

Projet de loi n° 343 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Florent Boudié

31 octobre 2022

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

**Approbation du rapport sur la modernisation du ministère de l'Intérieur
annexé au projet de loi**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article approuve le rapport annexé au projet de loi, qui définit les grands axes de modernisation du ministère de l'Intérieur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure est la dernière loi planifiant, pour les années 2011-2013, les moyens du ministère de l'Intérieur. Son article premier approuve un rapport annexé détaillant les mesures alors envisagées pour moderniser le fonctionnement du ministère et améliorer les conditions de travail de ses agents.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté 36 amendements – 20 en commission, 16 en séance publique – modifiant plusieurs alinéas du rapport annexé et en insérant de nouveaux.

1. Le projet de loi initial

L'article 1^{er} du projet de loi propose d'**adopter le rapport annexé** présentant la politique de modernisation du ministère de l'Intérieur pour les années 2023-2027. Il se décline en trois parties : la « *révolution numérique* » du ministère ; la proximité, la transparence et l'exemplarité des forces de l'ordre ; la prévention des menaces et crises futures.

Sans portée normative ⁽¹⁾, le rapport a néanmoins une valeur politique et symbolique puisqu'il présente, devant la représentation nationale, les principales orientations qui seront prises par le ministère de l'Intérieur pour le quinquennat.

(1) Dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le « rapport annexé [à la loi] fixe des objectifs à l'action de l'État dans le domaine de l'enseignement des premier et second degrés ; que, si les engagements qui y figurent ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache à la loi, ses dispositions sont de celles qui peuvent trouver leur place dans la catégorie des lois de programme à caractère économique ou social prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution ».

a. « Une révolution numérique profonde » (alinéas 12 à 93)

Le ministère de l'Intérieur entend **mieux sensibiliser et prévenir le risque cyber**, notamment par la formation des équipes préfectorales et par l'encadrement des clauses de remboursement des rançons par les assurances (article 4 du projet de loi). L'administration adaptera sa **réponse opérationnelle aux cyber-pirates**, en particulier par le développement de nouveaux pans du renseignement criminel, la création d'une école de formation cyber au sein du ministère, la mise en place d'un équivalent de « l'appel 17 » pour les attaques cyber, ainsi que par le recrutement de 1 500 cyber-patrouilleurs. Les cryptomonnaies pourront être saisies dans les mêmes conditions que les avoirs bancaires (article 3 du projet de loi).

Les usages en matière d'**identité numérique** seront renforcés : il sera par exemple possible de faire une procuration de vote par voie dématérialisée. Un accompagnement physique sera maintenu comme alternative à chaque téléprocédure et le réseau des points d'accueil numérique des préfetures (PAN) ⁽¹⁾ sera consolidé avec le déploiement des « PAN + » offrant une assistance dans la réalisation de l'ensemble des démarches aujourd'hui accessibles en ligne. Une aide par téléphone ou *chatbot* continuera d'être disponible pour les administrés qui le souhaitent.

Afin de conduire la politique de **modernisation numérique de l'équipement des forces de sécurité**, une agence du numérique sera créée et chargée de développer des outils adaptés aux besoins avec, en particulier, un objectif à l'horizon 2030 d'équipements enrichis en nouvelles technologies. Les caméras-piétons seront généralisées et les véhicules seront dotés de caméras embarquées dès l'an prochain. Le réseau radio du futur sera utilisé par 300 000 agents chargés de missions de protection des populations et de gestion des crises (article 5 du projet de loi). Enfin, la gestion des alertes et des opérations de l'ensemble des services d'incendie et de secours sera mutualisée et rendue interopérable.

La **politique numérique** deviendra une priorité stratégique du ministère de l'Intérieur, qui en confiera le pilotage à un secrétaire général adjoint. Certaines compétences seront internalisées grâce au recrutement de fonctionnaires et contractuels, tandis que l'ensemble des agents du ministère sera formé au numérique. L'agence du numérique sera chargée de définir la politique d'ouverture des données et des sources de l'administration. Des partenariats industriels seront créés, en particulier par des mobilités croisées, voire par la formation continue d'agents du ministère dans les groupes industriels français. Enfin, le ministère financera des travaux de thèses et postdoctoraux et s'associera à des chaires pour promouvoir la recherche.

(1) Les préfetures et sous-préfetures abritent des points d'accueil numérique qui visent à aider les publics non connectés à internet, non équipés ou peu habitués à l'usage d'un ordinateur, à réaliser leurs démarches en ligne. Ces espaces sont équipés d'ordinateurs, d'imprimantes et de scanners et des médiateurs y sont présents pour assister les administrés.

b. « Plus de proximité, de transparence et d'exemplarité » (alinéas 94-225)

La présence des policiers sur le terrain sera doublée d'ici 2030, notamment grâce à la création de 200 brigades de gendarmerie ainsi qu'au recours aux réserves opérationnelles – à l'horizon 2027, le ministère prévoit 50 000 réservistes pour la gendarmerie nationale et 30 000 pour la police nationale, contre respectivement 30 000 et 6 000 aujourd'hui – et, s'agissant de la police nationale, grâce au renforcement des unités de police secours. La compensation financière des heures supplémentaires permettra de limiter le recours aux récupérations. L'augmentation du temps de travail, à négocier avec les organisations syndicales, est aussi envisagée. La création de la fonction d'assistant d'enquête (article 10 du projet de loi) ainsi que la simplification de la procédure pénale (articles 12, 13 et 14 du projet de loi) permettront aux enquêteurs, en réduisant le temps consacré à la conduite de certaines formalités procédurales, de se concentrer sur le cœur de leur métier.

L'implantation de 200 nouvelles brigades de gendarmerie

Le schéma d'emplois 2023-2027 pour la gendarmerie nationale s'élève à +3 540 ETP, dont 3 158 ETP sont fléchés au titre du renforcement de la présence de voie publique. Cela comprend essentiellement la création de 7 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) et de 200 nouvelles brigades de gendarmerie. Ces dernières accueilleront 60 % des effectifs de la LOPMI prévus pour la gendarmerie.

Les modalités de désignation des lieux d'accueil de ces brigades ont fait l'objet d'un travail préalable par les échelons territoriaux de la gendarmerie au niveau départemental, afin de déterminer les secteurs les plus vulnérables et l'évolution des problématiques de délinquance locale.

Ce travail d'analyse doit éclairer la concertation avec les élus locaux, qui sera organisée dans chaque département sous l'autorité des préfets. L'objet de cette concertation est d'aboutir à un constat partagé sur les besoins de sécurité, et de recueillir les propositions des élus sur l'implantation des futures unités. À l'issue de cette concertation, les préfets de département devront communiquer au ministre de l'Intérieur et des outre-mer les propositions des élus locaux pour le 15 février 2023. Une trentaine de brigades seront ainsi créées dès l'été prochain – le reste s'échelonnera jusqu'en 2027.

L'effectif cible moyen des unités est de 10 pour les brigades mobiles et de 16 pour les brigades fixes, avec une possibilité de les créer avec un effectif d'amorçage respectivement fixé à 6 et 10 ETP pour atteindre l'effectif cible ultérieurement.

Sans préjudice des conclusions de la concertation en cours dans chaque département, la répartition prévisionnelle initiale est de 2/3 de brigades fixes et d'1/3 de brigades mobiles.

Source : réponse du ministère de l'Intérieur au questionnaire adressé par votre rapporteur

Le gouvernement entend réorganiser les services de police, en proposant la généralisation des directions départementales de la police nationale (DDPN) et la réorganisation des services de l'administration centrale par filières métiers. Certains de ces services seront relocalisés dans les villes moyennes et les territoires ruraux. Un commandement opérationnel des forces sera mis en place pour diriger les forces de l'ordre présentes sur la voie publique. Fonctionnant

en continu, il est attendu « *un meilleur pilotage des effectifs présents sur le terrain, en fonction des priorités définies, [qui] visera à pallier les difficultés pouvant être observées sur certaines interventions délicates.* »

La réforme de la police nationale

Publié en novembre 2020, le livre blanc de la sécurité intérieure invite à « *mener à bien une réforme ambitieuse et profonde de la gouvernance de la police nationale* », en « *déchargeant les échelons centraux de la police nationale de ce qui doit relever des services territoriaux et en leur réservant ce qui est leur vocation première - définir doctrine, outils, moyens et méthodes* » tout en déconcentrant aux unités de terrain les missions revêtant un caractère opérationnel. Il préconise ainsi « *d'unifier la gouvernance de la police nationale en regroupant les métiers au sein de filières animées à chaque échelon territorial par un directeur unique de la police nationale* ». Ces objectifs devraient se traduire, selon le Gouvernement, par :

- la réorganisation de la gouvernance centrale de la direction générale de la police nationale (DGPN) par la création d'un directeur général adjoint et de directeurs nationaux chargés d'animer et de piloter chacune des filières métiers de la police ;
- la déconcentration du modèle de gouvernance : les directeurs départementaux de la police nationale se substitueraient aux actuels directeurs territoriaux (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières, *etc.*), regroupant les effectifs de police de chacune des filières ; les directions zonales de sécurité publique et de police judiciaire seraient regroupées en directions zonales de police nationale ;
- la confirmation du rôle et de l'autorité des préfets dans la conduite de leurs missions de sécurité dans le département, en lien avec les élus locaux.

Expérimentée d'abord début 2021 dans trois départements (Pas-de-Calais, Savoie et Pyrénées-Orientales), puis étendue début 2022 dans cinq autres (Calvados, Hérault, Oise, Puy-de-Dôme et Haut-Rhin), cette réforme s'inspire des principes d'organisation qui ont conduit à la création des directions territoriales de la police nationale (DTPN) dans les collectivités ultramarines (début 2020 en Nouvelle-Calédonie, Guyane et Mayotte ; début 2022 en Guadeloupe, Martinique, à La Réunion et en Polynésie française). Elle consiste concrètement en une unification de l'ensemble des services – police judiciaire, sécurité publique, police aux frontières, renseignement – qui seront départementalisés et soumis à l'autorité d'un directeur départemental de la police nationale, interlocuteur unique des préfets pour les sujets relevant de la sécurité intérieure.

Toutefois, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur ne constitue pas la pierre normative sur laquelle la réforme de la police nationale en général, celle de la police judiciaire en particulier, nécessiteraient de s'appuyer pour se déployer dans les prochains mois.

Le **parcours des victimes** sera refondu : l'application « *Ma sécurité* » permettra, dès 2023, de déposer plainte en ligne et de suivre le parcours de la plainte ; la prise de plainte hors les murs sera généralisée ; 19 maisons de confiance et de protection de la famille ⁽¹⁾ seront créées l'année prochaine ; enfin, les accueils physiques des brigades et des commissariats seront rénovés.

(1) Expérimentées en 2019, puis pérennisées à partir de juin 2021, les maisons de confiance et de protection de la famille sont des points d'accueil de la gendarmerie ayant vocation à accueillir les victimes de violences

Afin de **mieux lutter contre les violences conjugales**, le nombre d'enquêteurs consacrés à ces infractions sera doublé et 200 intervenants sociaux seront recrutés. Un fichier de prévention des violences intrafamiliales sera mis en place pour mieux prévenir la récidive et garder trace des signaux de dangerosité et des interventions des forces de l'ordre. Les associations pourront organiser le dépôt de plainte dans leurs locaux et signaler aux forces de l'ordre les faits dont elles ont connaissance. L'outrage sexiste sera considéré comme un délit (article 7 du projet de loi) et les techniques spéciales d'enquête seront étendues aux homicides et viols sériels (article 8 du projet de loi). Enfin, les effectifs des forces de sécurité dans les transports en commun seront doublés.

Afin de **diversifier les recrutements** des agents du ministère, 100 classes de reconquête républicaine seront mises en place, prioritairement à l'endroit des décrocheurs scolaires. Le ministère mènera des actions ciblées de recrutement et réformera ses concours. Le plan « 10 000 » jeunes, qui a permis de recruter stagiaires, apprentis et alternants, sera reconduit et amplifié. Une campagne de recrutement sera lancée. La promotion interne sera facilitée par l'instauration de cours du soir et la pratique du détachement permettra à des fonctionnaires d'autres administrations d'accéder plus facilement à des postes d'encadrement.

Pour **assurer la transparence et l'exemplarité de l'action des forces de l'ordre**, un comité d'éthique, composé de personnalités qualifiées et structuré en collèges thématiques, sera créé auprès du ministre de l'Intérieur et pourra se saisir des sujets sensibles concernant les forces de l'ordre. Les plateformes de signalement des inspections seront modernisées. L'évaluation des personnels sera renforcée avec la conduite d'évaluation « à 360° » ⁽¹⁾. Les fonctionnaires de police et les gendarmes condamnés pour certaines infractions graves seront exclus des cadres.

Chargée de l'animation du **continuum de sécurité**, une direction unique des partenariats sera créée au sein du ministère et favorisera le dialogue entre les forces de sécurité étatique, les polices municipales, la sécurité privée et les industriels. Les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIDPR) consacrés à la vidéo-protection seront triplés entre 2023 et 2027.

Le ministère de l'Intérieur sera davantage **ouvert sur la société**. De nouveaux partenariats seront noués entre le monde de la recherche et la police nationale. Un collège des experts de la sécurité civile, notamment chargé d'*« adapter les outils de la résilience collective face aux conséquences des évolutions climatiques »*, sera instauré. L'institut des hautes études du ministère de

intrafamiliales et les mineurs, et plus largement les personnes vulnérables dont la parole est difficile à recueillir. Elles réunissent en un lieu unique l'ensemble des structures de la gendarmerie s'adressant à ces publics. Les gendarmes en leur sein sont formés et travaillent en collaboration étroite avec les acteurs pertinents : associations, collectivités territoriales, établissements scolaires, etc.

(1) *L'évaluation à 360 degrés est un processus d'évaluation des agents faisant intervenir tous les acteurs ayant un lien avec eux dans le cadre de leur travail, en amont ou en aval, de manière directe ou indirecte (supérieurs hiérarchiques, collègues, partenaires, fournisseurs etc.).*

l'Intérieur (IHEMI) sera chargé de structurer une fonction prospective et anticipation.

Le **matériel des forces de l'ordre** sera modernisé. Entre 2023 et 2027, 10 % de la flotte en moyens mobiles sera renouvelée chaque année et des véhicules supplémentaires seront acquis pour les unités spécialisées dans le maintien de l'ordre. Policiers et gendarmes bénéficieront de nouveaux armements. Leur équipement de protection sera remplacé par des modèles plus récents. Un programme d'acquisition de drones, utilisés en soutien des effectifs chargés de la sécurité et du secours des populations, sera lancé.

Enfin, une nouvelle structure consacrée à la gestion et à l'entretien du patrimoine sera chargée de la modernisation de la **politique immobilière du ministère**. Celle-ci devra principalement améliorer la gestion du foncier et réduire la consommation énergétique des bâtiments. Les ensembles immobiliers de l'administration centrale seront rationalisés – à titre d'exemples, les services « supports » du ministère seront rassemblés fin 2026 et ceux de la DGSI seront installés sur un site unique.

c. « Mieux prévenir les menaces et les crises futures » (alinéas 226-411)

Pour **renforcer l'attractivité de la fonction d'enquêteur**, la condition d'ancienneté permettant aux gardiens de la paix et aux sous-officiers de passer l'examen d'officier de police judiciaire sera supprimée (article 9 du projet de loi). L'allégement de la procédure pénale et la création de la fonction d'assistant d'enquête, ainsi que le recours plus large à la télécommunication audiovisuelle pour certains actes d'enquête, simplifieront le quotidien des enquêteurs. Des délégués du procureur seront positionnés dans les commissariats et les gendarmeries. Les moyens de la police technique et judiciaire seront augmentés. Les amendes forfaitaires délictuelles seront étendues à l'ensemble des délits punis d'un an de prison (article 14 du projet de loi).

Un collège technique interministériel sera créé afin de **mieux anticiper et prévenir les crises** ⁽¹⁾. L'intelligence artificielle, ainsi que des outils numériques d'aide à la décision, pourront être sollicités « *pour exploiter la multitude de données numériques collectées auprès de toutes les forces de sécurité intérieure (FSI), des périmètres ministériels, opérateurs privés, et réseaux sociaux* ».

Un centre interministériel de crise (CIC) plus moderne sera construit. En cas d'évènements d'une particulière gravité, les prérogatives du préfet seront

(1) *Le rapport annexé précise que celui-ci sera « co-présidé par le ministère chargé de la gestion des crises et par le ministère chargé de la prévention des risques, sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et composé des ministères chargés de l'agriculture, de l'alimentation, de l'urbanisme, de l'environnement, de l'énergie et des transports. » (alinéa 268 dans la version adoptée par le Sénat)*

clarifiées et renforcées (article 15 du projet de loi) et une majorité de centres opérationnels départementaux des préfetures ⁽¹⁾, aujourd'hui vétuste, sera rénovée.

Une journée nationale « *consacrée aux risques majeurs et aux gestes qui sauvent* » sera instaurée pour sensibiliser l'ensemble de la population aux risques naturels et technologiques. La flotte d'hélicoptères de l'État sera pour partie modernisée et l'achat d'avions bombardier d'eau sera programmé pour remplacer la flotte vieillissante de Canadairs. La base aérienne de Nîmes-Garons deviendra le *hub* européen de sécurité civile et des moyens seront prépositionnés dans les territoires ultramarins, particulièrement exposés aux risques naturels.

Les moyens aériens de la sécurité civile

En France, l'essentiel des moyens aériens mis en œuvre pour lutter contre les feux de forêt appartient à l'État. Il dispose notamment de **12 Canadairs**, destinés à l'attaque directe des incendies sur lesquels ces appareils peuvent larguer 6 140 litres.

La France possède actuellement **sept avions bombardier d'eau DASH 8** et en comptera un huitième dans sa flotte en 2023. D'une capacité d'emport d'environ 10 000 litres, les DASH 8 sont les bombardiers d'eau les plus puissants dont dispose la sécurité civile. Ils ont progressivement remplacé les anciens Trackers, dont la durée d'exploitation était en moyenne de 64 ans avant leur retrait de la flotte en février 2020. Ils ont pour mission d'arrêter la propagation des feux en établissant des lignes d'arrêt.

La France emploie également **33 hélicoptères EC 145** dits « dragons », qui ne sont néanmoins pas spécialisés dans des missions de lutte contre les feux de forêt, lesquelles ne représentaient que 0,5 % de l'activité de la flotte en 2021 et 2 % en 2022. Ces hélicoptères servent à réaliser des missions de guidage des avions bombardiers d'eau, ainsi que des missions de commandement sur les chantiers et des missions de soutien logistique et de secours au profit des sapeurs-pompiers.

La sécurité civile a, en outre, fait l'acquisition en 2021 de deux hélicoptères H 145, affectés sur les bases hélicoptère d'Annecy et de Grenoble.

Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, les hélicoptères de la sécurité civile ont réalisé 18 577 missions en 2021 et effectuent en moyenne 16 000 heures de vol chaque année. Toutes les 33 minutes, une victime est secourue par du personnel pilotant l'un de ces appareils.

Source : avis budgétaire n° 341 de M. Éric Pauget, rapporteur pour avis des crédits du programme « Sécurité civile » du projet de loi de finances pour 2023.

Pour **renforcer sa réponse opérationnelle face aux « subversions violentes »**, le ministère de l'Intérieur prévoit la création de onze nouvelles unités de force mobile, qui seront disponibles dans la perspective de l'organisation, en France, de la coupe du monde de rugby en 2023 et des jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024. Des moyens supplémentaires seront débloqués pour

(1) Le centre opérationnel départemental (COD) est un outil de gestion opérationnel à disposition du préfet de département, activé lorsqu'un événement majeur, localisé ou diffus, emporte des conséquences sur tout ou partie du département. Il rassemble sous sa direction l'ensemble des forces de la sécurité civile, des forces de l'ordre, les services de l'État concernés, les représentants des collectivités territoriales et les gestionnaires ou opérateurs publics et privés.

ces évènements, notamment en matière de cyber sécurité et pour le déploiement de dispositifs de lutte anti-drones pendant les JOP.

Pour **mieux sécuriser les frontières nationales**, les garde-frontières de FRONTEX seront dotés des mêmes prérogatives que celles des agents de la police aux frontières. De nouveaux moyens – drones de surveillance, caméras infra-rouges et thermiques, *etc.* – seront progressivement déployés à cette fin. Le recours au SAS PARAFE, dispositif de passage rapide aux frontières extérieures, ainsi que les titres de séjour biométriques seront généralisés. La création de brigades mixtes de lutte contre l’immigration irrégulière, la formation de policiers étrangers et l’interopérabilité de nos systèmes d’information renforceront la politique de coopération européenne du ministère. Un centre technique pluridisciplinaire en charge de la recherche & développement, piloté par les forces de sécurité intérieure et par la délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité (DPSIS), sera mis en place.

La durée de la **formation initiale des forces de l’ordre** augmentera de quatre mois pour les policiers et les gendarmes et celle de la formation continue sera accrue de 50 % pour l’ensemble des agents du ministère. Une école de formation cyber, une académie de police ⁽¹⁾, une école de la police scientifique et un centre de formation au maintien de l’ordre en conditions urbaines seront créés. Une nouvelle école de police et 13 centres régionaux de formation seront inaugurés et 1 500 formateurs seront recrutés sur cinq ans pour répondre aux besoins de recrutements.

