances dirigeantes, il ne devrait pas intervenir dans le fonctionnement organisationnel interne des associations au point de vérifier qu'elles respectent chacune des formalités prévues dans leurs statuts (CEDH, 8 octobre 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov, [37083/03](#), §78). Or, intervenir sur le bénéficiaire de la personne morale qui récupérerait les biens de l'association dissoute apparaît rentrer dans ce cadre.

Compte tenu de cette jurisprudence constante, et au regard des garanties susmentionnées, comme des conditions d'intervention de l'autorité judiciaire dans la dévolution des biens d'une association dissoute, il apparaît que la disposition envisagée est conforme au cadre conventionnel. Plus particulièrement, ces dispositions sont conformes aux articles 11 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'elles sont de nature à préserver d'autres droits et libertés et sont strictement conditionnées à l'effectivité de la mesure de dissolution administrative. En effet, et comme indiqué *supra*, la CEDH admet des restrictions à la liberté d'association par les Etats parties. Les Etats sont notamment en droit de « *prendre des mesures préventives pour protéger la démocratie face à des entités autres que des partis*

lorsqu'un préjudice menaçant de manière suffisamment imminente les droits d'autrui risque de saper les valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde une société démocratique ». Ces mesures préventives peuvent être prises s'il est établi que l'organisation a commencé à adopter des actes concrets dans la vie publique pour mettre en pratique un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et la démocratie (CEDH, 9 juillet 2013, Vona c/ Hongrie, n° [35943/10](#), § 57). En l'espèce, la dévolution des biens d'une association est conditionnée à la validité de la mesure de dissolution administrative ce qui permet de justifier d'un encadrement des conditions de transmission des biens par la loi dès lors puisqu'il est de nature à protéger d'autres droits et libertés conventionnels.

Pour mémoire, la CEDH a appliqué l'article 17¹³⁴ en matière :

- d'apologie et de justification du terrorisme et des crimes de guerre ;
- d'incitation à la violence ;
- de promotion d'idéologies totalitaires ;
- d'incitation à la haine (xénophobie, discrimination raciale, haine ethnique, haine religieuse...) ;
- de négationnisme.

En raison des restrictions autorisées par le paragraphe 2 de l'article 11 et, pour les cas les plus graves, de l'article 17, la disposition législative envisagée, ne saurait être lue comme générant une violation de l'article 11.

Sur le plan constitutionnel

Au regard des jurisprudences susmentionnées et relatives au principe même de la mesure de dissolution administrative prévue par l'article L. 212-1 du CSI, et au regard des nombreuses garanties de mise en œuvre de la procédure de dévolution des biens des associations dissoutes sur ce fondement, il apparaît que la disposition ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'association et opère une conciliation équilibrée entre l'impératif d'ordre et de sécurité publics et les libertés constitutionnellement garanties, au premier rang desquelles figure la liberté d'association et la liberté d'expression.

¹³⁴ L'article 17 de la CEDH dispose qu'« aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure proposée insère, après l'article L. 212-1-1 du chapitre II, du titre I^{ER}, du livre II du code de la sécurité intérieure, un nouvel article L. 212-1-2.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

A l'instar du dispositif existant aux articles L. 212-1 et L. 212-1-1 du CSI, la création d'un régime spécifique de dévolution des biens d'une association dissoute sur le fondement de l'article L. 212-1 du CSI s'inscrit pleinement dans le respect des dispositions issues du droit international et du droit de l'Union européenne en matière de libertés fondamentales. Dès lors, elles n'entrent en contradiction avec aucune norme internationale ou issue du droit de l'Union européenne.

4.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure envisagée implique, pour ce qui concerne le ministère de l'intérieur, de saisir le président du tribunal judiciaire du ressort du siège de l'association dissoute aux fins de désignation d'un curateur et, le cas échéant, le tribunal judiciaire afin qu'il procède à la dévolution des biens.

Cette procédure impliquera donc d'être en capacité de démontrer l'existence de raisons sérieuses de penser que ces actifs risquent d'être transmis à une personne morale dont l'objet ou les agissements sont de même nature que ceux ayant justifié la mesure de dissolution. Toutefois, dans la mesure où aujourd'hui les services de renseignements à l'origine de ces dossiers continuent leur surveillance des associations tout au long de la procédure de dissolution, cette étape de la procédure générera une charge limitée pour ces services. De la même manière, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques à laquelle il reviendra de saisir le tribunal judiciaire ne sera pas particulièrement impactée par cette saisine.

Si la volumétrie du contentieux ne peut pas être précisément déterminée par anticipation, il peut être utilement relevé que l'article L. 212-1 du CSI n'a été que peu utilisé (40 dissolutions sur une période de douze ans).

Les procédures susceptibles d'être engagées sur le fondement du texte nouveau s'inscrivent sans dérogation dans le droit commun (procédure sur requête et procédure accéléré au fond), ce qui n'implique aucun développement ni aucune adaptation particulière du fonctionnement des juridictions.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article 63 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) sera consulté sur les présentes dispositions.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1 Application dans le temps

Les mesures proposées ne renvoient pas à la prise ultérieure d'actes réglementaires d'application et seront, de ce fait, directement applicables à compter de leur promulgation.