Enfin, le rapport aborde la **refonte de la fonction RH** au sein du ministère. Celle-ci doit notamment se traduire par la déconcentration de la gestion des ressources humaines et l’amélioration de la qualité de vie au travail, notamment par la constitution d’un réseau de psychologues du travail, l’aménagement de l’offre de restauration des policiers et l’organisation d’« *actions de cohésion et de prévention (séminaires de service, action de santé et bien-être, équipements sportifs, rencontres entre familles, etc.)*. » Le ministère prévoit également la réservation de 200 places supplémentaires en crèche et un renforcement des moyens consacrés à l’accompagnement vers l’emploi des conjoints d’un montant d’un million d’euros.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté **36 amendements** – 20 en commission, 16 en séance publique – modifiant plusieurs alinéas du rapport annexé et en insérant de nouveaux.

a. Les modifications portant sur le volet numérique du rapport annexé

La commission des Lois du Sénat a adopté six amendements de M. Patrick Kanner et Mme Maryse Carrère visant à garantir l’accessibilité des démarches

(1) *Le rapport annexé précise que cette école aura pour fonction de « coordonner la formation des policiers, renforcer les outils de formation des nouvelles filières. Elle comprendra un pôle d’excellence pour l’investigation » (alinéa 376 dans la version adoptée par le Sénat).*

dématérialisées aux **personnes en situation de handicap**, ainsi que la formation des agents chargés d'accompagner ces usagers.

En séance publique, les sénateurs ont voté un unique amendement de Mme Monique de Marco préconisant de mener une étude sur l'opportunité de créer **une seconde base pour les aéronefs de la sécurité civile**.

b. Les amendements relatifs aux mesures visant à renforcer la proximité, la transparence et l'exemplarité des forces de l'ordre

La commission des Lois a adopté six amendements :

– à l'initiative de Mme Nadine Bellurot et de M. Jérôme Durain, elle a souhaité préciser que le Gouvernement doit, dans le cadre de la réforme de la police nationale, **prendre en compte les spécificités de la police judiciaire** ;

– par deux amendements de M. Philippe Paul et Mme Gisèle Jourda, elle a précisé, d'une part, que la **répartition des effectifs de police et de gendarmerie** doit prendre en compte la réalité des territoires et la nécessité d'améliorer le service rendu à la population et, d'autre part, que le **choix d'implantation des nouvelles brigades** doit se faire en fonction de critères qualitatifs. Ces amendements prévoient la signature de **protocoles de coopération opérationnelle** entre les forces de police et de gendarmerie dans tous les départements ;

– par un amendement des mêmes auteurs, la commission des Lois a fixé **une cible d'emploi des réservistes** de la police nationale et de la gendarmerie nationale de 25 jours par an et par personne ;

– à l'initiative des mêmes auteurs, la Commission a prévu une allocation de **200 millions d'euros annuels pour rénover les casernes** et de 100 millions d'euros annuels pour réaliser des travaux de maintenance ;

– par un amendement de M. Jérôme Durain, les sénateurs ont souhaité inscrire dans le rapport la possibilité offerte aux collectivités de financer, *via* les crédits du FIPDR, des **audits de failles de sécurité** sur les caméras de vidéo-protection déjà installées.

En séance publique, le Sénat a adopté **dix amendements** concernant principalement l'implantation des brigades de gendarmerie :

– par trois amendements des rapporteurs, de M. Olivier Jacquin et de M. Philippe Paul et Mme Gisèle Jourda, le Sénat a précisé que les modalités de **financement de la construction de nouvelles brigades** « *seront adaptées, le cas échéant par l'adoption de dérogations aux règles comptables et budgétaires des collectivités territoriales* » et que le dispositif de soutien financier sera « *renforcé* » ;

– un amendement, défendu par M. Mohamed Soilihi, appelle le Gouvernement à faire preuve d'une attention particulière concernant l'implantation des **nouvelles brigades dans les outre-mer** ;

– les sénateurs ont souhaité, par le vote d'un amendement du sénateur Thomas Dossus, prévoir la **consultation obligatoire du maire** avant toute fermeture de brigade de gendarmerie ou de commissariat ;

– à l'initiative de M. Jérôme Durain, un amendement inscrit dans le rapport la possibilité, pour les inspections, d'utiliser les nouvelles possibilités permises par **l'intelligence artificielle** ;

– à l'initiative de la sénatrice Maryse Carrère, le Sénat a adopté un amendement inscrivant dans le rapport une obligation de **mise en accessibilité des locaux** des brigades et commissariats ;

– un amendement de la sénatrice Dominique Varien prévoit le maintien *a minima* d'une maison de confiance et de protection de la famille dans chaque département ;

– un amendement, défendu par Mme Laurence Harribey, prévoit l'évaluation, en lien avec le ministère de la Justice, des résultats des **centres éducatifs fermés** en matière de délinquance des mineurs, ainsi que la réorientation des moyens prévus pour la création de nouveaux centres vers les dispositifs existants plus adaptés aux besoins de terrain ;

– enfin, par un amendement du sénateur Georges Patient, le Sénat a inscrit dans le rapport une mention expresse de **l'orpaillage illégale et la pêche illicite** parmi les menaces impactant la Guyane.

c. Les modifications portant sur les mesures visant à prévenir les menaces et les crises futures

En commission, le Sénat a adopté deux amendements :

– l'un de Mme Laurence Harribey, prévoyant que les pactes capacitaires des services d'incendie et de secours devraient conduire à **une répartition des moyens proportionnés aux risques** ;

– le second des rapporteurs, procédant à **une coordination de l'article 14** et supprimant ainsi la mention selon laquelle l'amende forfaitaire délictuelle pourra être utilisée pour l'ensemble des délits punis d'un an au plus d'emprisonnement.

Cinq amendements ont été adoptés par les sénateurs en séance publique. À l'initiative de M. Patrick Kanner, le Sénat a ainsi précisé dans le rapport annexé que **l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers** devra être modernisée. Un amendement du même sénateur préconise, lorsqu'elle semble nécessaire, la réouverture de **centres de secours**, ainsi que **la création de centres de première intervention** dans les massifs exposés au risque de feux de forêts. Il prévoit enfin la consultation du maire avant toute fermeture de centre d'incendie et de secours.

Les rapporteurs ont inséré un nouvel alinéa de coordination au sein du rapport annexé. Celui-ci décline le nouvel article 10 *bis* introduit à leur initiative en commission des Lois, qui attribue la **qualité d'agent de police judiciaire aux élèves officiers de la gendarmerie nationale** durant leur scolarité en formation initiale.

Par un amendement de Mme Mélanie Vogel, le Sénat a voté le **renforcement des actions de prévention, de contrôle et répression des atteintes à l'environnement**, « *en augmentant leurs moyens financiers et effectifs dédiés, et en assurant une formation et sensibilisation transversale* » sur ce sujet.

Enfin, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Thomas Dossus précisant que la mutualisation des outils de formation commune des forces de sécurité intérieure ne peut se faire au détriment des **besoins spécifiques des unités et du volume horaire de leur formation**.

*

* *

Article 2

Programmation budgétaire 2023-2027

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article programme l'évolution du budget du ministère de l'Intérieur pour les années 2023 à 2027, qui passe de 22 milliards d'euros en 2022 à 25,3 milliards d'euros en 2027, soit un accroissement cumulé des moyens de 15 milliards d'euros.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

1. L'état du droit

L'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, dispose que **des lois de programmation déterminent les objectifs de l'État**.

Pour autant, **seules les lois de finances initiales ou rectificatives emportent un engagement de dépenses**. Pour revêtir un caractère véritablement effectif, les dispositions prévues par les lois de programmation doivent ainsi être « confirmées » chaque année par une loi de finances ⁽¹⁾.

(1) Ainsi, dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le Conseil constitutionnel a rappelé que le rapport annexé à la loi, qui présentait les orientations et les objectifs de la politique nationale en faveur de l'éducation ainsi que les moyens programmés à cette fin, était dépourvu de valeur normative.

2. Le projet de loi initial

Dans son discours de clôture du Beauvau de la sécurité, le 14 septembre 2021, le Président de la République a souhaité que les moyens du ministère de l'Intérieur soient augmentés et que cette hausse soit planifiée sur plusieurs années afin de « *penser la police et la gendarmerie de 2030* ».

Alors que le rapport annexé au présent projet de loi décline les grandes mesures de modernisation du ministère de l'Intérieur, le présent article programme **une évolution de 15 milliards d'euros** (en euros constants) de son budget entre 2023 et 2027 hors charges de pension, pour accompagner le déploiement de ces mesures.

L'ÉVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR PRÉVU PAR LA LOI DE PROGRAMMATION

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Budget, en M€ (hors programme 232) ⁽¹⁾	20 784	22 034	22 914	24 014	24 664	25 294
Évolution (N / N - 1), en M€	-	1 250	880	1 100	650	630
Taux d'évolution (N / N - 1)	-	6	4	5	3	3

Source : étude d'impact annexée au projet de loi

Ces crédits permettront le financement de l'ensemble des mesures prévues dans le rapport annexé et concernent ainsi **l'ensemble du périmètre du ministère de l'Intérieur**, en dehors du programme 232 « Vie politique » :

– la mission « **Sécurités** » : programmes « Gendarmerie nationale » (P152), « Sécurité civile » (P161), « Police nationale » (P176) et « Sécurité et éducation routières » (P207) ;

– la mission « **Administration générale et territoriale de l'État** » : programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (P216) et « Administration territoriale de l'État » (P354) ;

– la mission « **Immigration, asile et intégration** » : programmes « Intégration et accès à la nationalité française » (P104) et « Immigration et asile » (P303) ;

– le compte d'affectation spéciale « **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** » : programmes « Structures et dispositifs de sécurité routière » (P751) et « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » (P753) ;

– les taxes affectées à l'**Agence nationale des titres sécurisés** (ANTS).

Le Gouvernement a souhaité ne pas répartir les crédits ainsi ouverts par mission et programme afin de conserver une souplesse dans leur attribution. Le

(1) Le programme 232 « Vie politique » ne verra en effet pas ses crédits augmentés.

ministère de l'Intérieur a néanmoins transmis à votre rapporteur le tableau ci-après qui décline, à titre purement indicatif, l'évolution des crédits pour chacun des programmes concernés par la programmation budgétaire 2023-2027, en distinguant les dépenses de personnel (T2) du reste (HT2).

RÉPARTITION DES CRÉDITS PRÉVUS PAR LA LOPMI

Budgétisation 2023-2027	LFI 2022 (hors CAS) + PDR	2023	2024	2025	2026	2027
Mission Administration générale et territoriale de l'état						
T2	1 860	2 026	2 061	2 088	2 110	2 136
HT2	1 473	1 597	1 810	2 361	2 456	2 752
Total	3 333	3 623	3 872	4 449	4 566	4 888
Mission Sécurités et comptes d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers						
T2	11 490	12 165	12 563	12 773	12 869	12 982
HT2	3 789	3 974	4 135	4 420	4 751	4 973
Total	15 279	15 767	16 295	16 789	17 222	17 555
Mission Immigration, asile et intégration						
HT2	1 931	2 009	2 058	2 074	2 163	2 163
Agence nationale des titres sécurisés						
Plafond de taxes affectées	241	263	286	298	314	287
Total T2						
	13 350	14 191	14 625	14 862	14 980	15 118
Total HT2						
	7 434	7 843	8 289	9 152	9 684	10 176
Total T2+HT2						
	20 784	22 034	22 914	24 014	24 664	25 294
Marches annuelles	-	+ 1 250	+ 2 130	+ 3 230	+ 3 880	+ 4 510

Source : ministère de l'Intérieur – la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Les crédits ouverts par la LOPMI permettront de recruter 8 500 agents dont 3 540 pour la police nationale et 3 850 pour la gendarmerie nationale.

RÉPARTITION DES 8 500 ETP SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS DANS LE CADRE DE LA LOPMI

	2023-2027	2023	2024	2025	2026	2027
Gendarmerie nationale	3 540	950	1 045	500	400	645
Police nationale	3 850	1 900	1 130	350	350	120
Sécurité civile	200	17	83	24	43	33
CPPI	460	51	119	75	112	103
ATE	350	42	101	45	81	81
Opérateurs	100	40	22	6	14	18
	8 500	3 000	2 500	1 000	1 000	1 000

Source : ministère de l'Intérieur

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a voté cet article sans y apporter de modification.

*

* *

Article 3

(art. 706-154 du code de procédure pénale)

Saisies d'actifs numériques par les officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 du projet de loi permet aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de procéder à des saisies d'actifs numériques.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le titre XXIX du code de procédure pénale, relatif aux saisies spéciales, a été peu modifié depuis sa création par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a néanmoins modifié l'article 706-154 du code de procédure pénale pour préciser les droits de l'appelant suite à la saisie d'une somme d'argent versée sur un compte de dépôt.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

1. L'état du droit

a. Le code de procédure pénale permet, sous certaines conditions, la saisie de sommes versées sur un compte de dépôt par un officier de policier judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, et sans autorisation préalable du juge des libertés et de la détention

En droit pénal, la **saisie** correspond au placement sous main de justice de toute chose, corporelle ou incorporelle, **utile à la manifestation de la vérité**, ou **dont la confiscation est prévue** par l'article 131-21 du code pénal, relatif à la peine complémentaire de confiscation ⁽¹⁾.

Aux termes de cet article, peuvent ainsi être confisqués :

– les biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;

(1) Art. 56 du code de procédure pénale.

– les biens qui sont l’objet ou le produit direct ou indirect de l’infraction, à l’exception des biens susceptibles de restitution à la victime ;

– tout bien meuble ou immeuble défini par la loi ou le règlement qui réprime l’infraction ;

– les biens appartenant au condamné lorsque celui-ci, mis en mesure de s’expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n’a pu en justifier l’origine, 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 ;

– tout ou partie des biens appartenant au condamné, lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit.

Afin de rendre plus efficaces les saisies pénales, dont la portée était réduite par l’application des règles applicables aux procédures civiles d’exécution, la loi du 9 juillet 2010 ⁽¹⁾ a introduit dans le code de procédure pénale un titre XXIX relatif aux **saisies spéciales**.

L’article 706-141 du code de procédure pénale, introduit par la loi du 9 juillet 2010 précitée, dispose ainsi que ce titre « *s’applique, **afin de garantir l’exécution de la peine complémentaire de confiscation** [...], aux saisies réalisées en application du présent code lorsqu’elles portent sur tout ou partie des biens d’une personne, sur un bien immobilier, sur un bien ou un droit mobilier incorporel ou une créance ainsi qu’aux saisies qui n’entraînent pas de dépossession du bien* ».

Les dispositions relatives aux saisies spéciales sont ainsi réparties en cinq chapitres, le premier portant sur les dispositions communes, et les quatre suivants, sur les différentes catégories de biens concernés ⁽²⁾.

Au sein du chapitre IV, consacré aux saisies portant sur certains bien ou droits mobiliers incorporels, les articles 706-153 et 706-154 précisent notamment les règles applicables aux saisies de sommes d’argent versées sur un compte de dépôt.

L’**article 706-153** du code de procédure pénale prévoit ainsi qu’au cours de l’enquête de flagrance ou de l’enquête préliminaire, **le juge des libertés et de la détention**, saisi par requête du procureur de la République, peut ordonner par décision motivée la saisie des **biens ou droits incorporels** dont la confiscation est prévue par l’article 131-21 code pénal précité. Le juge d’instruction peut, au cours de l’information, ordonner cette saisie dans les mêmes conditions.

(1) Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

(2) Le chapitre I^{er} est ainsi consacré aux dispositions communes, le chapitre II, aux saisies de patrimoine, le chapitre III, aux saisies immobilières, et le chapitre IV, aux saisies portant sur certains biens ou droits mobiliers incorporels, et le chapitre V, aux saisies sans dépossession.

Toutefois, par dérogation à cet article, l'**article 706-154** du même code prévoit qu'un **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 versée sur un compte ouvert auprès d'un établissement habilité par la loi à tenir des comptes de dépôts**. Aucun formalisme n'est requis pour donner l'autorisation, qui devra cependant faire l'objet d'une mention en procédure.

La saisie est alors soumise postérieurement au juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur de la République, **ou au juge d'instruction**, qui se prononce 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 de dépôt au moment de la saisie et à concurrence, le cas échéant, du montant indiqué dans la décision de saisie.

Dans une décision du 14 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions **conformes à la Constitution**, considérant que les atteintes portées au droit de propriété, consacré aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, étaient justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ⁽¹⁾.

b. La saisie d'actifs numériques doit en revanche faire l'objet d'une ordonnance préalable du juge des libertés et de la détention

L'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier définit les **actifs numériques** comme :

– les **jetons**, qui correspondent à « *tout bien incorporel représentant, sous forme numérique, un ou plusieurs droits pouvant être émis, inscrits, conservés ou transférés au moyen d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé permettant d'identifier, directement ou indirectement, le propriétaire dudit bien* » ⁽²⁾, à l'exclusion de ceux remplissant les caractéristiques des instruments financiers ⁽³⁾ et des bons de caisse ⁽⁴⁾ ;

– les **crypto-actifs** utilisés à des fins de paiement, définis 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*

(1) *Décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, Société Finestim SAS et autre.*

(2) *Art. L. 552-2 du code monétaire et financier.*

(3) *Au terme de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier, les instruments financiers sont les titres financiers (titres de capital émis par les sociétés par actions, titres de créance, parts ou actions d'organismes de placement collectif) et les contrats financiers (instruments financiers à terme).*

(4) *Aux termes de l'art. L. 223-1 du code monétaire et financier, les bons de caisse sont des titres nominatifs et non négociables comportant engagement par un commerçant de payer à échéance déterminée, délivrés en contrepartie d'un prêt.*

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 ».

S'ils constituent des biens incorporels saisissables, les saisies d'actifs numériques doivent néanmoins être ordonnées par le juge des libertés et de la détention, en application de l'article 706-153 du code de procédure pénale.

En effet, les dispositions de l'article 706-154 ne visent que les sommes d'argent versées sur un compte ouvert auprès d'un établissement habilité par la loi à tenir des comptes de dépôts, et non pas les actifs numériques.

2. Le dispositif proposé

Comme le relève l'étude d'impact, les actifs numériques présentent la caractéristique d'être *« aussi rapidement transférables, et donc dissipés, que les fonds détenus sur un compte bancaire »*.

De ce fait, ces actifs 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 »*.

Dans ce cadre, et du fait des spécificités des actifs numériques, la nécessité de solliciter préalablement le juge des libertés et de la détention est susceptible de ralentir, et donc de faire échouer certaines saisines.

L'**article 3** propose d'ajouter les actifs numériques aux biens incorporels pouvant faire l'objet d'une saisie sans ordonnance préalable du juge des libertés et de la détention.

Il modifie pour cela l'article 706-154 du code de procédure pénale.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat n'a pas apporté de modifications à cet article.

*

* *

Article 4

(art. L. 12-10-1 [nouveau] du code des assurances)

**Encadrement des clauses de remboursement des cyber-rançons
par les assurances**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 du projet de loi encadre les clauses de remboursement des cyber-rançons par les assurances, en le conditionnant au dépôt d'une plainte par la victime dans les quarante-huit heures suivant le paiement.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En séance publique, et suivant l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Cardon tendant à accélérer l'information des services d'enquête.

1. L'état du droit

a. Des cyber-menaces en augmentation

i. Un phénomène mondial

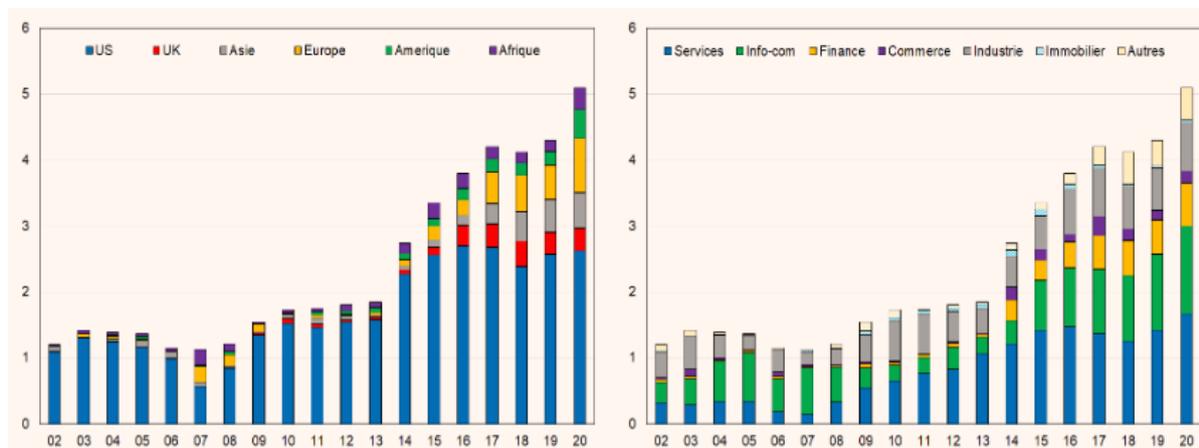
La numérisation de l'économie engendre de **nouvelles vulnérabilités pour les entreprises et les collectivités**. Au cours des dernières années, la forte augmentation du risque *cyber* a été documentée, tant par la recherche économique que par les associations professionnelles.

Des études académiques ont ainsi mis en évidence le fait que le risque *cyber* s'était d'abord développé aux États-Unis, puis propagé aux autres régions du monde, et que le nombre d'incidents était en augmentation continue depuis le début des années 2000 ⁽¹⁾.

(1) Voir notamment Jamilov, Rey et Tahoun (2021), "The anatomy of cyber risk", NBER working paper n° 28906, et Aldasoro, Gambacorta, Giudici et Leach (2020), "The drivers of cyber risk", BIS Working Papers 865, cités dans la note Trésor-Éco « Le risque cyber dans le secteur financier », décembre 2021, n° 295, par Benjamin Hadjibeyli et Adrien Moutel.

PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE

PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ



Note de lecture : Ces deux graphiques représentent la part des conférences de presse trimestrielles d'entreprises comportant une mention d'un ou plusieurs termes du champ lexical du risque cyber (en % du nombre total de conférences de presse comprises dans l'échantillon), agrégée par zone géographique et par secteur d'activité.

Source : Jamilov et al. (2021), mentionné dans la note Trésor-Éco précitée.

En France, le Club des experts de la sécurité de l'information et du numérique estime ainsi que 54 % des entreprises françaises avaient fait l'objet d'une cyber attaque en 2021 ⁽¹⁾, tandis que dans sa dernière cartographie annuelle, France Assureurs place le risque cyber en tête du classement des risques pour la cinquième année consécutive ⁽²⁾.

Le coût global des cyber-attaques pour l'économie mondiale reste difficile à estimer. La direction générale du Trésor relève que ces coûts peuvent être **directs**, du fait, notamment, d'importantes pertes d'exploitation (arrêt ou ralentissement de l'activité pendant l'attaque) et de coûts significatifs (gestion de crise, notification de pertes de données), mais également **indirects**, avec des conséquences sur d'autres acteurs en raison des effets de contagion aggravés par les interdépendances numériques ⁽³⁾.

Les sinistres les plus graves, dits de « haute intensité », peuvent potentiellement générer des coûts très élevés, jusqu'à **plusieurs dizaines de millions d'euros** ⁽⁴⁾.

ii. Une pratique particulièrement dommageable : le cyber-rançonnage

Différentes méthodes et outils peuvent être utilisés par les cyber-délinquants pour conduire une attaque informatique, tels que les logiciels malveillants (installation sans consentement d'un logiciel indésirable), le hameçonnage (tentative de récupération d'informations confidentielles en se faisant

(1) Club des experts de la sécurité de l'information et du numérique, Baromètre annuel de la cybersécurité des entreprises, Enquête OpinionWay pour le CESIN réalisée en ligne en décembre 2021 auprès de 282 membres du CESIN, janvier 2022.

(2) France Assureurs, Cartographie prospective 2022 des risques de la profession de l'assurance et de la réassurance, janvier 2022.

(3) Direction générale du Trésor, Le développement de l'assurance du risque cyber, septembre 2022.

(4) Association pour le management des risques en entreprise, L'Umère sur la Cyberassurance (2022).

passer pour une entité connue), le déni de service (attaque visant à rendre indisponible un service), ou encore l’interception de communications (*via* un réseau wifi par exemple).

Parmi les logiciels malveillants, ou *malwares*, figurent notamment les **rançongiciels**, ou *ransomwares*, que l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information définit comme une « *technique d’attaque courante de la cybercriminalité [qui] 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* ».

Motivée par la recherche d’un profit financier, soit directement par le paiement de la rançon, soit indirectement à travers la revente des données dérobées, cette technique représente, « *parmi l’ensemble des risques de cybersécurité touchant les entreprises [...] la menace la plus régulièrement observée en 2020, et celle aux plus forts impacts sur la production, la réputation et les finances des victimes* »⁽¹⁾.

iii. L’économie et les services publics français, largement numérisés, sont de ce fait très exposés aux cyber-menaces

La France serait le quatrième pays au monde le plus touché par des attaques au rançongiciel⁽²⁾. Notre pays concentrerait 19 % des entreprises payant les rançons, derrière les États-Unis (21 % du total) et de l’Allemagne (21 % également).

Le général Marc Boget, commandant de la gendarmerie dans le cyberespace, relevait lors de son audition par votre rapporteur que la question pour les entreprises françaises n’était pas de savoir *si* elles feraient l’objet de cyber-attaques dans les années à venir, mais *quand*.

Selon de récents rapports, cette forte augmentation de la cybercriminalité s’expliquerait par plusieurs facteurs :

– la numérisation de l’économie, qui s’est accélérée ces dernières années (développement du recours au « *cloud* », du commerce en ligne et du télétravail) ;

– le manque de « *cyber robustesse* » des entreprises françaises, et surtout des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire, et le manque d’acculturation, d’information et de formation des dirigeants et des salariés ;

– le nombre insuffisant de forces de l’ordre et de justice spécialisées ;

(1) « *Cybercrime : le ransomware, risque cyber numéro 1* », par Jérôme Bilois et Marwan Lahoud, mars 2021, analyse publiée sur le site de l’Institut Montaigne.

(2) Voir notamment l’étude *Global Threat Intelligence Report 2019* de la société NTT Security, ou l’étude conduite par la société NordLocker, disponible sur son site internet (consulté le 19 octobre 2022).

– la coopération insuffisante, tant au niveau européen qu'international. ⁽¹⁾

En novembre 2021, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) estimait ainsi qu'entre 2016 et 2020, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale avaient enregistré entre 1 580 et 1 870 procédures en lien avec des attaques par rançongiciel visant des entreprises et des institutions ⁽²⁾. Au niveau national, pour la seule année 2020, 192 attaques par rançongiciel avaient été traitées par l'ANSSI, contre 54 l'année précédente ⁽³⁾. De son côté, la CNIL a enregistré 5 037 notifications de violation de données en 2021, soit une hausse de 79 % par rapport à l'année précédente ; le nombre de violations résultant d'une attaque par rançongiciel s'établissant à 2 150, soit 43 % du volume total.

Lors son audition par votre rapporteur, Mme Joanna Brousse, vice-procureur à la section J3 du parquet de Paris, compétente en matière de cybercriminalité, relevait que les attaques recensées étaient en **progression constante**. La section a ainsi recensé 148 attaques par rançongiciel en 2019, 436 en 2020, 483 en 2021, et 322 en 2022 ⁽⁴⁾. La légère décélération constatée en 2022 s'explique par les conséquences de la guerre en Ukraine, qui a fortement, mais temporairement, mobilisé les cyber-délinquants.

S'agissant du montant des demandes de rançons, celui-ci reste très différent selon les victimes : le ministère de l'intérieur indique qu'il est de l'ordre de quelques milliers d'euros pour les particuliers, mais peut monter jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros pour les PME, voire à plusieurs millions d'euros pour les grandes entreprises.

La réalité de ce phénomène reste néanmoins difficile à évaluer précisément, en raison du « **chiffre noir** » de la cybercriminalité, qui désigne l'écart entre les actes connus et les actes réels.

En effet, **de nombreuses victimes renonceraient à déposer plainte, afin de préserver leur image et leur réputation**, préférant gérer les conséquences des sinistres en interne. L'image de l'entreprise peut en effet être profondément et durablement affectée s'il apparaît qu'elle n'est pas en mesure d'assurer la sécurité des données de ses clients ou de ses partenaires.

Le général Marc Boget, commandant de la gendarmerie dans le cyberspace, estimait ainsi lors de son audition que **les forces de sécurité recevaient environ un dépôt de plainte pour 150 à 200 attaques avérées**.

(1) Voir ainsi le rapport d'information n° 678 (2020-2021) de MM. Sébastien Meurant et Rémi Cardon, fait au nom de la délégation aux entreprises du Sénat, relatif à la cybersécurité des entreprises, et déposé le 10 juin 2021, et le rapport sur l'assurabilité des risques cyber du Haut comité juridique de la place financière de Paris, le 28 janvier 2022.

(2) L'identification des procédures en lien avec des attaques par rançongiciel se fait grâce à l'analyse textuelle du descriptif de l'affaire et à l'utilisation de variables caractérisant l'infraction ou la procédure. La méthodologie employée ne permet pas d'arrêter un chiffre stable.

(3) Haut comité juridique de la place financière de Paris, op. cit.

(4) Au 19 octobre 2022.

L'absence de dépôt de plainte systématique tend à affaiblir la capacité des autorités à réagir rapidement et efficacement à une cyber-attaque par rançongiciel. Comme le rappelle l'étude d'impact jointe au projet de loi, ce défaut prive les investigations d'indices de compromission, que seule la victime peut fournir ⁽¹⁾, 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.

Les opérateurs d'importance vitale ont l'obligation de signaler à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) les attaques dont ils font l'objet ⁽²⁾. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données, en cas de violation de données à caractère personnel, l'entreprise doit notifier la violation en question à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ⁽³⁾. **Il n'existe pas, en revanche, d'obligation légale de déposer de plainte suite à une attaque par rançongiciel.**

Dans une analyse de décembre 2021, **le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale recommandait ainsi de renforcer les capacités de renseignement sur les cyber-menaces afin d'améliorer les connaissances sur les auteurs**, les moyens dont ils disposent et les secteurs qu'ils ciblent, et de 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 plus d'information, et ce dans des délais permettant leur exploitation en temps utiles. ⁽⁴⁾

Votre rapporteur souhaite attirer l'attention de la commission sur la faiblesse des effectifs de la section J3 du parquet de Paris, spécialisée en matière de cybercriminalité, qui ne compte que trois magistrats.

b. Face à ces nouvelles menaces, l'offre assurantielle se développe progressivement

i. Le droit français n'interdit pas l'assurabilité du paiement des cyber-rançons

Dans ce contexte, certaines entreprises et collectivités peuvent avoir recours à des contrats d'assurance, leur permettant de se couvrir contre le risque de cyber-attaque.

Parmi les différents types de contrats pouvant être souscrits, certains proposent le remboursement de la rançon payée. Selon une étude de France

(1) Tels que la date précise de l'attaque, le préjudice, la rançon, le paiement, la structure informatique touchée.

(2) Article L. 1332-6-2 et R. 1332-41-10 du code de la défense.

(3) Articles 33 et 34 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(4) Étude d'impact jointe au projet de loi, page 34.

Assureurs, évoquée dans le rapport de la direction générale du Trésor précité, sept compagnies d'assurance interrogées sur dix proposent une telle garantie.

Le droit français n'interdit pas l'assurabilité du paiement des cyber-rançons. Aucune disposition légale ne l'écarte explicitement, et les règles générales du droit civil, du droit pénal et du droit des assurances ne permettent pas plus de déduire une telle interdiction. Ainsi, comme le rappelle le Haut comité juridique de la place financière de Paris ⁽¹⁾ :

– au regard du droit civil, un contrat d'assurance doit respecter l'ordre public et les bonnes mœurs, à peine de nullité ⁽²⁾. Toutefois, la question de l'assurabilité des rançons n'a jamais été tranchée par les tribunaux ;

– le droit des assurances ne prévoit pas non plus de dispositions spécifiques qui tendraient à interdire l'assurabilité du paiement des rançons ;

– enfin, au regard du droit pénal, le paiement de la rançon ne constitue pas une infraction pénale, ce paiement étant fait sous la contrainte ; la rançon s'analyse à ce titre comme une extorsion ⁽³⁾.

Seule semble pouvoir être invoquée l'infraction de **financement du terrorisme**, prévue à l'article 412-2-2 du code pénal, dans l'hypothèse où la cyber-rançon serait demandée par un groupe terroriste, et où la personne rançonnée aurait eu connaissance que les fonds fournis seraient destinés à la commission d'un acte terroriste. Cette infraction pourrait alors être également retenue à l'encontre de l'assureur ayant remboursé la rançon payée.

De ce point de vue, la France ne diffère pas des économies des pays développés. L'étude d'impact jointe au projet de loi relève ainsi **qu'aucun pays de l'OCDE n'a pris de mesure d'interdiction du paiement des rançons, ni prohibé le principe de leur couverture assurantielle.**

ii. Un marché en cours de stabilisation

Le marché de la cyber-assurance se structure progressivement, mais reste encore instable. D'après France Assureurs, le chiffre d'affaires estimé du marché français de la cyber-assurance serait de 219 millions d'euros, soit 3,1 % du total des cotisations de l'assurance des dommages aux biens des professionnels (7,07 milliards d'euros en 2021), et 0,35 % du chiffre d'affaires des assurances de biens et responsabilité.

(1) *Haut comité juridique de la place financière de Paris*, op. cit.

(2) *Articles 6, 1102 et 1162 du code civil.*

(3) *L'article 312-1 du code pénal définissant l'extorsion comme « le fait d'obtenir par violence, menace de violences ou contrainte soit une signature, un engagement ou une renonciation, soit la révélation d'un secret, soit la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien quelconque ».*

Par ailleurs, ce sont les grandes entreprises qui affichent le taux de couverture le plus important : en 2021, 84 % d'entre elles avaient contracté une cyber-assurance, contre 9 % des ETI, et 0,2 % des PME et TPE.

Votre rapporteur souligne que ces données sont relatives au **marché de la cyber-assurance dans son ensemble**, et pas uniquement aux contrats garantissant le remboursement des cyber-rançons, le taux de couverture de ces derniers contrats n'étant pas connu.

TAUX DE COUVERTURE DE LA CYBER-ASSURANCE EN FRANCE

	Effectif total en 2021	Entreprises assurées			Croissance 2021/2020	Taux de couverture en 2021
		En 2019	En 2020	En 2021		
Grandes entreprises (plus d'1,5 Md€ de CA)	287	207	251	240	- 4,4 %	84 %
Entreprises de taille intermédiaire (50 M€ à 1,5 Md€ de CA)	5 763	307	441	530	+ 20,2 %	9 %
Petites et moyennes entreprises (10 à 50 M€ de CA)	139 971	311	362	322	- 11 %	0,2 %
Petites entreprises (2 à 10 M€ de CA)	3 723 742	616	643	503	- 21,8 %	0,2 %
Micro entreprises (moins de 2 M€ de CA)		7 025	7 027	10 433	+ 32,6 %	0,2 %
Total	3 743 745	8 466	8 724	12 028	27,5 %	0,3 %

Source : Étude LUCY menée par l'AMRAE en 2021.

Le marché de la cyber-assurance n'est par ailleurs pas encore stabilisé. La rentabilité du secteur reste très volatile (le ratio sinistres/primes techniques s'élevait à 84 % en 2019, à 167 % en 2020, et à 88 % en 2021), et les conditions contractuelles, évolutives. Ainsi, en 2021, et selon l'Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise (AMRAE), les assureurs auraient proposé des conditions de renouvellement « *draconiennes* » aux entreprises, conduisant à un recul de la couverture assurantielle des entreprises ⁽¹⁾. Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Valeria Faure-Muntian, ancienne députée, auteure d'un rapport sur la cyberassurance ⁽²⁾, évoquait même un risque d'« *antisélection* ».

(1) Dans sa deuxième étude *Lumière sur la Cyberassurance (2022)*, l'Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise relevait qu'en raison du taux important de sinistralité constaté en 2020, « les assureurs ont proposé des conditions de renouvellement draconiennes aux entreprises, avec de très fortes augmentations des taux de primes, l'instauration de franchises élevées et une importante réduction des capacités. Le cumul de ces mesures débouche sur un recul significatif de la couverture assurantielle proposée aux entreprises », synonyme de « coup d'arrêt à la croissance du marché [et de] défiance à l'égard des offres d'assurance cyber » (page 19).

(2) Valéria Faure-Muntian, rapport sur la cyber-assurance, 2021 ([disponible en ligne](#)).

Si le paiement de la rançon ne constitue jamais une bonne solution, et ne doit être réalisé qu'en dernier recours, il ne paraît cependant pas pertinent d'interdire l'assurabilité du paiement des cyber-rançons.

En premier lieu, le montant de la rançon peut atteindre un niveau élevé, si bien que son paiement peut mettre les entreprises en grande difficulté financière, voire les conduire à la faillite, comme le montrent certains exemples tirés de l'actualité récente.

De plus, le développement de l'assurance contribue à la prévention des cyber-menaces, puisque les assureurs exigent des entreprises clientes un certain niveau de sécurisation pour pouvoir être assurées.

Enfin, même si les contrats garantissant le remboursement des cyber-rançons étaient interdits en France, cela n'empêcherait pas les entreprises présentes à l'étranger de souscrire de tels contrats auprès de compagnies d'assurance présentes à l'étranger. L'interdiction pénaliserait en revanche les entreprises ne disposant pas d'implantations à l'étranger, qui ne pourraient pas s'assurer. Une telle interdiction constituerait une spécificité, puisque comme le relève la direction générale du Trésor, **aucun pays de l'OCDE n'interdit la couverture de ce risque.**

2. Le dispositif proposé

L'**article 4** du projet de loi encadre les clauses de remboursement des cyber-rançons par les assurances, en conditionnant ce remboursement au dépôt rapide d'une plainte par la victime.

Il insère un nouvel article L. 12-10-1 dans le code des assurances, qui prévoit que le versement d'une somme en application d'une clause assurantielle visant à couvrir le paiement d'une rançon par l'assuré dans le cadre d'une cyberattaque est subordonné à la justification **du dépôt d'une plainte de la victime** auprès des autorités compétentes, au plus tard 48 heures après le paiement de la rançon.

La cyberattaque est ici définie comme une **extorsion**, au sens de l'article 312-1 du code pénal, **commise au moyen d'une atteinte à un système de traitement automatisé de données**, prévue aux articles 323-1 à 323-3-1 du même code.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a relevé que cette disposition portait une atteinte, au demeurant très limitée, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, garanties par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais que cette limitation était justifiée par le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, et n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Contrairement à ce qui a pu être soutenu dans la presse et dans les débats parlementaires conduits au Sénat, cet article ne « légalise » pas les clauses d'assurance permettant l'indemnisation des cyber-rançons, puisque celles-ci ne sont pas interdites par le droit en vigueur.

Il n'écarte pas non plus l'infraction de financement du terrorisme, prévue à l'article 412-2-2 du code pénal, dans l'hypothèse où la cyber-rançon serait demandée par un groupe terroriste, évoquée *supra*.

Cet article ne constitue donc en aucun cas une incitation à la souscription de contrats permettant de garantir le remboursement d'une cyber-rançon.

Votre rapporteur rappelle en effet que le paiement de toute rançon est, et doit rester, une **option de dernier recours pour préserver l'entreprise**.

Le dispositif proposé permettrait au contraire d'améliorer l'information des forces de sécurité et de l'autorité judiciaire et de faciliter les investigations. Il contribuerait ainsi à une meilleure réaction face à une cyber-attaque, grâce au recoupement des plaintes et des indices, puisqu'une cyber-attaque frappe rarement une seule victime. Il permettrait également de mieux connaître les techniques et les méthodes suivies par les cybercriminels.

Par ailleurs, le risque d'un ciblage accru des entreprises françaises en cas d'assurabilité des cybercriminels est à relativiser, puisque, comme cela a déjà été relevé, aucun pays de l'OCDE n'interdit la couverture de ce risque.

Des mesures similaires ont été prises 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, et au Canada, où la victime qui paie une rançon doit le notifier à la police.

Éléments de droit comparé

En **Allemagne**, une circulaire de l'autorité fédérale de supervision financière, la BaFin (pour *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*), adoptée en 1998 a posé les conditions de la validité des couvertures kidnapping et rançon : a ainsi été imposée aux assureurs et assurés, l'obligation de confidentialité quant à l'existence de la police mais également en cas de sinistre, l'obligation pour les parties en cas de demande de rançon, d'informer les autorités et de collaborer avec les services de police.

En 2017, et s'agissant des rançons exigées à la suite de cyber-attaques, la BaFin a spécifiquement autorisé la couverture du risque de *ransomware* au sein d'une police cyber dès lors que :

- l'assurance est proposée dans le cadre plus large d'une police d'assurance contre les risques cyber et ne peut être proposée séparément ;
- le travail d'enquête de la police ne doit pas être entravé ;
- lorsqu'une attaque a lieu et que l'assureur couvre le paiement de la rançon, très peu de personnes sont autorisées à détenir des informations.

Selon l'association allemande des assureurs, si l'assurance couvre les *ransomwares* (ce n'est pas toujours le cas), les assureurs ont le devoir de proposer à l'assuré un support technique en cas d'attaque par *ransomware* qui est à privilégier avant tout paiement de rançon qui ne peut intervenir qu'en dernier ressort.

Les mêmes principes s'appliquent en **Autriche**.

Au **Canada**, l'assurance « rançon » ainsi que le paiement des rançons sont licites. Toutefois, les autorités policières, dont la Gendarmerie Royale du Canada, conseillent de ne pas payer les rançons, sauf dans certaines circonstances, par exemple quand les entreprises n'ont pas de plan de sauvegarde de leurs données. La victime qui paie une rançon doit notifier ce paiement à la police.

(1) *Circulaire Bafin 3/1998 « Guidelines on the provision of ransom insurance ».*

Source : rapport sur l'assurabilité des risques cyber du Haut comité juridique de la place financière de Paris, 28 janvier 2022.

3. Les modifications apportées par le Sénat

En séance publique, et suivant l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Cardon tendant à accélérer l'information des autorités compétentes ⁽¹⁾.

L'article adopté prévoit ainsi de conditionner le remboursement par l'assurance de la cyber-rançon au **dépôt d'une pré-plainte** (et non plus d'une plainte) de la victime auprès des autorités compétentes, **dans les 24 heures qui suivent l'attaque, et avant tout paiement** (et non plus au plus tard 48 heures après le paiement de la rançon).

L'auteur de l'amendement relevait que le fait de signaler rapidement les attaques « *facilite le travail de nos autorités compétentes afin de favoriser la*

(1) *Amendement n° 46 de M. Cardon.*

recupération des données ou, dans un cas extrême, d'engager une négociation avec les cyberattaquants ». Il rappelait la nécessité d'aller « *au plus vite, car, en cas d'attaque, les heures sont comptées* » ⁽¹⁾.

Le dispositif de la **pré-plainte en ligne** a été créé par décret, à titre expérimental en 2008 ⁽²⁾, et pérennisée en 2018 ⁽³⁾. Elle permet à la victime ou à son représentant légal d'effectuer une déclaration en ligne pour signaler notamment des faits constitutifs d'atteintes aux biens ⁽⁴⁾, lorsque l'auteur est inconnu, et d'obtenir un rendez-vous dans une unité de gendarmerie ou un service de police pour pouvoir signer la plainte ⁽⁵⁾. En effet, pour qu'elle soit enregistrée comme une plainte, la déclaration réalisée en ligne doit nécessairement être signée dans une unité de gendarmerie ou un service de police.

Cette procédure vise ainsi essentiellement à **améliorer l'accueil des victimes** et à leur faire **gagner du temps** lors de leur présentation aux forces de sécurité intérieure. Comme rappelle le site du téléservice, ce mode de déclaration n'est pas adapté aux situations d'urgence.

*

* *

Article 4 bis

(art. 230-46 [nouveau] du code de procédure pénale)

Complément à la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 bis du projet de loi, introduit par le Sénat, complète la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme, afin de faciliter le recours à la technique du « coup d'achat ».

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats de la séance du mercredi 12 octobre 2022.

(2) Décret n° 2008-1109 du 29 octobre 2008 portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé dénommé « pré-plainte en ligne ».

(3) Décret n° 2018-388 du 24 mai 2018 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « pré-plainte en ligne ».

(4) Aux termes du décret n° 2018-388 précité sont également visés le délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne à raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion ou à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou identité de genre ou de son handicap ; le délit de diffamation ou d'injure à l'égard d'une personne à raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race, une religion déterminée ou à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou de son identité de genre ou de son handicap ; et la discrimination telle que définie aux articles 225-1 et 225-1-1 du code pénal.

(5) Le service est accessible à l'adresse suivante : <https://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr/>.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 230-46 du code de procédure pénale, qui régit le régime des enquêtes sous pseudonyme, est issu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

1. L'état du droit

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a unifié le cadre législatif applicable aux enquêtes sous pseudonyme, qui était jusque-là prévu par des dispositions éparses du code de procédure pénale.

Ce dispositif a pour objectif de permettre aux enquêteurs de **procéder à certains actes illicites sans engager leur responsabilité pénale**.

Le régime actuel de l'enquête sous pseudonyme est actuellement prévu à l'article 230-46 du code de procédure pénale.

Les actes concernés doivent avoir pour seules fins de constater les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques, et ne peuvent être réalisés que lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction le justifient.

Les agents peuvent ainsi procéder, sous pseudonyme, aux actes suivants sans en être pénalement responsables :

– **participer à des échanges électroniques**, y compris avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions (1° de l'article) ;

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

– et, 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** (3°). Cette autorisation, qui peut être donnée par tout moyen, doit, à peine de nullité, être mentionnée ou versée au dossier de la procédure, et les actes autorisés ne peuvent constituer une **incitation** à commettre ces infractions.

Ne sont concernés par le dispositif que les **officiers ou agents de police judiciaire** agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire, 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.

Dans sa décision du 21 mars 2019, rendue à propos de la loi ayant créé cet article, le Conseil constitutionnel a admis la **constitutionnalité du dispositif**,

relevant qu' « *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* » ⁽¹⁾.

Cependant, **le dispositif actuel ne permet pas d'accorder le bénéfice de l'irresponsabilité pénale à l'enquêteur qui agirait sous pseudonyme en qualité de complice**, et qui porterait assistance au délinquant.

Plusieurs dispositifs prévus par le code de procédure pénale permettent d'ores et déjà aux enquêteurs de porter assistance à des délinquants sans engager leur responsabilité **dans le monde « physique »**.

L'article 706-32 permet notamment l'**acquisition de produits stupéfiants selon le procédé de l'achat de confiance**. Les OPJ et les APJ placés sous leur autorité peuvent ainsi, avec l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits qui en avise préalablement le parquet :

– acquérir des produits stupéfiants ;

– et, en vue de l'acquisition de produits stupéfiants, **mettre à la disposition** des personnes se livrant à ces infractions **des moyens de caractère juridique ou financier**, ainsi que des **moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication**.

Dans les mêmes conditions, l'article 706-106 du même code autorise l'**acquisition d'armes, de munitions ou d'explosifs**, ainsi que la mise à disposition de moyens en vue de leur acquisition.

Enfin, dans le cadre d'une **infiltration**, prévue aux articles 706-81 et suivants du même code, les officiers et agents de police judiciaire autorisés peuvent notamment acquérir, détenir, et délivrer des substances, biens informations tirés de la commission d'infractions ou servant à leur commission, et, là encore, utiliser ou mettre à disposition des moyens.

(1) *Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.*

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Sur proposition de ses rapporteurs ⁽¹⁾, la commission des Lois du Sénat a ouvert la possibilité aux officiers ou agents de police judiciaires autorisés agissant sous pseudonyme de **porter assistance aux délinquants**, dans les mêmes conditions que celles déjà prévues par le 3° de l'article 230-46.

Ainsi, selon la rédaction proposée, en vue de l'acquisition de tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite, les enquêteurs seraient autorisés à **mettre à la disposition des personnes** se livrant à ces infractions, **des moyens de caractère juridique ou financier** ainsi que des **moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication**.

Ils devraient pour cela, comme cela est déjà prévu par l'article pour les acquisitions de produits et la transmission de produits illicites, obtenir préalablement l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits.

Cette rédaction reprend celle de l'article 3 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur qui avait été déposé à l'Assemblée nationale au mois de mars 2022 ⁽²⁾.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État avait considéré que cette extension ne soulevait pas d'objection constitutionnelle ou conventionnelle dès lors qu'étaient maintenues les garanties existantes ⁽³⁾. Il considérait par ailleurs que l'autorisation donnée aux enquêteurs de se rendre complices par la fourniture de moyens se justifiait par la « *complexité des infractions commises sur Internet* » qui nécessitaient une « *administration spécifique de la preuve* ».

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat relevaient de leur côté que « *l'enquête sous pseudonyme est un moyen efficace de lutter contre les crimes et délits commis sur internet. Qu'il s'agisse de la vente de drogue ou d'armes sur le dark web ou de la vente de biens volés sur des plateformes en ligne, cette technique facilite l'identification des auteurs et la collecte d'éléments de preuve* ».

L'étude d'impact jointe au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale relevait enfin, et à titre d'exemple, que « *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*

(1) Amendement [COM-86](#) de MM. Daubresse et Loïc Hervé, rapporteurs.

(2) Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, n° 5185, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2022..

(3) Le Conseil d'État relevait : « la règle selon laquelle les actes que les enquêteurs peuvent accomplir sous pseudonyme ne peuvent constituer une incitation à commettre des infractions, qu'ils constituent des actes d'enquête et non de procédure, qu'ils sont autorisés par le procureur de la République ou le juge d'instruction et ne peuvent être effectués que par des enquêteurs affectés dans des services spécialisés et habilités à cet effet ».

véhicules de professionnels), sont régulièrement mis en vente sur des plateformes de vente en ligne ». Les enquêteurs sont alors susceptibles de contacter les vendeurs, en se faisant passer pour des acheteurs, pour organiser une réunion afin de procéder à leur interpellation en flagrant délit de recel.

Cet article n'a pas été modifié en séance publique.

*

* *

Article 5

(art. L. 32 et L. 34-16 [nouveau] du code des postes et des télécommunications électroniques)

Mise en œuvre du Réseau radio du futur

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour engager les modifications du code des postes et des communications électroniques (CPCE) nécessaires au déploiement du projet « réseau radio du futur ».

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a supprimé l'article 5. Le Gouvernement a proposé, par voie d'amendement adopté en séance publique, d'inscrire directement dans la loi les modifications nécessaires à la mise en œuvre du projet.

1. L'état du droit

a. Le projet réseau radio du futur

i. Les objectifs

Le projet « réseau radio du futur » (RRF) vise à déployer une infrastructure nationale de communication mobile très haut débit (4G et 5G) interopérable, prioritaire, sécurisée et résiliente au profit de l'ensemble des services en charge des missions de sécurité, de secours et de gestion des crises.

Il a vocation à se **substituer aux réseaux radios RUBIS** (pour « réseau unifié basé sur l'intégration des services ») **et INPT** (pour « infrastructure nationale partageable des transmissions ») actuellement utilisés, respectivement, par les services du ministère de l'Intérieur et du ministère des armées. Ces réseaux, qui

reposent sur des infrastructures détenues et exploitées par l'État ⁽¹⁾, nécessitent des **charges d'entretien croissantes**.

Ils offrent par ailleurs des **services rudimentaires** à leurs utilisateurs, en décalage avec les besoins des services de sécurité intérieure, de protection civile et de secours. Ces **réseaux radio bas débit** permettent en effet des débits de données très faibles (2 kilobits par seconde) comparés à ceux de la 4G (150 mégabits par seconde).

Ils ne répondent plus aux besoins des services, dès lors que les équipes présentes sur le terrain ont régulièrement besoin du haut débit pour transférer des informations utiles (envoi d'images ou de vidéos, par exemple), ce que ces réseaux ne permettent pas.

Enfin, la **couverture réseau** offerte, notamment par l'INPT, est à ce jour très **insuffisante** : celle-ci s'établit à 45 % du territoire métropolitain, et peut atteindre 90 % à l'aide de relais véhiculaires.

D'un périmètre fonctionnel bien plus large que celui des réseaux radio bas débit auxquels il est destiné à se substituer, le RRF offrira à ses utilisateurs un puissant outil de communication multimédia permettant de les rendre plus efficaces dans chacune de leurs interventions.

ii. Les communautés d'utilisateurs

Le RRF doit également permettre de **renforcer la coopération entre services opérationnels** et de **coordonner leur action**.

Il sera ainsi déployé auprès des « **communautés d'utilisateurs** » suivantes :

– les services concourant à la **sécurité intérieure** (police nationale, gendarmerie nationale, polices municipales) ;

– les **services de secours** (moyens nationaux de la sécurité civile, services d'incendie et de secours, SAMU, SMUR) ;

– les administrations de l'État participant aux missions de **protection des populations** ou de **gestion des crises et des catastrophes** (préfectures et services déconcentrés de l'administration territoriale, agences régionales de santé, douanes, agents du ministère de la justice, administrations chargées des routes, des voies navigables, des ports, de la navigation maritime ou aérienne, agents en charge des polices de l'environnement) ;

(1) Ces réseaux sont construits sur la base de la technologie « Tetrapol » et 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.

– les **forces armées** dans le cadre de leurs concours aux opérations de sécurité ou de secours sur le territoire national (opérations de type Sentinelle, Héphaïstos, Résilience, etc.) ou pour les besoins de communication de leurs unités en charge de la protection de leurs installations sur le territoire national ;

– ainsi que certains **opérateurs d'importance vitale** (OIV) des secteurs du transport et de l'énergie, infrastructures au sein desquelles les services de sécurité et de secours peuvent être amenés à intervenir.

Au total, ce sont **un peu plus de 300 000 utilisateurs** qui bénéficieront du RRF. Le tableau ci-après donne une estimation du nombre d'abonnés au RRF, par communauté.

NOMBRE ESTIMATIF D'ABONNÉS AU RRF, PAR COMMUNAUTÉS D'UTILISATEURS

Police nationale	105 000
Gendarmerie	86 454
Police municipale	1 200
SDIS	85 558
Préfecture	1 000
DIR	4 000
Ministère des armées	8 896
SAMU	4 475
Services pénitentiaires	6 000
Douanes	8 000
Total	310 583

Source : ministère de l'Intérieur.

iii. Les caractéristiques techniques

Le RRF vise à remédier à ces limites en offrant à ses utilisateurs un **service hybride**, en leur fournissant les services normalement offerts par les réseaux 4G des opérateurs privés de réseaux mobiles, tout en leur permettant de bénéficier d'un service applicatif différencié par rapport à leurs autres clients.

Une telle organisation permettrait d'assurer la **résilience** du dispositif, c'est-à-dire sa capacité à garantir en toutes circonstances et en tout point du territoire une capacité de communication pour les utilisateurs.

Comme l'indique l'étude d'impact, le réseau envisagé sera, pour partie, adossé aux réseaux 4G des opérateurs privés 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 ⁽¹⁾.

Des capacités complémentaires pourraient, en outre, être mises en œuvre, en cas de nécessités opérationnelles (droit de priorité sur les réseaux des opérateurs titulaires du marché public, et itinérance sur l'ensemble des réseaux privés, et pas uniquement ceux ayant contracté avec l'État).

iv. Le déploiement du dispositif

Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, le déploiement du dispositif sera **échelonné**.

Le déploiement sera **organisé par département**, afin de permettre la transition coordonnée des différentes communautés d'utilisateurs vers le nouveau service, et de fermer progressivement les accès aux réseaux bas débit.

Il s'effectuera **entre 2024 et fin 2026**, selon le rythme prévisionnel suivant :

- 24 départements seront déployés en 2024, avec une priorité pour les départements qui accueilleront des épreuves des Jeux Olympiques de 2024 ;
- 35 départements supplémentaires seront déployés entre fin 2024 et début 2025 ;
- la totalité du territoire sera couverte d'ici 2026.

Enfin, le déploiement du réseau de communications PCSTORM, conçu pour les besoins spécifiques des forces d'intervention de la police et de la gendarmerie, prévu dans le courant de l'année, est en cours et devrait être achevé début 2024. Il est prévu que le RRF intègre ce réseau à compter de 2025.

v. Les éléments budgétaires

Le coût total du projet RRF est estimé à **896 millions d'euros** pour la période 2022-2030.

Deux types de ressources sont prévues pour ce projet :

– le **financement direct par le budget du ministère de l'Intérieur**, via le programme budgétaire n° 216 *Administration générale et territoriale de l'État*, qui permettra de couvrir les **coûts de construction** ainsi qu'**une partie des coûts de fonctionnement** pendant la période de déploiement des entités utilisatrices ;

– les communautés utilisatrices paieront un **abonnement** pour financer les **coûts de fonctionnement**. Les coûts de location des terminaux s'élèveront à 9,6 euros par mois et par abonné. Quant aux droits d'accès au réseau, leur coût

(1) En application de l'article L. 41 du code des postes et communications électroniques.

dépendra de l'offre choisie par les utilisateurs et est estimé, en moyenne, à 33,70 euros par mois et par utilisateur sur la durée du marché.

Le coût annuel estimé du fonctionnement du RRF en **régime de croisière** est d'environ **114 millions d'euros**, et sera financé en intégralité par les programmes métiers des différentes communautés utilisatrices.

En plus des gains opérationnels qu'il permettra, le RRF devrait par ailleurs permettre des économies substantielles. D'après les éléments transmis à votre rapporteur, la fermeture des réseaux bas débit devrait permettre de générer une **économie de 22 millions d'euros par an.**

Le coût complet du RRF sur la période **2020-2039** est estimé à **2,2 milliards d'euros** ⁽¹⁾.

b. La nécessité de faire évoluer le droit existant

- i. Le réseau radio du futur doit être considéré comme un réseau ouvert au public

Les caractéristiques propres à ce projet nécessitent de faire évoluer le cadre juridique applicable aux réseaux de communications électroniques.

Dans un avis du 18 mai 2021 ⁽²⁾, le Conseil d'État a en effet considéré que le réseau radio du futur était susceptible de relever de la **catégorie des réseaux de communications électroniques ouverts au public**, prévue à l'article L. 32 du CPCE, sous réserve qu'il remplisse les trois critères suivants :

– premier critère, le RRF doit permettre la fourniture d'un service de communications électroniques, défini comme « *un service d'accès à Internet, un service de communications interpersonnelles, [ou] un service 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* » ⁽³⁾ ;

– deuxième critère, le service doit être fourni normalement contre rémunération ;

– troisième critère, le service doit être accessible au public.

Ces trois critères paraissent remplis par le projet de RRF tel qu'il est présenté par le Gouvernement. Le RRF donnera ainsi accès aux fonctions classiques de téléphonie et d'accès à internet très haut débit, en plus du service applicatif de communication pour missions critiques ; le modèle retenu reposerait sur une rémunération assurée par les abonnements souscrits par les acteurs intéressés, qu'il

(1) Selon le projet de loi de finances pour 2023, au regard de la Méthode Mareva2.

(2) Conseil d'État, séance du 18 mai 2021, avis relatif au régime juridique du réseau radio du futur, n° 402470.

(3) 6° de l'art. L. 32 du code des postes et des communications électroniques.

s'agisse des services de l'État ou des autres acteurs de la protection civile, et notamment des collectivités territoriales ; le service est destiné à être connecté à d'autres réseaux, et à pouvoir être accessible à des tiers non abonnés au RRF, en fonction des besoins, en cas de crise notamment, et doit ainsi être considéré comme étant accessible au public.

Le Conseil d'État écartait par ailleurs la possibilité de qualifier le RRF de réseau indépendant, dans la mesure où il n'est pas destiné à un groupe fermé d'utilisateurs.

Réseau ouvert au public et réseau indépendant

L'article L. 32 du CPCE distingue ainsi deux catégories de réseaux.

Le **réseau ouvert au public** (4°) est défini comme « *tout réseau de communications électroniques établi ou utilisé pour la fourniture au public de services de communications électroniques ou de services de communication au public par voie électronique* ».

Le **réseau indépendant** (5°) est défini comme « *un réseau de communications électroniques réservé à l'usage d'une ou plusieurs personnes constituant un groupe fermé d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein de ce groupe* ».

- ii. Du fait de sa dimension régalienne, le réseau radio du futur doit faire l'objet de dispositions particulières

La qualification du RRF comme réseau ouvert au public a des conséquences directes sur les obligations qui pèsent sur le RRF. En effet, comme le relève le Conseil d'État, l'ensemble des opérateurs exploitant des réseaux publics ou fournissant des services de communications électroniques au public, au titre de l'autorisation générale de leur activité d'opérateur, se voient appliquer, de manière non discriminatoire, le même régime, avec les mêmes droits et obligations.

L'article L. 32-1 du CPCE dispose que la fonction de régulation du secteur des communications électroniques est indépendante de l'exploitation des réseaux et de la fourniture des services de communications électroniques. Il en découle que, dès lors que le RRF doit être considéré comme un réseau ouvert au public, l'opérateur chargé d'exploiter les réseaux et de fournir les services de communications électroniques associés devra être une **personne morale distincte de l'État**.

Il est prévu que l'exploitation du RRF soit confiée à un opérateur dédié. L'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) prendrait la forme d'un établissement public administratif, et serait placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur.

La création d'un opérateur dédié

L'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) s'appuiera ainsi sur des réseaux et systèmes d'infrastructures spécifiques permettant de délivrer des communications prioritaires avec un débit de données garanties par les opérateurs de réseaux mobiles.

Son conseil d'administration rassemblerait l'ensemble des communautés d'utilisateurs abonnés au RRF, afin de garantir la prise en compte permanente des besoins des utilisateurs.

L'ACMOSS sera dotée de 120 ETPT, qui seront fournis par les différents ministères utilisateurs du RRF à due proportion du nombre d'abonnements souscrit.

La création d'un nouvel établissement public, qui constituerait en lui-même une catégorie au sens de l'article 34 de la Constitution, nécessiterait une disposition législative.

Par ailleurs, **des sujétions particulières doivent être prévues** à l'égard des autres opérateurs de réseau ouverts au public, afin de permettre, en cas de congestion du réseau notamment, la continuité des communications des services de secours et de sécurité.

Enfin, en raison de la dimension régaliennne de ce réseau et de son importance pour les services de sécurité et de secours, **il ne paraît pas souhaitable d'envisager le RRF selon un cadre juridique dans lesquelles les règles du droit de la concurrence s'appliqueraient pleinement.** Cela pourrait en effet limiter la capacité de l'État à financer le dispositif, du fait de l'encadrement des aides d'État en droit européen, et tendrait à imposer aux acteurs de la sécurité et du secours autres que l'État qui souhaitent adhérer au futur opérateur de recourir à des procédures nécessitant publicité et mise en concurrence.

2. Le dispositif proposé

Les catégories prévues actuellement par le CPCE ne permettant pas de répondre aux besoins et aux spécificités du futur RRF, il paraît nécessaire de **définir un nouveau statut de réseau et d'opérateur de communications électroniques**, adapté aux services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes.

L'**article 5** du projet de loi propose ainsi d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en œuvre du RRF, défini comme un « *réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes destiné à fournir à l'ensemble de ces services, en toutes circonstances et en tout point du territoire, l'accès à très haut débit à un service complet de communications*

électroniques présentant les garanties nécessaires à l'exercice de leurs missions en termes de sécurité, d'interopérabilité, de continuité et de résilience ».

À cette fin, l'habilitation autorise le Gouvernement à modifier le CPCE.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Les consultations et les arbitrages nécessaires au lancement du RRF ayant été réalisés, la commission des Lois du Sénat a considéré que le recours à un article d'habilitation n'était plus justifié. Sur proposition de ses rapporteurs, **la commission des Lois a donc supprimé l'article 5.** ⁽¹⁾

En séance publique, **le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement qui inscrit directement dans la loi les modifications nécessaires à la mise en œuvre du projet.** ⁽²⁾

Le dispositif crée ainsi une **nouvelle catégorie de réseau de communications électroniques**, le réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, dont il confie l'exploitation à un opérateur spécifique.