5.1.2 Application dans l'espace

Les mesures envisagées s'appliquent en France métropolitaine et en outre-mer (cf. tableau d'application en outre-mer).

5.1.3 Textes d'application

Les mesures proposées ne renvoient pas à la prise ultérieure d'actes réglementaires d'application.

CHAPITRE IV

FRONTIÈRES

Article 30 : Permettre l'inspection visuelle aux frontières des véhicules particuliers par les officiers de police judiciaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

1.1.1 Exigences générales

A l'exception des visites douanières, les mesures visant à inspecter visuellement un coffre ou à visiter un véhicule ne peuvent être réalisées que sous le contrôle du procureur de la République, par des officiers de police judiciaire (OPJ) ou, sous leur contrôle et leur responsabilité, par des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoint, et ne peuvent avoir lieu qu'avec l'accord du conducteur (exprès ou matérialisé par sa demande d'accès à un lieu contrôlé – cf. article L. 226-1 du code de sécurité intérieure) ou en cas de refus de ce dernier, sur instruction du Procureur de la République, le véhicule pouvant alors être immobilisé pendant une durée maximale de quatre heures.

La mesure d'inspection visuelle et, *a fortiori*, de fouille, ne pouvant être effectuée que par un OPJ ou par un agent placé sous son contrôle, les policiers municipaux ne disposent pas de cette faculté dans la mesure où, relevant des autorités communales, ils ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire et ne sont pas placés sous le contrôle hiérarchique du procureur de la République (cf. [décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011](#), points 57 à 60 ; [décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), points 2 à 12).

La possibilité de procéder à des inspections visuelles a été étendue à des personnels ne relevant pas des services des douanes ou des forces de sécurité intérieure, à savoir certaines catégories d'agents privés de sécurité limitativement énumérés. Il s'agit d'une part des agents de sûreté aéroportuaire (mentionnés au II de l'article L. 6342-4 du code des transports), qui peuvent, sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes, procéder à la fouille et à la visite par tous moyens appropriés des véhicules pénétrant ou se trouvant dans la zone côté piste des aérodromes, et d'autre part des agents « chargés des missions de sûreté » dans le domaine portuaire (II de l'article L. 5332-15 du code des transports), qui, désignés par les services de l'Etat, les exploitants d'installations portuaires, les compagnies de transport maritime et les prestataires de services portuaires, peuvent, sous le contrôle des

officiers de police judiciaire ou des agents des douanes, procéder à la fouille des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones d'accès restreint ou embarqués à bord des navires.

1.1.2 Inspection visuelle par la PAF

L'article 812-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA) est issu de la [loi n° 97-396 du 24 avril 1997](#) portant diverses dispositions relatives à l'immigration, dite « loi Debré », qui a inséré un article 8-2 nouveau dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Sa rédaction est restée quasiment inchangée depuis¹³⁵.

En application de cette disposition, les agents de la PAF procèdent régulièrement à des opérations de visite sommaire des véhicules de plus de 9 places au bord des routes situées dans la bande des 20 km de la ligne frontière. L'efficacité de ces contrôles est en baisse marquée depuis plusieurs années du fait des contre-mesures prises par les passeurs. En effet, ceux-ci ont maintenant recours à des véhicules particuliers de moins de 9 places pour échapper aux contrôles. La mesure proposée constitue donc une réponse à l'évolution des pratiques des passeurs ainsi qu'à l'augmentation des flux migratoires aux frontières terrestres de la France. Elle permettra, dans la perspective de la fin du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, de rendre plus efficaces les contrôles qui seront opérés à proximité de la frontière.

Par ailleurs, les dispositions du code frontières Schengen prévoient que, lors du contrôle aux points de passage aux frontières (PPF) ou, lors de la surveillance des frontières extérieures entre les PPF, les vérifications réalisées par les garde-frontières concernent non seulement les personnes mais également leur moyen de transport. Les frontières intérieures, en période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, comme c'est le cas pour la France depuis 2015, bénéficient toutes choses égales par ailleurs, des mesures applicables aux frontières extérieures (article 32 du [code frontières Schengen](#)).

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa [décision du n° 97-389 DC du 22 avril 1997](#), le Conseil constitutionnel a expressément validé l'article 8-2 devenu depuis l'article 812-3 du CESEDA.

Reprenant une démarche usuelle, il a vérifié que le législateur avait assuré la conciliation entre la recherche des auteurs d'infractions, objectif de nature constitutionnelle, et l'exercice

¹³⁵ L'article 5 de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées ayant simplement précisé que le contrôle avait pour finalité, outre la recherche et le constat des infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, celle de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents justifiant du droit au séjour. En outre, ces dispositions, codifiées dans le CESEDA sous les numéros 611-8 et 611-9, figurent à l'issue de la recodification dans un unique article 812-3 qui a réorganisé la présentation de la disposition sans en modifier la substance.

des libertés publiques constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté individuelle.

Conformément à sa jurisprudence ancienne ([n° 76-75 DC du 12 janvier 1977](#) et [n° 94-352 du 18 janvier 1995](#)), il a rappelé que la possibilité de procéder à la fouille de véhicules devait être entourée de garanties effectives, faute de quoi il serait porté atteinte à la liberté individuelle.

Relevant les garanties procédurales substantielles prévues par le législateur, à savoir la caractérisation d'une opération de police judiciaire obéissant aux règles de procédure pénale, la nature de la visite sommaire, « *laquelle à la différence de la fouille du véhicule n'est destinée qu'à s'assurer de l'absence de personnes dissimulées* », le nécessaire accord du conducteur, ou dans le cas contraire, la nécessité d'obtenir l'autorisation du procureur de la République, la limitation de la durée de la visite et enfin la remise d'un exemplaire du procès-verbal au conducteur, il a considéré que n'étaient pas méconnues les garanties attachées au respect de la liberté individuelle, non plus que les droits de la défense.

Sa décision, éclairée par son commentaire aux cahiers, indique que l'exclusion des voitures particulières ne constitue pas pour le Conseil une garantie dont dépendrait la conformité de ce régime à la Constitution¹³⁶.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'exclusion des véhicules particuliers est incohérente avec la finalité de la disposition et la mission confiée par ailleurs de constater les infractions à l'entrée et au séjour des étrangers. En effet, l'inspection visuelle de tout véhicule est nécessaire pour que les OPJ puissent assurer l'effet utile de la disposition et l'exercice de la mission de contrôle.

Au vu des retours d'expérience des agents de la PAF indiqué *supra*, il est nécessaire de supprimer dans la loi cette limitation aux compétences des agents contrôleurs.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le contexte de renforcement de lutte contre l'immigration irrégulière, il s'agit de rendre plus efficaces les contrôles opérés à proximité de la frontière, par les forces de sécurité intérieure, ce qui est d'autant plus nécessaire que le rétablissement des contrôles aux

¹³⁶ Le Conseil relevant simplement cette exclusion et la faisant figurer dans la présentation du dispositif (point 18 de sa décision là où les garanties sont listées au point 19), le commentaire indiquant que « *Au cas présent, des garanties procédurales substantielles entourent le déroulement de la visite sommaire, du champ de laquelle sont en toute hypothèse exclues les voitures particulières : en premier lieu (...)* ».

frontières intérieures de la France, en vigueur depuis 2015, ne pourra éternellement perdurer (en l'absence contrôle aux frontières intérieures, il devient essentiel de renforcer l'efficacité du contrôle des véhicules faisant mouvement dans la bande frontalière).

Ce renforcement de l'efficacité dans les contrôles menés a aussi pour objectif de mettre la France en conformité avec les exigences européennes, les recommandations n° 16 de l'évaluation Schengen des frontières extérieures de la France réalisée en 2016 et n° 17 de celle réalisée en 2021 appelant au renforcement des attributions de la PAF en matière de contrôle des véhicules.

3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Il a été envisagé de prévoir des arrangements opérationnels consistant à recourir, occasionnellement, à l'appui d'un personnel des douanes pour mener des contrôles conjoints permettant ainsi de contrôler les véhicules particuliers. Ce dispositif suppose cependant l'existence d'un service douanier localement et d'une parfaite coopération entre ce service et les services de police et de gendarmerie. Cette organisation n'est cependant ni satisfaisante ni pérenne alors que chacun de ces services relève d'administrations différentes et a ses propres objectifs de contrôle.

Par ailleurs, il a été envisagé de supprimer la notion de « visite sommaire » qui n'existe que dans cet article, pour lui préférer celui de « visite » qui, dans d'autres législations et notamment plusieurs articles du code de sécurité intérieure, renvoie à l'inspection visuelle. Cette option a cependant été écartée pour ne pas créer de confusion avec la terminologie douanière qui utilise le vocable de visite mais dans le sens de « fouille du véhicule ».

3.2 OPTION RETENUE

La modification retenue consiste à attirer les véhicules particuliers dans le périmètre des véhicules contrôlables dans la bande frontalière des 20 km.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente disposition prévoit une modification de l'article 812-3 du CESEDA.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Comme il a été indiqué *supra*, cette évolution renforce l'articulation des dispositions de droit national avec les exigences européennes prévues par le code frontières Schengen qui dispose que : « la surveillance des frontières a pour objet principal d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière » (art. 13) et que : « l'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte : / - à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'Etat-membre en vertu du droit national ; (...) /- à l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports et à la possibilité pour un Etat-membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et documents » (art. 23).

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Sans objet.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sans objet.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5 IMPACTS SOCIAUX

Sans objet.

4.6 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Lors du contrôle, en mission de surveillance des frontières, dans la bande frontalière des 20 km, les vérifications réalisées par les garde-frontières concerneront non seulement les personnes mais également leur moyen de transport. La visite des véhicules particuliers sera possible, alors qu'elle ne l'était pas jusque-là.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Cette évolution a été concertée avec l'administration des douanes dans le cadre du projet plus global de mise en cohérence des compétences et attributions des services intervenant dans les zones frontalières.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication du texte au *Journal officiel* de la République française, sans effet rétroactif.