Il définit par ailleurs les **prérogatives exorbitantes de puissance publique** dont bénéficiera cet opérateur pour mener à bien ses missions.

a. La création d'un nouveau réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, et d'un opérateur

Les **alinéas 2 à 12** prévoient ainsi la création, à l'article L. 32 du CPCE, d'une nouvelle catégorie de réseau de communications électroniques, et de l'opérateur associé.

Les **alinéas 3 à 6** définissent d'abord les **communications mobiles critiques à très haut-débit** comme les communications électroniques émises, transmises ou reçues par les services de sécurité et de secours, de protection des populations, de gestion des crises et des catastrophes et présentant les garanties nécessaires à l'exercice de leurs missions en termes de sécurité, d'interopérabilité de continuité et de résilience.

Les **alinéas 7 à 9** définissent ensuite le périmètre et les acteurs du **réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité**.

Ce réseau serait dédié aux services publics mutualisés de communication mobile critique à très haut-débit pour les seuls besoins de sécurité et de secours, de protection des populations, de gestion des crises et des catastrophes.

(1) Amendement COM-87 de MM. Hervé et Daubresse, rapporteurs.

(2) Amendement n° 224 du Gouvernement.

Il serait mis à la disposition de ces services dans le cadre des missions relevant de l'État, des collectivités territoriales, des services d'incendie et de secours, des services d'aide médicale urgente et de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public dans le domaine du secours.

Il serait exploité par un opérateur spécifique, l'opérateur de réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité.

Les **alinéas 10 à 12** définissent enfin le statut et les missions de l'opérateur de réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité.

Cet opérateur prendrait la forme d'un **établissement public** chargé d'**assurer le service public d'exploitation du réseau** de communications électroniques des services de secours et de sécurité **et de fourniture à ses utilisateurs** d'un service de communications mobiles critiques à très haut-débit sécurisé, destiné à des missions de sécurité et de secours.

Il reposerait sur les principes de continuité de service, de disponibilité, d'interopérabilité et de résilience.

b. Les dispositions particulières à ce nouveau réseau

Le dispositif proposé institue par ailleurs des **obligations spécifiques à l'encontre des opérateurs privés de téléphonie mobile**, visant à garantir le bon fonctionnement du réseau, et **écarte l'application à l'opérateur en charge du RRF de certaines obligations applicables aux autres opérateurs de réseaux ouverts au public**, du fait de la nature des missions exercées.

Les **alinéas 14 à 22** créent à cet effet un nouvel article L. 34-16 dans le CPCE.

Le **I** de ce nouvel article prévoit que les opérateurs privés de téléphonie mobile garantissent la continuité et la permanence des communications mobiles critiques très haut-débit entre les adhérents au RRF.

Ces opérateurs privés devraient pour cela **faire droit aux demandes d'itinérance**, sur leurs réseaux, de l'opérateur du réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité.

Les conditions techniques et tarifaires de fourniture de cette prestation seraient déterminées dans une convention, communiquée à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). L'Autorité serait compétente pour connaître des différends relatifs aux conditions techniques et tarifaires.

Le **II** prévoit des **obligations renforcées à l'égard des opérateurs retenus dans le cadre du marché public** visant à répondre aux besoins de l'opérateur de réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité. En

cas de congestion du réseau, ces opérateurs devraient faire droit aux **demandes d'accès prioritaires** de celui-ci aux réseaux ouverts au public interconnectés.

Le **III** prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités de compensation des investissements identifiables et spécifiques mis en œuvre à la demande, pour pouvoir faire droit aux demandes d'itinérance de l'opérateur du réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, en application du I (sauf dans les cas où ces prestations auraient fait l'objet d'un marché public).

Le **IV** définit, enfin, lesquelles des règles applicables à l'établissement et à l'exploitation des réseaux ouverts au public et à la fourniture au public de services de communications électroniques ne s'appliqueraient pas à l'opérateur du réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité.

Ces règles sont présentées dans le tableau ci-après.

**RÈGLES NON APPLICABLES À L'OPÉRATEUR DU RÉSEAU DE COMMUNICATIONS
ÉLECTRONIQUES DES SERVICES DE SECOURS ET DE SÉCURITÉ**

Disposition du CPCE	Objet
L. 33-1 I f	Acheminement gratuit des communications d'urgence
L. 33-1 I f bis	Acheminement gratuit des communications des pouvoirs publics pour alerter la population située dans les zones géographiques potentiellement affectées soit par une menace ou une agression imminentes ou en cours
L. 33-1 I f ter	Acheminement gratuit d'informations d'intérêt général à destination des utilisateurs finals
L. 33-1 I g	Financement du service universel et, le cas échéant, fourniture du service universel et des services complémentaires
L. 33-1 I h	Transmission des listes d'abonnés ou d'utilisateurs
L. 33-1 I j	Conditions nécessaires pour assurer l'équivalence de traitement des opérateurs internationaux
L. 33-1 I k	Conditions nécessaires pour assurer l'interopérabilité des services
L. 33-1 I n	Information des utilisateurs
L. 33-1 I n bis	Informations devant figurer dans le contrat conclu avec un utilisateur professionnel
L. 33-1 I n ter	Obligation de mettre à disposition des utilisateurs professionnels les informations commerciales
L. 33-1 I p	Accès des utilisateurs finals sourds, malentendants, sourdaveugles et aphasiques
L. 33-1 II	Individualisation comptable et juridique par activité
L. 33-1 V	Accès des autorités (justice, sécurité intérieure, sécurité civile) aux listes d'abonnés et d'utilisateurs
L. 33-1 VI	Interdiction des limitations techniques ou contractuelles à un service d'accès à internet
L. 33-7	Communication gratuite à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements des informations relatives à l'implantation et au déploiement des infrastructures et des réseaux sur leur territoire
L. 33-9	Fourniture d'une offre tarifaire spécifique à destination des personnes rencontrant des difficultés particulières dans l'accès au service téléphonique en raison de leur niveau de revenu
L. 33-12	Réalisation des mesures relatives à la qualité des services et à la couverture des réseaux et des services de communications électroniques, à leur traitement et à leur certification par des organismes indépendants choisis par l'ARCEP
L. 33-12-1	Établissement par l'ARCEP d'un relevé géographique, tous les trois ans, relatif à la couverture actuelle des réseaux de communications électroniques ouverts au public, ainsi que des prévisions de couverture des réseaux
L. 34	Libre publication des listes d'abonnés ou d'utilisateurs des réseaux ou services de communications électroniques
L. 35	Les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité
L. 35-7	Rapport présentant un état des lieux détaillé du réseau fixe par les opérateurs au titre des obligations de service universel

S'agissant de l'application à l'ACMOSS des règles de concurrence, et en application de la jurisprudence européenne, il est rappelé que leur application pourra être écartée si le RRF est regardé comme une **activité se rattachant à l'exercice des prérogatives de puissance publique de l'État en matière de sécurité**.

La Cour de justice de l'Union européenne a notamment jugé que, dans le domaine du droit de la concurrence, une activité qui, par sa nature, par les règles auxquelles elle est soumise et par son objet, est étrangère à la sphère des échanges économiques ou se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique échappe à l'application des règles de concurrence du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁾.

Dans une décision de 2015, la Commission européenne a, par ailleurs, écarté la qualification d'aide d'État concernant le financement public du programme de services de communications mobiles d'urgence au Royaume-Uni ⁽²⁾, ces activités n'étant pas de nature économique, puisque faisant intrinsèquement partie des prérogatives de puissance publique et étant exercées par l'État.

Ces éléments confirment que l'activité de l'ACMOSS pourra bien être qualifiée de non économique.

*

* *

Article 6

(art. 15-3-1-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article insère dans le code de procédure pénale une nouvelle procédure permettant aux victimes d'une infraction pénale de déposer plainte par un moyen de télécommunication audiovisuelle. Il simplifie également les règles relatives à l'établissement du procès-verbal s'agissant du recours à la visioconférence en procédure pénale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cet article crée une nouvelle procédure de dépôt de plainte. D'autres modalités de dépôt de plainte ont été récemment modifiées, notamment avec la création en 2019 de la plainte en ligne prévue à l'article 15-3-1 du code de procédure pénale ⁽³⁾.

(1) Voir notamment l'arrêt de la Cour du 19 février 2002, C-309/99, Wouters e.a..

(2) State aid SA.38863 (2015/N) – United Kingdom Emergency Services Mobile Communications Programme.

(3) Article 42 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a assorti le décret relatif aux modalités d'application du présent article d'un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Il a également introduit un nouvel alinéa précisant que la plainte par visioconférence ne faisait pas obstacle à une audition ultérieure de la victime dans les locaux des services ou unités de police judiciaire.

1. L'état du droit

a. L'existence de procédures dématérialisées de plainte ou pré-plainte

Le dépôt de plainte peut se faire auprès des services de police et de gendarmerie ⁽¹⁾ ou auprès du procureur de la République ⁽²⁾. Cette plainte se fait la plupart du temps en présentiel, mais, dans certains cas, son dépôt peut se faire par voie électronique ou être précédé d'une pré-plainte dématérialisée.

● **La pré-plainte en ligne** a été mise en place par décret dès mai 2018 ⁽³⁾ afin de permettre le signalement d'une atteinte aux biens et de certaines provocations à la discrimination à la haine ou à la violence, diffamations, injures ou discriminations, lorsque l'auteur est inconnu ⁽⁴⁾. Cette procédure dématérialisée peut également être utilisée pour prendre rendez-vous auprès d'un service de la police nationale ou d'une unité de la gendarmerie nationale de son choix afin de déposer et signer sa plainte. Elle permet aussi d'être informé par les autorités compétentes des suites réservées à sa plainte.

● **La plainte en ligne** est prévue à l'article 15-3-1 du code de procédure pénale, introduit par la loi de programmation et de réforme pour la Justice de 2019 ⁽⁵⁾. Cette procédure spécifique permet aux victimes de déposer plainte par voie électronique par le biais du « traitement harmonisé des enquêtes et des signalements pour les e-escroqueries » (THESEE) ⁽⁶⁾ pour trois types d'infractions commises sur Internet :

(1) Article 15-3 du code de procédure pénale : « Les officiers et agents de police judiciaire sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale [...] ».

(2) Article 40 du même code : « Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations [...] ».

(3) Décret n° 2018-388 du 24 mai 2018 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « pré-plainte en ligne ».

(4) Les faits visés sont ceux constitutifs d'atteintes aux biens ; le délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne à raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion ou à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou identité de genre ou de son handicap ; le délit de diffamation ou d'injure à l'égard d'une personne à raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race, une religion déterminée ou à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou de son identité de genre ou de son handicap ; et la discrimination telle que définie aux articles 225-1 et 225-1-1 du code pénal.

(5) Article 42 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(6) Les modalités selon lesquelles les victimes peuvent déposer des plaintes en ligne sont précisées par le décret n° 2019-507 du 24 mai 2019 pris pour l'application des dispositions pénales de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice relatives à la procédure numérique, aux enquêtes et aux poursuites

– escroquerie y compris si elle est connexe à l’infraction d’accès frauduleux à un système de traitement automatisé de données (escroquerie aux sentiments ou escroqueries à la petite annonce, piratage de messageries ou de profils de réseaux sociaux, fraude sur un faux site de vente en ligne) ;

– chantage ;

– extorsion connexe à l’infraction d’entrave au fonctionnement d’un système de traitement automatisé de données ou à l’infraction d’accès frauduleux à un système de traitement automatisé de données ⁽¹⁾ (rançongiciel).

Selon le ministère de l’Intérieur, entre le 15 mars et le 15 octobre 2022, 38 507 plaintes et 9 389 signalements ont été déposés sur THESEE. 27 recoupements ont été opérés et 48 enquêtes initiées.

b. L’utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle en procédure pénale

i. Le recours croissant à la visioconférence en procédure pénale

Le recours aux moyens de télécommunication, notamment la télécommunication audiovisuelle – ou plus communément visioconférence –, dans le cadre de la procédure pénale a été développé au cours des dernières années.

Introduit en 2001 par la loi relative à la sécurité quotidienne ⁽²⁾, **l’article 706-71 du code de procédure pénale** précise les modalités d’utilisation de moyens de télécommunication au cours de la procédure. Modifié à treize reprises depuis, il autorise aujourd’hui le recours à la visioconférence « *aux fins d’une bonne administration de la justice, [...] si le magistrat en charge de la procédure ou le président de la juridiction saisie l’estime justifié* ».

En application de l’article 706-71, le recours à la visioconférence est autorisé dans de nombreux cas **au cours de l’enquête ou de l’instruction**, notamment pour les auditions, les interrogatoires ou encore les confrontations lorsque les nécessités de l’enquête ou de l’instruction le justifient, ainsi que pour la présentation aux fins de prolongation de la garde à vue ou de la retenue judiciaire ⁽³⁾.

Ce recours est également possible **en matière de détention provisoire** pour le placement en détention provisoire d’une personne déjà détenue pour une autre cause ou pour le débat contradictoire prévu pour la prolongation de la détention provisoire, ainsi que pour les audiences du contentieux de la détention provisoire devant la chambre de l’instruction ou la juridiction de jugement ⁽⁴⁾. Dans certains de

(1) Article A. 1^{er} du code de procédure pénale créé par l’arrêté du 26 juin 2020 relatif aux plaintes par voie électronique.

(2) Article 32 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

(3) Deuxième et quatrième alinéa de l’article 706-71 du code de procédure pénale.

(4) Quatrième alinéa du même article.

ces cas, la personne peut refuser l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle ⁽¹⁾.

La visioconférence peut également être utilisée par la **juridiction de jugement** pour l'audition des témoins, des parties civiles et des experts, ainsi que, avec l'accord du procureur de la République et de l'ensemble des parties, pour la comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel si celui-ci est détenu ⁽²⁾. Cette possibilité est également ouverte s'agissant de certaines procédures d'indemnisation ou de réparation ⁽³⁾.

ii. Les modalités procédurales du recours à la visioconférence en procédure pénale

Pour l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle, le deuxième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale exige **l'établissement d'un procès-verbal des opérations effectuées dans chacun des lieux** où se trouvent les personnes entendues.

Ces procès-verbaux répondent à plusieurs règles formelles et procédurales, notamment :

– ils consistent en un « *relevé de constatations techniques comportant notamment la mention du test du matériel et les heures de début et de fin de connexion* » ⁽⁴⁾ ;

– ils peuvent être établis et signés « *par un agent ou un fonctionnaire de la juridiction désigné par le greffier en chef ou par un fonctionnaire pénitentiaire désigné par le chef d'établissement* » ⁽⁵⁾ ;

– ils « *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* » ⁽⁶⁾ ;

– s'ils comportent 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*

(1) Idem.

(2) Troisième alinéa du même article.

(3) Le cinquième alinéa du même article prévoit en effet que la visioconférence peut être utilisée « devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, devant le premier président de la cour d'appel statuant sur les demandes de réparation d'une détention provisoire, devant la Commission nationale de réparation des détentions, devant la commission d'instruction des demandes en révision et en réexamen et devant la cour de révision et de réexamen ».

(4) Article D. 47-12-6 du code de procédure pénale.

(5) Idem.

(6) Article R. 53-37 du même code.

706-58 »⁽¹⁾, qui prévoit la possibilité d'anonymat de certains témoins dans certaines circonstances et sur décision du juge des libertés et de la détention ;

– ils doivent mentionner « *tout incident technique ayant perturbé une transmission* »⁽²⁾.

Par ailleurs, deux modalités d'établissement et de signature sont prévues pour l'établissement des procès-verbaux lorsque le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention⁽³⁾ a recours à la visioconférence⁽⁴⁾ :

– soit l'établissement de deux procès-verbaux simultanément⁽⁵⁾ ;

– soit l'établissement, dans les locaux de la juridiction par le magistrat et son greffier, d'un unique procès-verbal qui est immédiatement transmis à la personne entendue pour être signée selon une procédure de contreseings simultanés⁽⁶⁾.

2. Le dispositif proposé

a. *L'autorisation du recours à la visioconférence pour le dépôt de plainte*

À la suite de l'article 15-3-1 du code de procédure pénale relatif aux plaintes en ligne, le 1^o du présent article insère dans le code de procédure pénale un **nouvel article 15-3-1-1** autorisant, « *aux fins de bonne administration de la justice* », le **dépôt de plainte par un moyen de télécommunication audiovisuelle**.

Pour certaines infractions, dont la liste devra être établie par décret, **la victime peut ainsi se voir proposer de déposer plainte et d'être entendue par visioconférence**. Cette formulation – « *peut se voir proposer* » –, retenue dans le projet de loi initial et confirmée par le Sénat lors de son examen, offre toutefois des marges de clarification dans la mesure où seule la victime, conformément à l'esprit du dispositif proposé, peut décider de recourir à la visioconférence. En effet, comme la plainte en ligne, la plainte par visioconférence ne peut pas être imposée aux victimes, **il s'agit seulement d'une possibilité**.

(1) Idem.

(2) Article R. 53-38 du même code.

(3) La procédure de contreseing n'est par contre pas prévue pour les services d'enquête.

(4) Article D. 47-12-2 du même code.

(5) L'un est établi par le magistrat et son greffier dans les locaux de la juridiction, et l'autre par un greffier sur le lieu où se trouve la personne entendue, et ils sont signés sur place par les personnes présentes.

(6) La procédure des contreseings simultanés est prévue par l'article D. 47-12-3 du même code : « Lorsqu'il est fait application de la procédure des contreseings simultanés, le procès-verbal est signé par le magistrat et son greffier, puis est transmis par télécopie ou par un moyen de communication électronique sur le lieu où est présente la personne entendue, pour être signé par cette seule personne. Ce document est immédiatement retourné au magistrat selon le même procédé. L'original du document signé par la personne entendue est ensuite transmis par tout moyen pour être joint au dossier de la procédure.

Les différentes versions du procès-verbal revêtues de l'original des signatures des personnes présentes sur chacun des lieux sont conservées au dossier de la procédure.

Il en est de même, s'il y a lieu, pour le recueil de la signature de l'interprète. ».

À la différence des recours à la visioconférence en procédure pénale prévus par l'article 706-71 du même code, la mise en œuvre de la plainte par visioconférence ne serait pas conditionnée à l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire.

À la différence de la plainte en ligne, qui ne suppose pas une audition par un officier de police judiciaire, la plainte par visioconférence comprend bien une audition qui se fait par visioconférence. La **relation directe de la victime avec un officier de police judiciaire** est ainsi maintenue dans cette procédure dématérialisée.

b. La simplification du recours à la télécommunication audiovisuelle au cours de la procédure pénale

En outre, le 2° du présent article simplifie les règles applicables en matière d'établissement des procès-verbaux en cas de recours à la visioconférence. À cette fin, il modifie le deuxième alinéa de l'**article 706-71 du code de procédure pénale**, supprimant ainsi l'obligation d'établir un procès-verbal « *dans chacun des lieux* ».

Comme l'indique l'étude d'impact, « *ces dispositions impliquent [...], 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* »⁽¹⁾. Cette lourdeur n'est-elle pas justifiée dans la mesure où « *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* »⁽²⁾.

S'inscrivant dans la même logique, le Conseil d'État « *admet que l'exigence d'un double procès-verbal ne répond pas à une nécessité dès lors que seul fait foi le procès-verbal signé par l'intéressé, ce qui justifie en conséquence, dans un objectif de simplification, sa suppression* »⁽³⁾.

Le recours à la visioconférence exigera donc à l'avenir **l'établissement d'un procès-verbal unique**. Selon l'étude d'impact, ce procès-verbal pourra être établi :

– soit sur le lieu où se trouve la personne entendue et signé immédiatement par elle ;

– soit sur le lieu où se trouve le magistrat ou l'officier de police judiciaire, puis transmis immédiatement à la personne entendue pour être signé, en s'inspirant du mécanisme de contreseings simultanés prévu aux articles D. 47-12-2 et D. 47-12-3 du code de procédure pénale⁽⁴⁾.

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi*, p. 51.

(2) *Étude d'impact du présent projet de loi*, p. 53.

(3) *Conseil d'État*, Avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et portant diverses dispositions en matière pénale et sur la sécurité, n° 404913, 10 mars 2022.

(4) *Étude d'impact du présent projet de loi*, p. 54.

Au-delà de cette procédure, l'ensemble des règles procédurales et formelles concernant les procès-verbaux demeureront applicables, à l'exception bien sûr de celle prévoyant des différences entre les procès-verbaux qui n'aura plus à s'appliquer.

3. Les modifications apportées par le Sénat

a. Les modifications apportées en commission

Lors de l'examen du texte en commission des Lois, le Sénat a adopté deux amendements :

– un amendement des rapporteurs visant à limiter la plainte par visioconférence aux atteintes aux biens, en cohérence avec la précision apportée sur ce point par l'étude d'impact du présent projet de loi ⁽¹⁾ ;

– un amendement de M. Jérôme Durain (Socialiste, écologiste républicain) prévoyant que le décret d'application du présent article est pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

b. Les modifications apportées en séance

En séance, à l'initiative du Gouvernement et avec un avis de sagesse de la commission, **le Sénat est revenu sur la limitation de la plainte par visioconférence aux atteintes aux biens** en adoptant un amendement supprimant la précision ajoutée par les rapporteurs en commission.

Selon les arguments avancés par le Gouvernement, l'utilisation de la visioconférence « *peut aussi être utile dans certains cas d'agression sexuelle, de viol ou de violence conjugale* » ⁽²⁾. Le recours à la visioconférence peut en effet permettre de recueillir la plainte d'une victime qui s'est par exemple éloignée de son domicile pour trouver refuge ailleurs ou qui préférerait être entendue depuis les locaux d'une association qui l'accompagne. Cette utilité a d'ailleurs été reconnue par plusieurs des associations de lutte contre les violences faites aux femmes rencontrées par votre rapporteur.