5.2.2 Application dans l'espace

La présente disposition s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3 Textes d'application

La présente disposition ne requiert aucune mesure d'application.

Article 31 : Prévoir la transmission à l'autorité administrative des données API des membres d'équipage dans le transport aérien, maritime et ferroviaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif API-PNR France dans le domaine aérien, maritime et ferroviaire est régi par les dispositions du chapitre II du titre III du livre II du code de la sécurité intérieure (articles L. 232-1 et suivants).

Il autorise la collecte de deux types d'informations :

- Les données API (*Advanced passenger informations* ou renseignements préalables sur les voyageurs) : informations liées à l'enregistrement des passagers provenant du passeport ou d'un autre document de voyage et des informations générales concernant le vol ;
- Les données PNR (*Passenger Name Record* ou dossier passager) : informations liées à la réservation et contenues dans les dossiers créés par les compagnies aériennes pour chaque vol. Elles permettent d'identifier chaque passager et d'avoir accès à tous les renseignements concernant son voyage : vols d'aller et de retour, correspondances éventuelles, moyens de paiement utilisés, services particuliers souhaités à bord, etc.

Le dispositif concerne le traitement des données de voyage (réservation, enregistrement et embarquement) des passagers en déplacements internationaux en provenance et à destination de la France, extra et intra-européens, et à destination ou en provenance des collectivités d'outre-mer.

Expérimenté à partir de 2013, il a ensuite été pérennisé par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Conçu au départ pour le seul transport aérien, le dispositif PNR a été étendu ces dernières années au transport maritime, puis ferroviaire. Les articles L. 232-1 à L. 232-7-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) autorisent aujourd'hui la collecte des données d'enregistrement et de réservation pour le transport aérien et le transport maritime. En revanche, seules les données d'enregistrement peuvent être collectées pour le transport ferroviaire. Par ailleurs, si le cadre législatif et réglementaire est pleinement en vigueur pour le transport aérien, le cadre réglementaire est en cours de finalisation pour le transport maritime et doit encore être défini pour le transport ferroviaire.

Si le droit actuel permet la collecte et la transmission des données relatives aux passagers, les membres d'équipage ne peuvent en faire la demande. Le Gouvernement entend corriger cette incohérence par le présent article.

En outre, l'extension de ce dispositif au transport maritime, par l'article 14 de la [loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme](#), à travers l'article L. 232-7-1 du code de la sécurité intérieure – mentionne de façon erronée des navires à passagers qui assurent respectivement des services maritimes nationaux et des services maritimes intérieurs en application des paragraphes 2 et 3 de l'article 3 du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, après mention en son deuxième alinéa (1°) des navires à passagers qui assurent bien des services maritimes internationaux.

Le dispositif PNR ne pouvant se concevoir que dans le domaine des déplacements internationaux, il est nécessaire de corriger cette malfaçon afin de ne viser plus que les navires assurant des services maritimes internationaux.

1.2 CADRE CONVENTIONNEL

La collecte des données de voyage est régie par des textes européens et internationaux.

En droit de l'Union européenne, il s'agit de :

- La [directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004](#) concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers ;
- La [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 ;
- La [directive \(UE\) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.
- le règlement 2016/399 du code frontière Schengen :

Les titulaires d'une licence de pilote ou d'un certificat de membre d'équipage peuvent dans l'exercice de leurs fonctions, embarquer et débarquer dans l'aéroport d'escale ou de destination situé sur le territoire d'un État membre, se rendre sur le territoire de la commune dont relève l'aéroport d'escale ou de destination situé sur le territoire Schengen, rejoindre par tout moyen de transport, un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'espace Schengen afin d'embarquer sur un aéronef au départ de cet aéroport.

Conformément aux dispositions de l'annexe VII du code frontières Schengen (CFS), relatives aux modalités propres à certaines catégories de personnes, les pilotes d'aéronef et les autres membres d'équipage titulaires d'une licence de pilote ou d'un certificat de membre d'équipage prévus à l'annexe 9 de la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile ne font pas l'objet d'une interrogation sur les conditions d'entrée et de séjour (article 6 du CFS) lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures pour l'exercice de leurs fonctions.

Ces personnes doivent toutefois faire l'objet des vérifications aux frontières conformément aux dispositions des articles 7 à 14 du même code dont la consultation des bases de données européennes, internationales et nationales (SIS, SLTD, FPR). Dans la mesure du possible aux points de passage frontaliers (PPF) aériens, les vérifications concernant les pilotes des aéronefs ont lieu avant celles des passagers, dans des emplacements dédiés (aubettes et file de circulation réservée). Si l'équipage est connu des autorités en charge du contrôle aux frontières, les vérifications peuvent avoir lieu par sondage de manière aléatoire.

Dans la pratique, le contrôle effectué en aubettes sur ces personnels porte sur la concordance entre la licence de pilote ou le certificat de membre d'équipage avec la déclaration générale du vol, appelée également GENDEC. Il serait donc opportun que le système API intègre les pilotes et membres d'équipage pour permettre d'effectuer un contrôle des bases de données en amont du voyage, avec envoi d'une alerte aux services compétents de l'État en cas de hit positif. Le contrôle des pilotes d'aéronef et des membres d'équipage aux fichiers nationaux, européens et internationaux ne pourrait donc pas être perçu comme disproportionné car il constitue une modalité des vérifications aux frontières prévues par le Code frontières Schengen.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de l'aviation d'affaires, le commandant de bord d'un avion privé en provenance ou à destination d'un aéroport situé en dehors de l'espace Schengen doit transmettre aux garde-frontières de l'État membre de destination, et le cas échéant de l'État membre de destination, une déclaration générale appelée GENDEC, comprenant un plan de vol conforme à l'annexe 2 de la Convention relative à l'aviation civile internationale incluant des informations sur l'identité des passagers et les membres d'équipage. Cette déclaration, transmise en amont du vol, devrait servir au criblage des bases de données européennes, nationales et internationales. Les membres d'équipages sont contrôlés en présentiel à l'occasion de leur embarquement et débarquement au terminal d'affaires du PPF aérien.

De plus, en matière de vérification du trafic maritime (annexe VI du CFS), les gardes-frontières sont en charge de la vérification aux frontières des passagers et équipage des navires. Les membres d'équipage comprennent toutes les personnes exerçant effectivement des fonctions à bord du navire pendant un voyage, soit pour le fonctionnement du navire, soit pour servir à bord, et inscrites sur le rôle d'équipage. Sur la base d'une analyse de risques, les passagers et les membres d'équipage des navires sont contrôlés en présentiel ou sur la base d'une liste faisant l'objet d'un criblage des bases de données européennes, nationales et internationale. Le capitaine du navire, l'agent maritime ou tout autre personne dûment habilitée dresse une liste de l'équipage et des passagers en remplissant les informations requises dans les formulaires FAL 5 (liste d'équipage) et n°6 (liste des passagers) de la convention visant à faciliter le trafic maritime international (convention FAL) ainsi que le cas échéant, le numéro de visa ou de

titre de séjour. Les listes des membres d'équipage et des passagers doivent être transmises aux garde-frontières sans délai au plus tard 24 heures avant l'arrivée au port ou au plus tard au moment où le navire quitte le port précédent, si la durée du voyage est inférieure à 24 heures ou si le port d'escale n'est pas connu ou s'il est modifié durant le voyage, dès que cette information est disponible. Ces listes sont transmises en France par le guichet unique portuaire maritime « Trafic 2000 » conformément aux préconisations du règlement UE n°2019/1239 établissant un guichet unique maritime européen et font l'objet d'un criblage sur les bases de données par les autorités en charge du contrôle frontière en amont de l'arrivée et du départ du navire.

Enfin, pour ce qui concerne les marins ou gens de mer (annexe VII point 3. du CFS), les États Schengen peuvent autoriser les marins munis d'une pièce d'identité des gens de mer, à entrer dans les États Schengen en se rendant à terre pour séjourner dans la localité du port où leur navire fait escale ou dans les communes limitrophes, ou à sortir du territoire des États membres en retournant dans leur navire sans se présenter à un PPF à condition qu'ils figurent sur un rôle d'équipage, préalablement soumis à une vérification des autorités compétentes, du navire auquel ils appartiennent. Sur la base d'une analyse de risque, les marins sont soumis, avant leur descente à terre, à une vérification effectuée par les gardes-frontières conformément à l'article 8 du CFS.

En droit international, il s'agit :

(i) dans le domaine aérien de la Convention relative à l'aviation civile internationale (« Convention de Chicago ») de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) du 4 avril 1947, notamment son annexe 9.

Cette annexe, qui est relative aux facilitations accordées aux compagnies aériennes, dispose à son chapitre 9 que « *chaque État contractant mettra en place un système de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) [...] Le système RPCV de chaque État contractant sera appuyé par les instruments juridiques adaptés (législation, règlement ou décret, par exemple) et conforme aux normes de RPCV internationalement reconnues. [...] Les RPCV permettent à l'exploitant de l'aéronef de saisir les données personnelles sur les passagers ou les membres d'équipage ainsi que les détails de leurs vols avant leur départ. Ces renseignements sont communiqués par voie électronique aux services de contrôle frontalier du pays de destination ou de départ. Des informations détaillées sur les passagers et/ou membres d'équipage sont ainsi reçues préalablement au départ ou à l'arrivée du vol.* ».

L'OACI accorde ainsi une reconnaissance juridique à la collecte des données relatives aux membres d'équipage dans le cadre de la mise en place d'un système de renseignements préalables concernant les voyageurs.

(ii) dans le domaine maritime, il s'agit de la Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) visant à faciliter le trafic maritime international (« convention FAL ») adoptée le 9 avril 1965 et modifiée le 8 avril 2016.