L'élargissement aux atteintes aux personnes implique toutefois de bien encadrer le recours à la visioconférence pour le dépôt de plainte, afin de s'assurer notamment que les victimes soient informées de leurs droits et que le lien direct avec les officiers de police judiciaire soit maintenu si nécessaire.

Dans cette perspective, le Sénat a d'ailleurs adopté un autre amendement de M. Jérôme Durain (Socialiste, écologiste républicain), ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement et des rapporteurs, afin d'explicitier que la plainte par

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi*, p. 54 : « 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 ».

(2) *Sénat, compte rendu intégral, séance du 12 octobre 2022.*

visioconférence ne fait pas obstacle à une audition ultérieure de la victime dans les locaux de la police judiciaire.

*

* *

Article 7

(art. 222-33-1-1 [nouveau], 222-44, 222-45, 222-48-2, 222-48-5 [nouveau], 621-1 [abrogé] du code pénal, art. 21 du code de procédure pénale et art. L. 2241-1 du code des transports)

Renforcement de la répression de l'outrage sexiste

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article renforce la répression de l'outrage sexiste aggravé, actuellement puni d'une contravention de la 5^e classe, qui devient un délit puni de 3 750 euros d'amende. En complément, l'infraction d'outrage sexiste simple, qui est puni d'une contravention de la 4^e classe, devrait quant à lui être modifié par voie réglementaire pour être réprimé par une contravention de la 5^e classe.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'infraction d'outrage sexiste a été introduite dans le code pénal en 2018 par la loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ⁽¹⁾.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a complété cet article par deux coordinations à l'article 21 du code de procédure pénale et à l'article L. 2241-1 du code des transports, afin de permettre aux agents de police judiciaire adjoints et aux agents chargés de la sûreté dans les transports de continuer de constater les infractions d'outrage sexiste et d'outrage sexiste aggravé.

1. L'état du droit

L'infraction d'outrage sexiste a été introduite dans le code pénal en 2018 par la loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ⁽²⁾. Elle est définie par un **nouvel article 621-1** 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 crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* ».

Cette incrimination s'applique « *hors les cas prévus par les articles 222-13, 222-32, 222-33 et 222-33-2-2* » du code pénal et ne peut donc concerner que les faits qui ne seraient constitutifs ni de violences ayant entraîné une incapacité totale

(1) Article 15 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

(2) Idem.

de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, ni d'une exhibition sexuelle, ni du harcèlement sexuel ou général.

L'outrage sexiste est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe, soit 750 euros ⁽¹⁾. Cette amende est susceptible de faire l'objet d'une procédure simplifiée de l'amende forfaitaire d'un montant de 135 euros ⁽²⁾. Cette amende peut être minorée à 90 euros ⁽³⁾ ou majorée à 375 euros ⁽⁴⁾ selon la date de paiement.

La procédure de l'amende forfaitaire

Cette procédure constitue une réponse pénale simplifiée à certaines infractions contraventionnelles ou délictuelles sans passage devant une juridiction. En cas d'infraction flagrante, elle permet au justiciable de s'acquitter d'une amende pénale dont le paiement éteint l'action publique.

Le montant de l'amende forfaitaire peut être acquitté soit au moment de la constatation, auprès de l'agent verbalisateur, soit au moyen d'un timbre-amende expédié dans les quarante-cinq jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les quarante-cinq jours qui suivent cet envoi.

Le montant de cette amende est fixé en fonction de la gravité de l'infraction et ne peut donc être modulé par l'agent verbalisateur. Ce montant peut toutefois être minoré si le paiement se fait immédiatement ou dans un délai de quinze jours. À l'inverse, à défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de quarante-cinq jours, ce montant peut être majoré.

Cette procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.

En matière contraventionnelle, cette procédure est ancienne puisqu'elle a initialement résulté d'un décret-loi de 1926 ⁽¹⁾.

En matière délictuelle, à l'inverse, cette procédure est récente puisque l'amende forfaitaire délictuelle a été créée en 2016 ⁽²⁾.

(1) *Décret-loi du 28 décembre 1926 concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques.*

(2) *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.*

Cette infraction est punie d'une **contravention de la 5^e classe**, soit une **amende de 1 500 euros**, doublée en cas de récidive ⁽⁵⁾, **lorsque les faits sont commis :**

– **par une personne abusant de l'autorité** que lui confèrent ses fonctions ;

(1) *Article 131-13 du code pénal.*

(2) *Article R. 49 du code de procédure pénale.*

(3) *Article R. 49-9 du même code.*

(4) *Article R. 49-7 du même code.*

(5) *En application du premier alinéa de l'article 132-11 du code pénal.*

- sur un **mineur de quinze ans** ;
- 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 ;
- 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 ;
- **par plusieurs personnes** agissant en qualité d’auteur ou de complice ;
- 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 ;
- en raison de **l’orientation sexuelle, vraie ou supposée**, de la victime.

Que ce soit pour l’outrage sexiste ou pour l’outrage sexiste aggravé, les auteurs encourent également des **peines complémentaires de stages** : stage de citoyenneté, stage de responsabilité pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, stage de sensibilisation à la lutte contre l’achat d’actes sexuels et stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l’égalité entre les femmes et les hommes ⁽¹⁾.

Les auteurs d’un **outrage sexiste aggravé** peuvent également être condamnés à un **travail d’intérêt général** pour une durée de 20 à 120 heures.

2. Le dispositif proposé

En 2018, le choix a été fait de limiter l’outrage sexiste et l’outrage sexiste aggravé au champ contraventionnel, afin de permettre notamment l’application de la procédure d’amende forfaitaire à l’outrage sexiste simple. En effet, seules les quatre premières classes de contravention pouvaient alors faire l’objet d’une telle procédure ⁽²⁾.

Cette forfaitisation étant désormais possible ⁽³⁾, le présent article entend renforcer la sanction de l’outrage sexiste en **réprimant l’outrage sexiste simple d’une contravention de 5^e classe**, pouvant désormais faire l’objet d’une procédure d’amende forfaitaire, tandis que **l’outrage sexiste aggravé devient un délit puni**

(1) Article 131-5-1 du code pénal.

(2) Cette procédure avait certes été étendue par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l’allègement de certaines procédures juridictionnelles aux contraventions de la 5^e classe, mais elle demeurait inapplicable, faute du décret d’application qui aurait dû déterminer la liste des contraventions de la 5^e classe faisant l’objet de cette procédure.

(3) Les articles réglementaires du code de procédure pénale concernant les amendes forfaitaires ont notamment été complétés par le décret n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la 5^e classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l’état d’urgence sanitaire.

de 3 750 euros d’amende. Ce délit pourra faire l’objet d’une procédure d’amende forfaitaire délictuelle.

La contravention de 5^e classe réprimant l’outrage sexiste simple sera créée par voie réglementaire, conformément à ce qu’indique l’étude d’impact annexée au projet de loi ⁽¹⁾.

Le **délit d’outrage sexiste aggravé** est quant à lui créé par le présent article.

En conséquence, **l’article 621-1 du code pénal est abrogé (II).**

L’entrée en vigueur de cet article est prévue le premier jour du troisième mois suivant la publication de la présente loi (V).

• Le 1^o du I du présent article crée donc une **nouvelle section du code pénal** au sein du chapitre consacré aux atteintes à l’intégrité physique ou psychique de la personne. Cette section est composée d’un **nouvel article 222-33-1-1 qui réprime l’outrage sexiste aggravé.**

La définition de l’infraction reste la même : est réprimé le fait « *hors les cas prévus aux articles 222-13, 222-32, 222-33 et 222-33-2-2, 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 crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* », lorsque ce fait est accompagné d’une des circonstances aggravantes précisées. Le texte retient, sans modification, les **sept circonstances aggravantes** qui figurent actuellement à l’article 621-1 du code pénal et qui ont été décrites ci-avant.

Il en ajoute une huitième : l’infraction d’outrage sexiste aggravé est également constituée **lorsque les faits sont commis en état de récidive légale** par une personne déjà condamnée pour la contravention d’outrage sexiste (8^o du I de ce nouvel article 222-33-1-1).

Il prévoit en outre que **le mécanisme de l’amende forfaitaire délictuelle (AFD) pourra s’appliquer au délit d’outrage sexiste aggravé.** Il fixe son montant à **300 euros**, minoré à 250 euros et majoré à 600 euros. Comme en matière contraventionnelle, le paiement de l’amende forfaitaire éteint l’action publique. **Le recours à l’AFD n’est qu’une faculté :** en fonction de la politique pénale locale et des circonstances de chaque espèce, le procureur de la République conserve toujours la possibilité d’engager des poursuites devant le tribunal.

• Le 6^o du présent article introduit également dans le code pénal un **nouvel article 222-48-5** qui prévoit les **peines complémentaires** encourues par les auteurs de cette infraction. Il s’agit des mêmes peines que celles qui peuvent aujourd’hui

(1) *Étude d’impact du présent projet de loi, p. 60.*

être prononcées pour un outrage sexiste aggravé : d'une part, des **peines de stage** ⁽¹⁾ et, d'autre part, une peine de **travail d'intérêt général de 20 à 120 heures**.

• Le I du présent article procède également à une renumérotation des différentes sections qui composent le chapitre relatif aux atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne (2°). En conséquence, plusieurs coordinations sont effectuées dans d'autres articles du même code (3°, 4° et 5°).

3. Les modifications apportées par le Sénat

En commission, à la suite de l'adoption d'un amendement des rapporteurs, le Sénat a procédé à deux coordinations : l'une à l'article 21 du code de procédure pénale (III) et l'autre à l'article L. 2241-1 du code des transports (IV).

Ces deux coordinations ne sont pas anodines dans la mesure où elles permettent aux agents de police judiciaire adjoints (APJA) et aux agents chargés de la sûreté dans les transports de constater la contravention d'outrage sexiste et le délit d'outrage sexiste aggravé. Or, le Conseil constitutionnel a récemment censuré une expérimentation, prévue par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés ⁽²⁾, visant à confier aux APJA des pouvoirs étendus en matière police judiciaire considérant qu'« *en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes* », le législateur avait méconnu l'article 66 de la Constitution ⁽³⁾. Dans le cas présent l'extension de compétence est toutefois bien plus circonscrite et l'interprétation du juge constitutionnel pourrait donc ne pas aller en ce sens. D'ailleurs, les APJA sont déjà en mesure de constater un certain nombre de délits – notamment en matière d'infractions au code de la route. De même, les agents de sûreté des transports sont déjà en mesure de constater le délit de vente à la sauvette lorsqu'il est commis dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs ⁽⁴⁾.

En séance, le Sénat a adopté le présent article sans autre modification.

*

* *

(1) Stage de citoyenneté, stage de responsabilité pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels et stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes

(2) Article 1^{er} de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

(4) Article L. 2241-5 du code des transports.

Article 7 bis (nouveau)

(art. 222-14-5 du code pénal, art. 721-1-2 du code de procédure pénale, art. L. 233-1 et L. 236-1 du code de la route)

Renforcement de la réponse pénale quant aux violences faites aux élus, aux refus d’obtempérer et aux rodéos urbains

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat en commission à l’initiative d’un des deux rapporteurs, M. Marc-Philippe Daubresse (Les Républicains), renforce les peines encourues par les auteurs de violences sur élus, de rodéos motorisés ou de refus d’obtempérer. Ces derniers se voient également appliquer un régime de réduction de peine plus sévère.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

En 2022, la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, a inséré dans le code pénal un nouvel article 222-14-5 qui prévoit des peines spécifiques afin de sanctionner plus lourdement les auteurs de violences commises contre les forces de l’ordre ⁽¹⁾.

En 2022, la même loi a renforcé l’arsenal administratif et judiciaire applicable pour les refus d’obtempérer en renforçant les mesures administratives conservatoires, en assimilant ces délits à d’autres infractions routières au regard des règles de la récidive et en aggravant les sanctions pénales encourues ⁽²⁾.

L’infraction de rodéo motorisé a quant à elle été introduite dans le code de la route en 2018 par la loi renforçant la lutte contre les rodéos motorisés ⁽³⁾. L’article L. 236-3 du code de la route prévoyant la confiscation automatique du véhicule ayant servi à commettre un rodéo motorisé a été complété en 2022 par la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure afin d’y inscrire la possibilité, pour le propriétaire du véhicule, de présenter des observations auprès de la juridiction de jugement sur cette mesure de confiscation ⁽⁴⁾.

(1) Article 10 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

(2) Article 11 de la même loi.

(3) Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés.

(4) Article 32 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

1. Les violences faites aux élus

a. L'état du droit

i. Les répressions des violences faites aux élus par le code pénal

Par deux circulaires du 6 novembre 2019 ⁽¹⁾ et du 7 septembre 2020 ⁽²⁾, le ministre de la Justice a rappelé « *l'importance qui s'attache à la mise en œuvre d'une politique pénale empreinte de volontarisme, de fermeté et de célérité et d'un suivi judiciaire renforcé des procédures pénales* » ⁽³⁾ concernant les agressions contre les élus. Il indique qu'une « *réponse pénale systématique et rapide doit être apportée par les parquets, qui éviteront les simples rappels à loi et privilégieront le déferrement, notamment en cas de réitération de comportements qui pourraient apparaître, pris isolément, de faible intensité* » ⁽⁴⁾.

La qualité d'élu n'est pas prise en compte en tant que telle par le code pénal, à l'exception du délit de menaces et d'intimidations qui vise les personnes investies d'un mandat électif ⁽⁵⁾. Toutefois, en leur qualité, soit de personnes dépositaires de l'autorité publique ⁽⁶⁾, soit de personnes chargées de mission de service public ⁽⁷⁾, les élus font l'objet d'une **protection spécifique par le code pénal**.

Selon la circulaire de 2020 précitée, « *les responsables des exécutifs locaux (maires, présidents d'intercommunalités, des conseils départementaux et régionaux) mais aussi les adjoints aux maires et conseillers municipaux délégués, ont la qualité de personnes dépositaires de l'autorité publique. Les autres élus locaux, lorsqu'ils ne se voient confier par délégation aucune prérogative de puissance publique, comme les parlementaires, ont quant à eux la qualité de personnes chargées d'une mission de service public* ».

(1) Circulaire CRIM n° 2019/1590/A22 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, 6 novembre 2019.

(2) Circulaire CRIM n° 2020-18/E1 relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement du suivi judiciaire des affaires pénales les concernant, 7 septembre 2020.

(3) Idem.

(4) Idem.

(5) Article 433-3 du code pénal.

(6) La qualité de « personne dépositaire de l'autorité public » vise toute personne titulaire d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les individus ou sur les choses dans l'exercice de ses fonctions, et dont elle est investie par délégation de la puissance publique.

(7) La qualité de « personne chargée d'une mission de service public » vise toute personne qui, sans avoir reçu un pouvoir de décision ou de commandement découlant de l'autorité publique, est chargée d'accomplir des actes ou d'exercer une fonction dont la finalité est de satisfaire à un intérêt général.

● En raison de ces qualités, les atteintes commises à l'encontre des élus sont susceptibles d'être réprimées par des **infractions spécifiques qui prennent en compte la qualité de la victime comme élément constitutif de l'infraction** :

- des menaces et intimidations ⁽¹⁾ ;
- des outrages ⁽²⁾ ;
- des actes de rébellion et de rébellion armée ⁽³⁾.

● D'autres atteintes peuvent également voir les peines encourues aggravées lorsqu'elles sont commises à l'encontre des élus dont **la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service est constitutive d'une circonstance aggravante** dès lors que la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur de l'infraction et que les faits sont commis en raison de ses fonctions. Il s'agit :

- des dégradations ⁽⁴⁾ ;

(1) L'article 433-3 du code pénal punit, lorsqu'elles sont commises envers une personne investie d'un mandat électif public ou une autre personne dépositaire de l'autorité publique (alinéa 1) ou une personne chargée d'une mission de service public (alinéa 2), de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende les menaces de commettre un crime ou un délit (alinéa 1), de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende les menaces de mort ou d'atteinte aux biens dangereuse pour les personnes (alinéa 5), et de dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende les menaces, violences ou tout autre acte d'intimidation en vue de contraindre la personne élue à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction (alinéa 6).

(2) L'article 433-5 du même code punit l'outrage (défini comme « les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie ») de 7 500 euros d'amende (alinéa 1). Lorsqu'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique, l'outrage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (alinéa 2). Les peines sont aggravées lorsque les faits sont commis en réunion (alinéa 4).

(3) Les articles 433-6 à 433-9 du même code punissent la rébellion (définie comme « le fait d'opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ») de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. La rébellion armée est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Les peines sont aggravées lorsque les faits sont commis en réunion.

(4) L'article 322-3 du même code punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui lorsqu'elle est commise au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public en vue d'influencer son comportement dans l'exercice de ses fonctions (alinéa 4).

L'article 322-8 du même code punit de vingt ans de réclusion criminelle et de 150 000 euros d'amende la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes lorsqu'elle est commise en raison de la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien.

- du meurtre ⁽¹⁾ ou de l’empoisonnement ⁽²⁾ ;
- des tortures et des actes de barbarie ⁽³⁾.

Pour l’ensemble de ces infractions est donc prévue une **circonstance aggravante lorsqu’elles sont commises à l’encontre d’un élu**, qu’il soit dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public, à l’exception de l’infraction de dégradation, destruction ou détérioration volontaire d’un bien appartenant à autrui (article 322-8 du code pénal) pour laquelle la circonstance aggravante ne s’applique que pour les élus dépositaires de l’autorité publique.

● S’agissant plus spécifiquement des **violences** définies au paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du Livre II du code pénal, qui sont visées par le présent article, les personnes investies d’un mandat électif sont également protégées par des dispositions spéciales. Les différents faits de violences font ainsi l’objet de **peines encourues plus lourdes lorsque ces infractions ont été commises sur une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public**. Ces circonstances aggravantes concernent donc les violences faites aux élus.

RÉPRESSION DES VIOLENCES PAR LE CODE PÉNAL

Infractions aggravées, Victime dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public

Infraction	Article	Peines encourues	
		Amende	Emprisonnement / réclusion
Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner	222-8 (al. 5 et 7)		Vingt ans
Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	222-10 (al. 5 et 7)		Quinze ans
Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours	222-12 (al. 5 et 7)	75 000 euros	Cinq ans
Violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours	222-13 (al. 5 et 7)	45 000 euros	Trois ans

(1) L’article 221-4 du même code punit de la réclusion criminelle à perpétuité le meurtre lorsqu’il est commis sur une personne dépositaire de l’autorité publique (alinéa 5) ou une personne chargée d’une mission de service public (alinéa 6), dans l’exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l’auteur.

(2) L’article 221-5 du même code punit de la réclusion criminelle à perpétuité l’empoisonnement lorsqu’il est commis sur une personne dépositaire de l’autorité publique ou une personne chargée d’une mission de service public (alinéa 3), dans l’exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l’auteur.

(3) L’article 222-3 du même code punit de vingt ans de réclusion criminelle le fait de soumettre à des tortures ou à des actes de barbarie une personne dépositaire de l’autorité publique (alinéa 5) ou une personne chargée d’une mission de service public (alinéa 6), dans l’exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l’auteur.

• La même section du code pénal comprend également **deux infractions autonomes**, créées en 2007 ⁽¹⁾, réprimant spécifiquement, lorsque certaines circonstances aggravantes sont réunies, **les atteintes à l'intégrité physique de certaines personnes, dont les personnes dépositaires de l'autorité publique**. Ces deux infractions peuvent donc concerner les responsables des exécutifs locaux (maires, présidents d'intercommunalités, des conseils départementaux et régionaux) mais aussi les adjoints aux maires et conseillers municipaux.

L'article 222-14-1 réprime les **violences commises en bande organisée ou avec guet-apens avec usage ou menace d'une arme**. Ces actes sont punis de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende en l'absence d'une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, de quinze ans de réclusion criminelle en présence d'une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, de vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, et de trente ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime.

L'article 222-15-1 réprime **l'embuscade**, définie comme « *le fait d'attendre un certain temps et dans un lieu déterminé [une personne dépositaire de l'autorité publique] dans le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre à son encontre, soit à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, soit en raison de sa qualité, que l'auteur connaissait ou ne pouvait ignorer, des violences avec usage ou menace d'une arme* ». Il n'est pas nécessaire que les violences aient été effectivement perpétrées et aucune incapacité totale de travail n'est requise. Les peines encourues sont de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ; elles sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis en réunion.

La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a complété ces deux articles afin de rendre ces dispositions applicables en cas de violences commises dans les mêmes conditions à l'encontre des proches de ces personnes (conjoint, ascendant ou descendant en ligne directe, ou de toute autre personne vivant habituellement au domicile) dès lors qu'elles ont lieu en raison des fonctions de ces personnes ⁽²⁾.

- ii. Les nouvelles dispositions renforçant la répression des atteintes commises contre les forces de sécurité intérieure

Créé en 2022 par la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure ⁽³⁾, **l'article 222-14-5 du code pénal** aggrave les sanctions pénales encourues par les auteurs de violences commises contre les professions les plus exposées dans les tâches de maintien de l'ordre.

(1) Toutes deux ont été créées par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

(2) Sixième alinéa de l'article 222-14-1 et deuxième alinéa de l'article 222-15-1 créés par l'article 51 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

(3) Article 10 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Il crée une **infraction spécifique réprimant les violences commises sur un militaire de la gendarmerie nationale**, un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre d'une opération intérieure ⁽¹⁾, un **fonctionnaire de la police nationale**, un **agent de police municipale** ou un **agent de l'administration pénitentiaire**, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et dès lors que sa qualité est apparente ou connue de l'auteur.