L'Organisation Maritime Internationale a élaboré une démarche similaire en matière de définition des normes de facilitation pour les transporteurs maritimes. Les normes FAL 5 et FAL 6 sont relatives à la collecte des données des personnes à bord des navires au départ et à l'arrivée des traversées. La norme FAL 5 est spécifiquement dédiée aux membres d'équipage dont la liste est transmise par les compagnies maritimes au profit à la fois des autorités portuaires du port de départ et de l'agent d'escale du port d'arrivée, qui lui-même alimente le système européen de surveillance de la circulation maritime « TRAFIC 2000 ».

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Les États-Unis, le Canada et l'Australie se sont dotés de systèmes équivalents.

2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les services opérationnels, utilisateurs du dispositif API-PNR France, ont besoin d'avoir accès à l'ensemble des données relatives aux individus présents à bord des aéronefs ou des navires, passagers comme membres d'équipage.

En effet, les membres d'équipages sont des cibles de choix pour les recruteurs des organisations criminelles (fonction de « mules » par exemple, les mesures d'inspection-filtrage à l'entrée des zones de sûreté des aéroports étant plus souples pour les équipages que pour les passagers).

Ainsi, l'affaire récente « Air Cocaïne » illustre bien les potentialités de ce vecteur de fraude : en 2013, la direction nationale du contrôle des drogues de République Dominicaine, associée à la DEA américaine, interceptaient un jet privé sur l'aéroport de Punta Cana alors qu'il s'apprêtait à décoller. Effectué dans le cadre d'une vaste opération anti-corruption, ce contrôle aboutissait à la découverte de 682 kg de cocaïne et à l'interpellation des deux pilotes et des deux passagers, tous de nationalité française.

De même en 2021 l'OFAST a pu appréhender un navire battant pavillon libérien, dont les membres d'équipage avaient entreposé plus de 1,127 tonnes de cocaïne dans des caches.

Initialement prévue par voie réglementaire, la collecte des données d'embarquement des membres d'équipage dans le transport aérien a été supprimée à l'occasion des travaux de transposition de la directive (UE) 2016/681 précitée. En effet, dans sa version antérieure au [décret n° 2018-714 du 3 août 2018 relatif au « système API-PNR France » et modifiant le code de la sécurité intérieure \(partie réglementaire\)](#), l'article R. 232-14 du CSI, qui détermine la liste des données d'enregistrement et d'embarquement des passagers aériens transmises par les transporteurs aériens, mentionnait, pour ce qui concerne le statut de la personne embarquée, les données relatives aux membres d'équipage.

Le Conseil d'Etat avait cependant estimé, dans son avis n° 394649 du 26 juin 2018, que « *s'il est loisible au Gouvernement de créer, par voie réglementaire, un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux données des membres d'équipage, seule une modification de nature législative serait de nature à mettre à la charge des transporteurs aériens l'obligation de transmettre de telles données* », invitant le ministère de l'intérieur à le prévoir dans la loi.

Si la directive écarte de son champ d'application les membres d'équipage de la collecte des données PNR, partant du principe qu'ils ne réservaient pas leur voyage, elle ne fait pas obstacle, ainsi que le relève le Conseil d'Etat lui-même, à ce que le législateur national prévoit l'obligation pour les transporteurs de transmettre les données API concernant ces mêmes personnes. Ce besoin opérationnel étant le même pour tous les modes de transport, cette obligation pour les transporteurs aériens doit être également étendue pour le transport maritime et ferroviaire.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le traitement de l'ensemble des passagers et membres d'équipage des voyages internationaux par voie aérienne, maritime et ferroviaire permettra aux services de renseignement, de police et de gendarmerie, de garde-frontières et de douane d'améliorer l'analyse du risque et de disposer d'outils complets pour des finalités harmonisées (lutter contre le terrorisme, les formes graves de criminalité, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, l'immigration clandestine et améliorer le contrôle aux frontières).

3 OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La seule option possible consiste à modifier les dispositions législatives du chapitre II du titre III du livre II du code de la sécurité intérieure, pour permettre aux services utilisateurs de disposer d'un champ de données de voyage collectées élargi en termes de qualification des personnes présentes à bord des modes de transport, cohérent au regard de l'objectif de sécurité.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Plusieurs articles du chapitre II du titre III du livre II sont modifiés :

Les articles L. 232-1, L. 232-4 et L. 232-7 sont modifiés pour élargir le champ des données collectées, de même que l'article L. 232-7-1 dans lequel il est également prévu la correction du champ des navires considérés.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Ainsi qu'il a été dit au point 1.2. *supra*, l'évolution envisagée est en cohérence avec les conventions internationales dans le domaine des transports internationaux.

Pour la collecte et le traitement des données de voyage API et PNR dans le transport aérien, l'Annexe 9 « Facilitation » à la Convention relative à l'aviation civile internationale, porte sur les renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et les données des dossiers passagers (PNR) et à leurs éléments indicatifs correspondants. Ces derniers ont été conjointement élaborés par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Association du transport aérien international (IATA) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) par l'intermédiaire de leur comité de contact sur les RPCV et les PNR. Ce comité a été établi en 2004 afin de s'assurer que les différents éléments indicatifs sur les RPCV et les PNR tiennent compte des besoins du moment des États et des capacités fonctionnelles des systèmes des exploitants d'aéronefs, en vue d'une interopérabilité totale aux frontières.

Pour la collecte et le traitement des données de voyage, d'enregistrement et de réservation dans le transport maritime, les données d'enregistrement des membres d'équipage et des passagers correspondent aux données FAL 5 et FAL 6 issues de la Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) visant à faciliter le trafic maritime international (« convention FAL ») adoptée le 9 avril 1965 et modifiée le 8 avril 2016.

4.2 IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

État des lieux

La collecte des données de voyage ne concerne pour le moment que le transport aérien, étant donné, d'une part, que le dispositif réglementaire de mise en œuvre de l'article L. 232-7-1 du code de la sécurité intérieure pour le transport maritime est en cours de finalisation et que, d'autre part, aucune action similaire n'a été engagée pour le transport ferroviaire.

Les compagnies aériennes transmettent actuellement l'ensemble des données de réservation et, le cas échéant, d'enregistrement et d'embarquement de toutes personnes à bord des aéronefs concernés par le dispositif API-PNR France. Conformément à la réglementation en vigueur, et considérant l'absence de dispositions législatives et réglementaires en matière de collecte et de traitement des données relatives aux membres d'équipage, le système API-PNR ne collecte que les données concernant les passagers.

Au 1er juin 2018, soit quelques mois avant la fin de la collecte autorisée des données des membres d'équipage, il y avait 4,3 millions de dossiers API/Crew de PNC (personnel navigant commercial) et de PNT (personnel navigant technique) dans la base API/PNR France (ce qui peut correspondre, sur la base approximative de 200 vols effectués par an, à environ 21.000 personnels navigants distincts).

Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions ne générera aucun coût supplémentaire pour les compagnies aériennes qui disposent déjà des informations concernées.

Il en est de même pour le transport maritime, étant donné que les données relatives aux équipages (gens de mer) figurent sur le document FAL n°5 (liste de l'équipage) au sein de l'ensemble des documents FAL faisant l'objet des obligations déclaratives que les capitaines de navires doivent réaliser auprès des ports d'arrivée.

La flotte de commerce mondiale comptabilise environ 156 514 navires dont 93,2% de navires de charge et 6,8% de navires à passagers (ces derniers répartis en : 0,6% de croisières et 6,2% de ferries).

La France est au 27^e rang de la flotte mondial avec 424 navires de commerce dont 191 navires à passagers. La grande majorité des escales de navires de charge dans les ports français est par conséquent faite par des navires étrangers. A bord des navires de croisière le nombre des gens de mer est en moyenne de 28% du total des personnes. Pour exemple le "Symphony of the Seas" avec 9174 personnes dont 2394 gens de mer.

A bord des ferries le nombre des gens de mer est en moyenne de 7% du total des personnes. Les escales sont très fréquentes. Les navires de charge transportant des passages de façon exceptionnelle sont donc armés de façon quasi exclusive par des gens de mer (sachant qu'ils représentent 93,2% des navires). Pour 2018 le franchissement de frontières maritimes a concerné 24,3 millions de passages et 6,2 millions de gens de mer (soit un flux de 20% de gens de mer).

Au vu de ces chiffres il apparaît que les gens de mer constituent une part importante du nombre de franchissements de frontière (20%) et que les navires de charge représentent une part majoritaire en nombre de navires et par conséquent en nombre d'escales (93,2%).

En revanche, pour le transport ferroviaire, il n'existe actuellement pas d'obligations similaires concernant les équipages.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services en charge de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ainsi que des missions de contrôle aux frontières relèvent du ministère de l'intérieur, du ministère des armées et du ministère chargé des comptes publics et bénéficient d'un accès conditionné aux données de voyage collectées auprès des transporteurs aériens.

Cette collecte des données de voyage s'appuyait jusqu'à présent sur les compétences de deux services à compétence nationale distincts, l'Unité Information Passagers (UIP) et le Service national des données de voyage (SNDV).

L'UIP, créée par le [décret n° 2014-1566 du 22 décembre 2014](#) (modifié par le décret n° 2018-722 du 3 août 2018) et le SNDV, créé par un [arrêté du 16 décembre 2019](#), avaient jusqu'ici pour missions respectives la collecte d'une part, et la mise en place et l'amélioration des dispositifs de collecte d'autre part, des données de voyage à des fins de lutte contre le terrorisme, les formes graves de criminalité, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, l'immigration clandestine et le contrôle aux frontières.