L'infraction est également constituée lorsque la victime est :

– un **proche des personnes mentionnées**, à savoir le conjoint, l'ascendant ou le descendant en ligne directe, ou toute autre personne vivant habituellement à leur domicile lorsque les violences sont commises en raison des fonctions exercées par les personnes mentionnées ⁽²⁾ ;

– une **personne affectée dans les services** de police, nationale ou municipale, ou de gendarmerie nationale ou de l'administration pénitentiaire et qui exerce sous l'autorité des personnes mentionnées et dont la qualité est apparente ou connue de l'auteur, lorsque les violences sont commises dans l'exercice ou du fait de ses fonctions.

Cette infraction est punie de :

– **sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende** si les violences ont entraîné une **incapacité totale de travail pendant plus de huit jours** ;

– **cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende**, si les violences ont entraîné une **incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours** ou si elles n'ont **pas entraîné d'incapacité de travail**.

Des **circonstances aggravantes** sont prévues lorsque l'infraction est commise :

– par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;

– avec préméditation ou avec guet-apens ;

– avec usage ou menace d'une arme ;

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

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

(1) Sur la base des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense.

(2) Comme précisé ci-avant, ce type de disposition protégeant les proches existe également pour les infractions prévues aux articles 222-14-1 et 222-15-1 du même code.

– dans un moyen de transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs ;

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

– par une personne dissimulant volontairement en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifiée.

Lorsque les faits de l'infraction sont accompagnés de l'une de ces circonstances aggravantes, les peines sont portées à :

– **dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende** pour les violences ayant entraîné une **incapacité totale de travail pendant plus de huit jours** ;

– **sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende** pour les violences ayant entraîné une **incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours** ou n'ayant **pas entraîné d'incapacité de travail**.

Lorsque les faits de l'infraction sont accompagnés d'au moins **deux de ces circonstances aggravantes**, les peines sont portées à **dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende** pour les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant pas entraîné d'incapacité de travail.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 222-14-5 rend applicable les règles relatives à la période de sûreté pour les infractions aggravées punies d'une peine d'emprisonnement de dix ans prévues à cet article.

b. Le dispositif introduit par le Sénat : le renforcement des peines encourues en cas de violences faites aux élus

Le I du présent article intègre les **titulaires d'un mandat électif public** dans le champ de l'**article 222-14-5 du code pénal**.

Les violences commises à l'encontre des élus ou de leurs proches seraient ainsi punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, si elles ont entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou si elles n'ont pas entraîné d'incapacité de travail, et de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende si elles ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours.

Si le dispositif introduit par le Sénat est justifié compte tenu de la gravité intrinsèque des violences faites aux élus, il modifie l'équilibre trouvé par la loi relative à la responsabilité pénale et la sécurité intérieure ⁽¹⁾ s'agissant de l'article 222-14-5 du code pénal. En effet, ce dernier avait pour objectif de protéger les

(1) Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

membres des forces de sécurité ⁽¹⁾ qui sont tout particulièrement exposés à ces violences du fait même de leurs fonctions. Le Conseil d'État estimait d'ailleurs que la cohérence de ce dispositif relevait de cette exposition directe à des violences, « *ce qui les différencie objectivement des autres agents et personnes dépositaires de l'autorité publique mentionnées aux articles 222-12 et 222-13 du code pénal, par fonction moins fréquemment en contact avec des personnes susceptibles de présenter un danger pour leur intégrité physique* » ⁽²⁾.

2. Le refus d'obtempérer

a. L'état du droit

Les usagers de la route doivent se soumettre aux différents contrôles routiers auxquels ils peuvent être soumis, faute de quoi ils encourent des sanctions pénales. Le refus d'obtempérer est défini comme « *le fait, pour tout conducteur, d'omettre d'obtempérer à une sommation de s'arrêter émanant d'un fonctionnaire ou d'un agent chargé de constater les infractions et muni des insignes extérieurs et apparents de sa qualité* » ⁽³⁾.

i. Le refus d'obtempérer simple

● Il est réprimé par l'**article L. 233-1 du code de la route de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.**

Des **peines complémentaires** sont également prévues :

– **suspension du permis de conduire** pour une durée de **trois ans** au plus ⁽⁴⁾ ;

– peine de **travail d'intérêt général** ⁽⁵⁾ ;

– peine de **jours-amende** ⁽⁶⁾ ;

– **annulation du permis de conduire**, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant une durée ne pouvant excéder trois ans ;

(1) Pour mémoire, cet article réprime les violences faites à l'encontre d'un fonctionnaire de la police nationale, un agent de police municipale, un garde champêtre, un agent des douanes, un sapeur-pompier professionnel ou volontaire ou un agent de l'administration pénitentiaire.

(2) Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 8 juillet 2021, pp. 7-8.

(3) Article L. 233-1 du code de la route.

(4) Cette suspension ne peut être assortie du sursis ni être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.

(5) Selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et dans les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code ainsi qu'à l'article L. 122-1 du code de la justice pénale des mineurs.

(6) Dans les conditions fixées aux articles 131-5 et 131-25 du code pénal.

- **confiscation du véhicule** dont le condamné s’est servi pour commettre l’infraction ⁽¹⁾ ;
- **confiscation d’un ou de plusieurs véhicules** appartenant au condamné ;
- obligation d’accomplir un **stage de sensibilisation à la sécurité routière**.

En application de l’avant-dernier alinéa, l’immobilisation du véhicule peut être prescrite ; en effet **le préfet peut ordonner, à titre provisoire, l’immobilisation et la mise en fourrière immédiate du véhicule pour une durée de sept jours** ⁽²⁾.

L’immobilisation et la mise en fourrière peuvent être réalisées, à titre non provisoire, à la demande et sous l’autorité du maire ou de l’officier de police judiciaire, lorsque la circulation ou le stationnement du véhicule est en infraction et compromet notamment la sécurité des usagers de la route ⁽³⁾ ou encore par l’officier ou l’agent de police judiciaire, après autorisation du procureur de la République, en cas de constatation d’un délit ou d’une contravention de la cinquième classe pour lesquels une peine de confiscation du véhicule est encourue ⁽⁴⁾. Dans ce dernier cas, la juridiction doit se prononcer sur la peine de confiscation du véhicule et sur la peine d’immobilisation du véhicule.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l’article L. 233-1 prévoit que le refus d’obtempérer donne lieu, de plein droit, à la **réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire**.

- **La sanction du refus d’obtempérer simple se cumule**, par exception au principe général de confusion des peines, **avec les peines prononcées pour les délits commis à l’occasion de la conduite du véhicule**.

- Les refus d’obtempérer sont **assimilés à d’autres infractions routières** : le grand excès de vitesse ⁽⁵⁾ et les conduites sans permis ⁽⁶⁾, en état d’ivresse ⁽⁷⁾ et sous l’emprise de stupéfiants ⁽⁸⁾. Au regard de la **récidive**, ils sont ainsi considérés comme une même infraction.

- En outre, l’article **L. 224-1 du code de la route** prévoit la **réention immédiate du permis de conduire du conducteur** tant pour le refus d’obtempérer

(1) *Si le condamné n’est pas le propriétaire du véhicule, la confiscation se fait* « sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, s’il en a la libre disposition, à la condition, dans ce second cas, que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure ait été mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu’il revendique et sa bonne foi »

(2) *Article L. 325-1-2 du code de la route.*

(3) *Article L. 325-1 du même code.*

(4) *Article L. 325-1-1 du même code.*

(5) *Article L. 413-1 du même code.*

(6) *Article L. 221-2 du même code.*

(7) *Article L. 234-1 du même code.*

(8) *Article L. 235-1 du même code.*

simple que pour l'infraction aggravée. Cette mesure est également applicable, le cas échéant, à l'accompagnateur d'un élève conducteur.

À la suite d'une rétention immédiate, le préfet peut, en application de l'**article L. 224-2 du même code**, prononcer par arrêté la **suspension provisoire du permis de conduire**. Cette mesure ne peut excéder une durée de **six mois** à la suite d'un refus d'obtempérer simple, mais elle peut atteindre jusqu'à **un an** en cas de refus d'obtempérer aggravé. La suspension provisoire peut également être décidée par le préfet, à la suite de la transmission du procès-verbal qu'impose l'**article L. 224-7 du code de la route** pour toute infraction routière punie de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire.

ii. Le refus d'obtempérer aggravé

Le refus d'obtempérer aggravé, réprimé par l'**article L. 233-1-1 du code de la route**, est caractérisé lorsqu'il a été « *commis dans des circonstances exposant directement autrui à un **risque de mort** ou de blessures de nature à entraîner une **mutilation** ou une **infirmité permanente** ».*

• Il est puni de **cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende**.

Ces peines sont portées à **sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende** lorsque les faits ont été commis dans des circonstances exposant les **personnes procédant au contrôle**.

Plusieurs **peines complémentaires** peuvent être prononcées. Quatre sont communes avec le refus d'obtempérer simple :

- la peine de **travail d'intérêt général** ;
- la peine de **jours-amende** ;
- la **confiscation d'un ou de plusieurs véhicules** appartenant au condamné ;
- l'obligation d'accomplir un **stage de sensibilisation à la sécurité routière**.

D'autres sont spécifiquement prévues par l'article L. 233-1-1 :

- **suspension du permis de conduire** pour une durée de **cinq ans** au plus ⁽¹⁾ ;

(1) Cette suspension ne peut être assortie du sursis ni être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.

– **confiscation obligatoire du véhicule** dont le condamné s’est servi pour commettre l’infraction ⁽¹⁾. La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine, par une décision spécialement motivée ;

– **interdiction de détenir ou de porter**, pour une durée de cinq ans au plus, une **arme soumise à autorisation** ;

– **confiscation d’une ou plusieurs armes** dont le condamné est propriétaire ⁽²⁾.

Toute condamnation pour un refus d’obtempérer aggravé donne en outre lieu, de plein droit, à **l’annulation du permis de conduire** avec interdiction de solliciter la délivrance d’un nouveau permis pendant une durée maximale de **cinq ans**.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l’article L. 233-1-1 prévoit que le refus d’obtempérer aggravé donne lieu, de plein droit, à la **réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire**.

● À la différence du refus d’obtempérer simple, le refus aggravé ne déroge pas au principe général de confusion des peines.

● Tout comme le refus simple, le refus d’obtempérer aggravé est lui aussi **assimilé à d’autres infractions routières** : le grand excès de vitesse ⁽³⁾ et les conduites sans permis ⁽⁴⁾, en état d’ivresse ⁽⁵⁾ et sous l’emprise de stupéfiants ⁽⁶⁾. Au regard de la **récidive**, ils sont ainsi considérés comme une même infraction.

● En outre, les **mesures administratives conservatoires** décrites ci-avant – rétention immédiate et suspension provisoire du permis de conduire – sont applicables aussi bien pour le refus d’obtempérer simple que pour le refus aggravé.

(1) *Si le condamné n’est pas propriétaire du véhicule en question, la confiscation se fait « sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, s’il en a la libre disposition, à la condition, dans ce second cas, que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure ait été mis en mesure de présenter ses observations aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu’il revendique et sa bonne foi ».*

(2) *Si le condamné n’est pas le propriétaire des armes, elles peuvent être confisquées « sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, à la condition, dans ce second cas, que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure ait été mis en mesure de présenter ses observations aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu’il revendique et sa bonne foi ».*

(3) *Article L. 413-1 du code de la route.*

(4) *Article L. 221-2 du même code.*

(5) *Article L. 234-1 du même code.*

(6) *Article L. 235-1 du même code.*

b. Le dispositif introduit par le Sénat : la répression plus sévère des refus d’obtempérer

i. Le renforcement des peines encourues

Le 1^o du III du présent article modifie l’article L. 233-1 du code de la route afin de porter les peines encourues pour un **refus d’obtempérer simple à trois ans d’emprisonnement et 30 000 euros d’amende**.

Ces peines ont récemment été renforcées puisqu’en janvier 2022, elles sont déjà passées d’un an à deux ans d’emprisonnement et de 7 500 à 15 000 euros d’amende. Selon l’exposé des motifs de l’amendement du rapporteur Marc-Philippe Daubresse, cette nouvelle aggravation « *entend envoyer un message de fermeté afin de dissuader les conducteurs d’automobile de commettre cette infraction* ».

À l’occasion de l’examen en séance publique, le ministre de l’Intérieur a en effet rappelé le caractère massif de cette infraction puisque « *près de 20 000 faits ont été constatés au cours des neuf premiers mois de l’année 2022* »⁽¹⁾.

ii. La diminution des réductions de peine

Le II modifie l’**article 721-1-2 du code de procédure pénale** afin de **diminuer les réductions de peine** auxquelles peuvent prétendre, pour bonne conduite ou pour des efforts sérieux de réinsertion, les personnes condamnées à une peine privative de liberté après avoir commis un refus d’obtempérer. Cette modification étant opérée dans la rédaction issue de l’article 11 de la loi pour la confiance dans l’institution judiciaire⁽²⁾, cette disposition ne s’appliquera qu’aux personnes placées sous écrou à compter du 1^{er} janvier 2023⁽³⁾.

Les réductions de peine ont en effet été profondément réformées par la loi pour la confiance dans l’institution judiciaire qui a supprimé les crédits de réduction de peine « automatiques » et les a fusionnés avec les réductions de peines supplémentaires. Un système unique a ainsi été créé donnant au juge de l’application des peines la possibilité d’accorder des réductions de peine aux condamnés ayant donné des preuves suffisantes de bonne conduite ou ayant manifesté des efforts sérieux de réinsertion.

Ces **réductions de peine sont encadrées par des délais maximaux** : elles ne peuvent excéder **six mois par année** d’incarcération et **quatorze jours par mois** pour une durée d’incarcération inférieure à un an⁽⁴⁾.

(1) Sénat, compte rendu intégral, séance du 13 octobre 2022.

(2) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire.

(3) Conformément au VI de l’article 59 de la même loi.

(4) Alinéa 2 de l’article 721 du code de procédure pénale.

En application de l'article 721-1-2 du même code, les auteurs de violences ⁽¹⁾ sur des personnes dépositaires de l'autorité publique ⁽²⁾ ne peuvent bénéficier que d'une fraction de ces réductions de peine :

– s'il s'agit d'un **crime**, de **trois mois par année** d'incarcération et **sept jours par mois** pour une durée d'incarcération inférieure à un an ;

– s'il s'agit d'un **délit**, de **quatre mois par année** d'incarcération et **neuf jours par mois** pour une durée d'incarcération inférieure à un an.

Le présent article intègre à cette liste fixée par l'article 721-1-2 les personnes condamnées à une peine privative de liberté pour un refus d'obtempérer, simple ou aggravé.

3. Les rodéos motorisés

a. L'état du droit

Les rodéos motorisés sont réprimés par les **articles L. 236-1 à L. 236-3 du code de la route** créés en 2018 par la **loi renforçant la lutte contre les rodéos motorisés** ⁽³⁾.

● L'**article L. 236-1** définit les rodéos motorisés comme « *le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du présent code dans des conditions qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troublent la tranquillité publique* ».

Il réprime cette infraction d'**un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende** (I) et prévoit plusieurs circonstances aggravantes :

– les peines sont portées à **deux ans d'emprisonnement et à 30 000 euros d'amende** si les faits sont commis **en réunion** (II) ;

– les peines sont portées à **trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende** si les faits sont commis sous l'emprise de stupéfiants ⁽⁴⁾, en état

(1) Les personnes condamnées à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 221-3, 221-4, 222-3, 222-8, 222-10, 222-12, 222-14-1, 222-14-5 et 222-15-1 du code pénal.

(2) Sont visés par l'article 721-1-2 du code de procédure pénale : les personnes investies d'un mandat électif public, les magistrats, les gendarmes, les policiers (nationaux et municipaux), les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, les fonctionnaires des douanes ou de l'administration pénitentiaire, les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires et toute autre personne dépositaire de l'autorité publique.

(3) Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés.

(4) Ou lorsque l'auteur a refusé de se soumettre aux vérifications prévues par le présent code destinées à établir s'il conduisait en ayant fait usage de stupéfiants.

d'ivresse ⁽¹⁾ ou lorsque le conducteur n'était pas titulaire du permis de conduire ⁽²⁾ (III) ;

– les peines sont portées à **cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende** en cas de **cumul de deux des trois circonstances prévues au III** (IV).

• Outre la sanction du comportement du conducteur, l'**article L. 236-2** instaure également **trois autres incriminations** et punit de **deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende** :

– l'**incitation à commettre** les faits constitutifs de l'infraction de rodéo motorisé ;

– l'**organisation d'un rassemblement** pour permettre des rodéos motorisés ;

– la **promotion d'un rassemblement** de ce type ;

– la **promotion des rodéos motorisés**.

• L'**article L. 236-3** précise les **peines complémentaires** encourues par toute personne coupable des délits prévus aux articles L. 236-1 et L. 236-2 :

– confiscation obligatoire du véhicule ayant servi à commettre l'infraction ⁽³⁾. La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine par une décision spécialement motivée ;

– suspension pour une durée de trois ans au plus du permis de conduire ;

– annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus ;

– peine de travail d'intérêt général ⁽⁴⁾ ;

– peine de jours-amende ⁽⁵⁾ ;

(1) Ou lorsque l'auteur a refusé de se soumettre aux vérifications prévues par le présent code et destinées à établir l'existence d'un état alcoolique.

(2) Ou lorsque le permis de l'auteur avait été annulé, invalidé, suspendu ou retenu.

(3) Si la personne condamnée n'est pas propriétaire du véhicule, la confiscation se fait « sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, si elle en a la libre disposition, à la condition, dans ce second cas, que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclaté cette qualité au cours de la procédure ait été mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi. La bonne foi est appréciée notamment au regard d'éléments géographiques et matériels objectifs ».

(4) Selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code et à l'article L. 122-1 du code de la justice pénale des mineurs.

(5) Dans les conditions fixées aux articles 131-5 et 131-25 du code pénal.

– interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n’est pas exigé, pour une durée de cinq ans au plus ;

– obligation d’accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière.

Le dernier alinéa prévoit en outre la **possibilité d’immobiliser le véhicule ayant servi à la commission de l’infraction**, selon trois modalités distinctes :

– à titre provisoire, par le préfet qui peut ordonner l’immobilisation et la mise en fourrière immédiate du véhicule pour une durée de sept jours ⁽¹⁾ ;

– à la demande et sous l’autorité du maire ou de l’officier de police judiciaire, lorsque la circulation ou le stationnement du véhicule est en infraction et compromet notamment la sécurité des usagers de la route ⁽²⁾ ;

– par l’officier ou l’agent de police judiciaire, après autorisation du procureur de la République, en cas de constatation d’un délit ou d’une contravention de la cinquième classe pour lesquels une peine de confiscation du véhicule est encourue ⁽³⁾. Dans ce dernier cas, la juridiction doit se prononcer sur la peine de confiscation du véhicule et sur la peine d’immobilisation du véhicule.

● Les **véhicules mis en fourrière** se voient en outre appliquer des **dispositions spécifiques** lorsqu’ils ont servi à commettre l’infraction de rodéo motorisée prévue à l’article L. 236-1 du code de la route. En effet, l’**article L. 325-7** du même code prévoit que ces véhicules sont réputés abandonnés à l’expiration d’un délai de sept jours à compter de la mise en demeure faite au propriétaire d’avoir à retirer son véhicule – au lieu de quinze jours dans les autres cas. En outre, si les obligations relatives à l’immatriculation ou à l’identification n’ont pas été satisfaites au moment de leur mise en fourrière, ces véhicules sont, en l’absence de réclamation du propriétaire dont le titre est connu ou de revendication de cette qualité au cours de la procédure, considérés comme abandonnés dès leur entrée en fourrière et livrés à la destruction.

b. Le dispositif introduit par le Sénat

Le dernier alinéa de l’article 7 bis complète le IV de l’article L. 236-1 du code de la route en prévoyant une **nouvelle circonstance aggravante**, punie de **cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende** lorsque l’infraction de rodéo motorisé a été commise dans des circonstances exposant directement autrui à un **risque de mort** ou de blessures de nature à entraîner une **mutilation** ou une **infirmité permanente**.

(1) Article L. 325-1-2 du code de la route.

(2) Article L. 325-1 du même code.

(3) Article L. 325-1-1 du même code.

Bien qu'élargissant le champ du projet de loi en vue de compléter trois infractions pénales existantes, le Sénat a souhaité adresser un message de fermeté aux auteurs de ces infractions qui mettraient en danger la vie d'autrui.

Selon le ministre de l'Intérieur, depuis le 1^{er} janvier 2022, 3 808 infractions ont été constatées par les forces de l'ordre, contre 2 737 en 2021 sur la même période ⁽¹⁾. Sur l'année 2021, 1 325 personnes ont été mises en cause pour des infractions liées aux rodéos urbains : 270 ont bénéficié d'un classement sans suite, 234 ont été orientées par les parquets vers une mesure alternative aux poursuites, 61 ont été orientées vers une composition pénale et 760 ont fait l'objet de poursuites judiciaires et son encore en attente d'une décision de justice ⁽²⁾.