Ces deux services seront réunis à la date du 1^{er} juillet 2022 dans un nouveau service à compétence nationale dénommé « Agence nationale des données de voyage ». A ce titre, deux projets de décret (un décret simple et un décret CE), dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} juillet 2022, sont actuellement en phase d'examen. Son dimensionnement ainsi que son organisation s'appuient sur une étude des besoins (ressources, compétences) définis sur la base d'une extension des dispositifs de collecte et de traitement des données de voyage aux autres modes de transports. L'organisation d'ores et déjà dimensionnée afin d'atteindre les objectifs relatifs au transport maritime et au transport aérien en l'état des dispositions législatives, sera adaptée pour son extension au transport ferroviaire.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Cette disposition requiert la consultation de la CNIL.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française s'agissant des transports aériens. L'extension aux transports maritimes et ferroviaires ne sera effective qu'à l'entrée en vigueur des textes réglementaire d'application à l'horizon du premier semestre 2023.

Toutefois, le gouvernement prévoit d'accompagner l'entrée en vigueur de cette disposition législative, par la voie réglementaire, pour préciser les modalités particulières de la collecte des données de voyage relatives aux membres d'équipage. L'objectif est d'apporter les garanties nécessaires pour respecter le principe de minimisation en prenant en compte la particularité des déplacements des catégories de personnes concernées et en assurant un équilibre entre les objectifs visés et la protection de la vie privée des personnes concernées.

5.2.2 Application dans l'espace

La présente disposition a vocation à s'appliquer à toutes les compagnies de transport opérant des vols en provenance et à destination de la France, extra et intra-européens, ainsi que les déplacements en provenance et à destination des collectivités d'outre-mer ainsi que dans les ports français pour les passagers et gens de mer de toutes nationalités, au départ et à l'arrivée des liaisons France/France, des liaisons France/étranger ou étranger/France, à bord de tous navires battant pavillon français ou étranger.

5.2.3 Textes d'application

Plusieurs des articles du chapitre II du titre III du livre II modifiés par le présent article prévoient une mise en application par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

CHAPITRE V :

DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Article 32 : Habilitation du Gouvernement relative à l'application des dispositions dans les outre-mer

1. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions prévues par le projet de loi ont vocation à être appliquées sur l'ensemble du territoire, y compris dans les outre-mer.

La Constitution opère une distinction entre les différentes collectivités d'outre-mer :

- les collectivités soumises au principe d'identité législative (collectivités de l'article 73, ainsi que certaines collectivités relevant de l'article 74). Dans ces collectivités, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptation ;
- les collectivités soumises au principe de spécialité législative (collectivités de l'article 74 et Nouvelle-Calédonie). Dans ces collectivités, dans les matières pour lesquelles l'Etat demeure compétent, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse d'application, sous réserve d'adaptation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les extensions et adaptations des dispositions applicables en outre-mer sont opérées par un texte de même niveau normatif que les dispositions applicables en métropole.

Dans ce cadre, soit le projet de loi prévoit lui-même les extensions et adaptations nécessaires pour son application dans les outre-mer, soit ces extensions et adaptations sont opérées ultérieurement par le Gouvernement par le mécanisme des ordonnances.

L'article 13 prévoit déjà l'extension, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, des dispositions de l'article 2, jusqu'à présent non applicables, de la [loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique](#) permettant, désormais, aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire de procéder, aux moyens de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se

produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. L'article 14 rend applicables, par la mise à jour du compteur figurant à l'article L. 2573-19 du code général des collectivités territoriales, en Polynésie française, les dispositions plaçant sous la compétence des maires des zones de compétence de la police nationale la mission de surveillance de la fermeture et du scellement des cercueils en cas de crémation.

Cependant, ce projet de loi impacte d'autres textes ou codes pour lesquels il a été décidé de différer l'extension et les adaptations éventuelles : code pénal, code de procédure pénale, code des assurances, code de la sécurité intérieure, code du travail, code de l'environnement, code général de la fonction publique, code des pensions civiles et militaires, code général de la propriété des personnes publiques, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est l'application des dispositions de ce projet de loi sur l'ensemble du territoire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1 Option exclue : le recours aux ordonnances de l'article 74-1 de la Constitution

L'article 74-1 prévoit une habilitation permanente du Gouvernement à étendre et adapter des dispositions législatives dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Dans ce cadre, les collectivités de l'article 73 se trouvent exclues de ce dispositif, ce qui restreint le champ d'application de cette procédure.

Par ailleurs, l'article 74-1 oblige une ratification de l'ordonnance dans un délai de 18 mois suivant sa publication, sans laquelle l'ordonnance devient caduque.

3.1.2 Option retenue : le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Contrairement aux ordonnances de l'article 74-1, le recours aux ordonnances de l'article 38 peut concerner les collectivités de l'article 73.

En outre, la caducité peut ici être écartée plus facilement : l'article 38 de la Constitution prévoit que celle-ci est écartée dès lors que le projet de loi de ratification de l'ordonnance est déposé au Parlement avant le terme du délai fixé par la loi d'habilitation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants : certaines dispositions du projet de loi seront applicables dès l'entrée en vigueur du projet de loi. Il s'agit des dispositions aux articles 13 et 14 du présent projet de loi.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de dix-huit mois permet la rédaction des dispositions de l'ordonnance ainsi que la consultation des collectivités concernées avant de soumettre l'ordonnance au Parlement.