*

* *

Article 7 ter (nouveau)

(art. 221-4, 222-8, 222-10, 222-12 et 222-13 du code pénal)

Création d'une circonstance aggravante pour le meurtre et les violences commises à la suite d'une réaction disproportionnée de l'auteur qui s'est senti offensé par la victime

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Cet article, introduit par le Sénat en séance, ajoute une nouvelle circonstance aggravante aux infractions de meurtre et de violences prévues par le code pénal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles du code pénal relatifs aux circonstances aggravantes du meurtre ⁽³⁾, des violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner ⁽⁴⁾ et des violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ⁽⁵⁾ ont été complétés en 2022 par une nouvelle circonstance lorsque l'infraction est commise par « *une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants* » ⁽⁶⁾.

Les articles relatifs aux violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ⁽⁷⁾ et aux circonstances aggravantes des violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ⁽⁸⁾ ont été

(1) Sénat, compte rendu intégral, séance du 13 octobre 2022.

(2) Idem.

(3) Article 221-4 du code pénal.

(4) Article 222-8 du même code.

(5) Article 222-10 du même code.

(6) Article 2 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

(7) Article 222-13 du code pénal.

(8) Article 222-12 du même code.

modifiés en 2022 ⁽¹⁾ également afin de tenir compte de l'introduction dans le code pénal du nouvel article 222-14-5.

1. L'état du droit

Le **meurtre** est puni de trente ans de réclusion criminelle ⁽²⁾. L'**article 221-4 du code pénal** alourdit la peine encourue pour meurtre à la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il est commis dans certaines circonstances liées soit à la victime ⁽³⁾, soit au meurtrier ⁽⁴⁾.

Les **violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner** sont punies de quinze ans de réclusion criminelle ⁽⁵⁾. L'**article 222-8** alourdit la peine encourue à vingt ans de réclusion criminelle lorsque ces violences sont commises dans certaines circonstances liées soit à la victime ⁽⁶⁾, soit à l'auteur ⁽⁷⁾. La peine encourue est portée à trente ans de réclusion criminelle

Les **violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente** sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ⁽⁸⁾. L'**article 222-10** alourdit la peine d'emprisonnement encourue à quinze ans de réclusion criminelle lorsque ces violences sont commises dans certaines circonstances liées soit à la victime, soit à l'auteur ⁽⁹⁾. La peine encourue est portée à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est commise sur un mineur par un ascendant ou une personne ayant autorité sur le mineur ou en présence d'un mineur ⁽¹⁰⁾.

(1) Article 10 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

(2) Article 221-1 du code pénal.

(3) Lorsque la victime est un mineur de quinze ans, un ascendant, un parent adoptif, un conjoint, un descendant, une personne vivant habituellement à son domicile, une personne vulnérable, une personne dépositaire de l'autorité publique, une personne chargée d'une mission de service publique, un pompier ou un gardien assermenté d'immeubles, un professionnel santé, un témoin, une victime ou une partie civile ou encore lorsqu'elle refuse de contracter un mariage ou une union.

(4) Lorsque le meurtre est commis par plusieurs personnes en bande organisée, par le conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité ou par une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants.

(5) Article 222-7 du code pénal.

(6) Les circonstances liées à la victime sont les mêmes que celles prévues pour le meurtre, auxquelles s'ajoutent les cas où la victime est un membre ou un agent de la Cour pénale internationale, ou une personne exerçant une activité privée de sécurité ou une personne se livrant à la prostitution.

(7) Les circonstances liées à l'auteur sont les mêmes que celles prévues pour le meurtre, auxquelles s'ajoutent les cas où les violences sont commises par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne exerçant une activité privée de sécurité, par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice, avec préméditation ou guet-apens, avec usage ou menace d'arme.

(8) Article 222-9 du code pénal.

(9) Ces circonstances sont les mêmes que celles prévues pour les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner.

(10) Cette circonstance aggravante est constituée lorsqu'un mineur assiste aux faits et que ceux-ci sont commis par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ou, si la victime est mineure, par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur victime.

Les **violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours** sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. L'**article 222-12** porte ces peines à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les violences sont commises dans certaines circonstances liées soit à la victime ⁽¹⁾, soit à l'auteur ⁽²⁾, soit au lieu de l'infraction ⁽³⁾. Les peines encourues sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque deux de ces circonstances sont réunies. Elles sont en outre portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende lorsque trois de ces circonstances sont réunies ou lorsque ces violences sont commises avec deux des circonstances prévues à l'article ou sur un mineur par un ascendant ou une personne ayant autorité sur le mineur ou en présence d'un mineur ⁽⁴⁾.

L'**article 222-13** réprime les **violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail** de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elles sont commises dans les circonstances prévues à l'article 222-12 auxquelles s'ajoutent les cas où elles sont commises à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, ou à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre vraie ou supposée de la victime. Les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende lorsque ces violences sont commises avec deux des circonstances prévues à l'article ou sur un mineur par un ascendant ou une personne ayant autorité sur le mineur ou en présence d'un mineur ⁽⁵⁾. Elles sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise dans trois de ces circonstances.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit en séance par un amendement de M. Michel Savin (Les Républicains), ayant recueilli un avis de sagesse du Gouvernement et un avis défavorable de la commission, le présent article insère aux articles du code pénal relatifs aux circonstances aggravantes du meurtre ⁽⁶⁾, des violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner ⁽⁷⁾ et des violences ayant entraîné une mutilation

(1) *Les circonstances liées à la victime sont les mêmes que celles prévues pour les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner.*

(2) *Les circonstances liées à l'auteur sont les mêmes que celles prévues pour les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, auxquelles s'ajoutent les cas où elles sont commises par un majeur avec l'aide d'un mineur ou par une personne dissimulant volontairement son visage.*

(3) *Lorsque les violences sont commises dans des établissements d'enseignement ou d'éducation ou dans les locaux de l'administration ou à leurs abords, ou dans un moyen de transport collectif de voyageurs ou dans un lieu y donnant accès.*

(4) *Cette circonstance aggravante est constituée lorsqu'un mineur assiste aux faits et que ceux-ci sont commis par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ou, si la victime est mineure, par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur victime.*

(5) *Idem.*

(6) *Article 221-4 du code pénal.*

(7) *Article 222-8 du même code.*

ou une infirmité permanente ⁽¹⁾, ainsi qu'aux articles relatifs aux violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ⁽²⁾ et aux circonstances aggravantes des violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ⁽³⁾ une **nouvelle circonstance** visant les meurtres ou violences qui sont commis « *à la suite d'une réaction disproportionnée de l'auteur qui s'est senti offensé par la victime* ».

*

* *

Article 8

(art. 313-5, 322-1 et 431-22 du code pénal, art. L. 2242-4 et L. 3315-4 du code des transports, art. L. 215-2 et L. 215-2-1 du code rural et de la pêche maritime)

Renforcement de la répression des dérives sectaires et élargissement du recours aux techniques spéciales d'enquête (TSE) pour mieux lutter contre les dérives sectaires, les viols et les homicides sériels ainsi que pour retrouver les fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend le recours aux techniques spéciales d'enquête pour les homicides et viols sériels, la recherche de certains fugitifs et l'infraction d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse qui réprime notamment l'emprise sectaire et qui voit également ses peines aggravées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

En 2017, les crimes portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ont été ajoutés à la liste des infractions visées à l'article 706-73 pour lesquels le recours aux techniques spéciales d'enquête est possible ⁽⁴⁾. En 2020, le même article a également été modifié pour procéder à une coordination s'agissant des délits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France commis en bande organisée ⁽⁵⁾.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à cet article.

(1) Article 222-10 du même code.

(2) Article 222-13 du code pénal.

(3) Article 222-12 du même code.

(4) Article 9 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

(5) Article 11 de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

1. L'état du droit

a. Les différentes techniques spéciales d'enquête

Les **techniques spéciales d'enquête** sont régies par le titre XXV du Livre IV du code de procédure pénale. Sous ce dénominateur sont rassemblées des **techniques d'investigation particulièrement intrusives** et qui, de ce fait, sont limitées aux infractions réprimant la criminalité et la délinquance organisées et à certaines infractions économiques et financières. Les infractions concernées sont énumérées aux articles 706-73, 706-73-1 et 706-74 du code de procédure pénale.

Ces techniques spéciales d'enquête recouvrent :

- la **surveillance** ⁽¹⁾ ;
- les opérations d'**infiltration** ⁽²⁾ ;
- des dispositions dérogatoires en matière de **garde à vue** ⁽³⁾ ;
- des dispositions dérogatoires en matière de **perquisitions** ⁽⁴⁾ ;
- des dispositions dérogatoires en matière d'**interception, d'enregistrement et de transcription** de correspondances émises par la voie des **communications électronique** ⁽⁵⁾ ;
- l'**accès aux correspondances stockées sur internet** et protégées au moyen d'un identifiant numérique ⁽⁶⁾. Pour ces dernières, cela concerne tout crime.

Une section 6 réunit d'autres techniques spéciales d'enquête soumises à des règles de procédure commune ⁽⁷⁾ :

- le **recueil des données techniques de connexion et l'interception de correspondances** émises par la voie des communications électroniques (« **IMSI-catcher** ») ⁽⁸⁾ ;

(1) Articles 706-80 à 706-80-2 du code de procédure pénale.

(2) Articles 706-81 à 706-87 du même code.

(3) Articles 706-88 à 706-88-1. L'article 706-88 prévoit 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 24 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 96 heures la durée maximale de la garde à vue.

(4) Articles 706-89 à 706-94 du même code.

(5) Article 706-95 du même code.

(6) Articles 706-95-1 à 706-95-3 du même code.

(7) Ces règles sont fixées par les articles 706-95-11 à 706-95-19 du même code.

(8) Article 706-95-20 du même code.

- la **sonorisation et la captation d’images** ⁽¹⁾ ;
- la **captation des données informatiques** ⁽²⁾.

Ces différentes techniques spéciales sont soumises au **contrôle de l’autorité judiciaire**, selon des procédures qui diffèrent en fonction des types de techniques et des cadres d’enquête.

(1) Article 706-96 à 706-98 du même code.

(2) Articles 706-102-1 à 706-102-5 du même code.

LES TECHNIQUES D'ENQUÊTE DE DROIT COMMUN

Dispositions du code de procédure pénale	Procédure	Techniques
Art. 56	Technique d'enquête de droit commun (enquête de flagrance)	Les perquisitions et saisies : Perquisitions entre 6h et 21h chez les personnes qui paraissent avoir participé au crime ou détenir des objets et pièces relatifs aux faits incriminés
Art. 76	Technique d'enquête de droit commun (enquête préliminaire)	Les perquisitions et saisies : avec assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu.
Art. 57-1 et art 76-3	Technique d'enquête de droit commun (enquête de flagrance et préliminaire)	La captation de contenu informatique : prévoit la possibilité pour les OPJ au cours d'une perquisition effectuée dans les conditions de l'enquête de droit commun d'accéder par un système informatique implanté sur les lieux où se déroule la perquisition à des données intéressant l'enquête en cours dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial.
Art 60 et 77-1	Technique d'enquête de droit commun (enquête de flagrance et préliminaire)	Les expertises : les OPJ peuvent nommer des experts pour procéder à des examens techniques ou scientifiques
Art 60-1, 60-2, 60-3, 71-1-1 et 71-1-2 et 77-1-3	Technique d'enquête de droit commun (enquête de flagrance et préliminaire)	Les réquisitions
Art. 61-1, 61-2, 77 et 78	Technique d'enquête de droit commun (enquête de flagrance et préliminaire)	Les auditions
Art 62-2, 63 et 77	Technique d'enquête de droit commun (enquête de flagrance et préliminaire)	La garde à vue : 24h prolongeable une fois sur autorisation du procureur
Art 100	Technique d'enquête de droit commun	Les écoutes téléphoniques : en matière criminelle et correctionnelle, si la peine encourue est égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement, le juge d'instruction peut prescrire l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques.
Art. 230-32	Technique d'enquête de droit commun	La géolocalisation : ensemble de techniques permettant de surveiller les déplacements d'un individu (géolocalisation d'un véhicule via l'apposition d'un récepteur GPS, ou géolocalisation d'une personne physique par le bornage de son téléphone portable).
Art. 230-46	Technique d'enquête de droit commun	L'enquête sous pseudonyme <i>aux seules fins de constater les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques, les OPJ ou APJ 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, procéder sous pseudonyme aux actes limitativement énumérés par l'article</i>

Source : ministère de l'Intérieur

LES TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE

Dispositions du code de procédure pénale	Techniques
Art. 706-80	La surveillance : il s'agit de la surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission de faits relevant de la criminalité organisée (utilisée en matière de trafics de stupéfiants).
Art. 706-81	L'infiltration : consiste pour un OPJ ou un APJ habilité à surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer auprès de ces personnes comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs.
Art. 706-88	La garde à vue dérogatoire : 2 tranches de 24H supplémentaires, portant la durée maximale à 96H.
Art. 706-89	Les perquisitions en dehors des heures légales : soit entre 21H et 6H.
Art. 706-95	L'accès à distance aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques accessibles au moyen d'un identifiant informatique : dispositif d'interception, d'enregistrement et de transcriptions des correspondances émises par la voie de communications électroniques et stockées sur un terminal électronique. Sont concernées les écoutes des conversations téléphoniques, les SMS, le suivi en temps réel d'une messagerie électronique.
Art. 706-95-20	IMSI-catcher : dispositif de proximité permettant d'obtenir des données difficilement accessibles par le recours aux réquisitions téléphoniques. Il présente une utilité lorsque les enquêteurs ne connaissent pas le numéro de téléphone des suspects en déjouant l'utilisation par les mis en cause de téléphones multiples à usage unique ou l'utilisation d'un téléphone sous une fausse identité. Il permet d'identifier les équipements terminaux et d'en recueillir les données techniques (IMSI, IMEI etc.), de localiser efficacement les détenteurs de ces équipements, de mettre en œuvre en urgence des interceptions judiciaires.
Art. 706-96	La sonorisation et fixation d'images : la sonorisation consiste à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet de capter, fixer, transmettre et enregistrer des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel dans des lieux ou véhicules publics ou privés / la captation vise la mise en place d'un dispositif technique ayant pour objet de capter, fixer, transmettre et enregistrer les images des intéressés alors qu'ils se trouvent dans un lieu privé.
Art. 706-102-1	La captation informatique : dispositif qui permet de capter à distance et de manière continue des données (textes, images, audio) sur un terminal informatique cible (ordinateur, tablette, téléphone). Grâce à cette technique, les enquêteurs peuvent à la fois accéder aux données contenues dans un terminal numérique et en intercepter le flux. En outre, cette captation permet de contourner le chiffrement des communications et permet de récupérer des conversations provenant d'applications telles que Whatsapp, Skype et les données stockées dans un système informatique.

Source : ministère de l'Intérieur

b. L'encadrement du recours à ces techniques spéciales par la jurisprudence constitutionnelle

Saisi en 2004 sur la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ⁽¹⁾, qui modifiait les procédures applicables à la criminalité et à la délinquance en bande organisée et créait notamment les dispositions relatives à la sonorisation et à la captation d'image, le Conseil constitutionnel a estimé que la loi peut effectivement prévoir des techniques spéciales d'enquête pour certains crimes et délits « *d'une gravité et d'une complexité particulières* » et « *sous réserve que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, 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* » ⁽²⁾.

Deux critères incontournables résultent de cette jurisprudence autorisant les techniques spéciales d'enquête : d'une part, **une complexité et une gravité particulières** des crimes et délits concernés ; d'autre part, le **contrôle suffisant de ces techniques par l'autorité judiciaire**.

Le Conseil constitutionnel a en outre censuré la mention de certaines infractions à l'article 706-73 estimant qu'elles n'étaient « *pas susceptibles de porter atteinte en lui-même à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes* » et ne devaient donc pas être concernées par la possibilité de recourir à des mesures dérogatoires en matière de prolongation de la garde à vue ⁽³⁾.

Dans le cadre de la loi de programmation et d'orientation pour la justice, le législateur avait voulu élargir la possibilité de recours aux techniques spéciales d'enquête ⁽⁴⁾ prévues aux articles 706-95-11 à 706-102-5 ⁽⁵⁾ à tout crime – et non seulement les infractions listées à l'article 706-73. Cet élargissement a été censuré par le Conseil constitutionnel, considérant que ces techniques présentent un « *caractère particulièrement intrusif* » et estimant que le contrôle par le juge n'était pas suffisant ⁽⁶⁾.

c. La répression des dérives sectaires

Il n'existe pas dans notre droit de définition juridique de la secte. La circulaire de 2011 relative à la vigilance et la lutte contre les dérives sectaires rappelle « *qu'il n'existe pas en France, conformément au respect du principe de la*

(1) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 et décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014.

(4) Article 46 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(5) Le recueil de données techniques de connexion, la sonorisation et la captation d'images ainsi que la captation de données informatiques.

(6) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019

laïcité et de la liberté de conscience, de législation visant à définir une secte et à mettre en œuvre conséquemment envers ses membres des mesures restrictives de droits » ⁽¹⁾. Les pouvoirs publics sont toutefois vigilants aux « dérives sectaires », définies par cette même circulaire comme « *les atteintes portées par tout groupe ou tout individu, à l'ordre public, à la sécurité ou à l'intégrité des personnes par la mise en œuvre de techniques de sujétion, de pressions ou de menaces, ou par des pratiques favorisant l'emprise mentale et privant les personnes d'une partie de leur libre arbitre* ».

De nombreux agissements des mouvements sectaires peuvent ainsi constituer des dérives et tomber sous le coup de la loi pénale, au titre de diverses infractions, comme l'escroquerie, l'exercice illégal de la maîtrise, la tromperie, l'abus de confiance...

Par ailleurs, l'**article 223-15-2 du code pénal** réprime l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse soit d'un mineur, soit d'une personne particulièrement vulnérable ⁽²⁾, soit d'une personne en état de sujétion psychologique ou physique ⁽³⁾, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables. Ce délit est puni de **trois ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende**.

En outre, en application du second alinéa de cet article, l'infraction est aggravée lorsqu'elle « *est 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 qui participent à ces activités* ». Les peines sont alors portées à **cinq ans d'emprisonnement et à 750 000 euros d'amende**.

Créée en 2001 ⁽⁴⁾, cette infraction permet ainsi de réprimer les dérives sectaires – même si elle ne concerne pas uniquement celles-ci – en ce qu'elle sanctionne spécifiquement le **processus d'emprise mentale** mis en œuvre dans ce cadre.

En outre, des **peines complémentaires encourues par les personnes physiques** coupables de ce délit sont prévues à l'**article 223-15-3 du code pénal** :

- interdiction des droits civiques, civils et de famille ⁽⁵⁾ ;
- interdiction d'exercer la fonction ou l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée de 5 ans ;
- fermeture des établissements ayant servi à commettre les faits, pour une durée de 5 ans ;

(1) *Circulaire de politique pénale du 19 septembre 2011 relative à la vigilance et la lutte contre les dérives sectaires, NOR : JUSD1125511C.*

(2) *Cette vulnérabilité peut-être due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse ; elle doit être apparente ou connue de l'auteur de l'infraction.*

(3) *Cette sujétion psychologique ou physique est définie comme « résultant de l'exercice de pressions graves ou répétées ou de techniques propres à altérer son jugement ».*

(4) *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.*

(5) *Suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal.*

- confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l’infraction ou de la chose qui en est le produit ;
- interdiction de séjour ⁽¹⁾ ;
- interdiction d’émission de chèques ;
- affichage ou diffusion de la décision prononcée ⁽²⁾.

L’**article 223-15-4 du code pénal** dispose enfin que les **personnes morales** peuvent être déclarées pénalement responsables. Elles encourent à ce titre des amendes ⁽³⁾ et des peines ⁽⁴⁾.

d. La recherche des personnes en fuite

L’**article 74-2 du code de procédure pénale** prévoit le cadre juridique pour **rechercher et découvrir une personne en fuite** dans les cas suivants :

- personne faisant l’objet d’un mandat d’arrêt délivré par le juge d’instruction, le juge des libertés et de la détention, la chambre de l’instruction ou son président ou le président de la cour d’assises, alors qu’elle est renvoyée devant une juridiction de jugement ;
- personne faisant l’objet d’un mandat d’arrêt délivré par une juridiction de jugement ou par le juge de l’application des peines ;
- personne condamnée à une peine privative de liberté supérieure ou égale à un an lorsque cette condamnation est exécutoire ou passée en force de chose jugée ⁽⁵⁾ ;
- personne inscrite au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions terroristes (FIJAIT) ou au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) ayant manqué à ses obligations ;
- 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 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.

(1) Suivant les modalités prévues par l’article 131-31 du code pénal.

(2) Dans les conditions prévues par l’article 131-35 du même code.

(3) Article 131-38 du même code.

(4) Article 131-39 du même code.

(5) Il peut s’agir d’une peine sans sursis supérieure ou égale à un an ou bien d’une peine privative de liberté supérieure ou égale à un an résultant de la révocation d’un sursis assorti ou non d’une probation.

Aux fins de rechercher les personnes dans les cas énumérés ci-avant, les officiers de police judiciaire peuvent, sur instructions du procureur de la République procéder à des perquisitions et des saisies ⁽¹⁾, des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques ⁽²⁾, des réquisitions de remise d'informations ou de données utiles ⁽³⁾, des exploitations de scellés ⁽⁴⁾, des auditions libres ⁽⁵⁾ ou sous contrainte, voire des placements en garde à vue ⁽⁶⁾.

En outre, si les nécessités de l'enquête pour rechercher la personne en fuite l'exigent, le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du procureur de la République, autoriser l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications ⁽⁷⁾.

2. Le dispositif proposé

● Le 2° du II modifie l'article 706-73 du code de procédure pénale afin d'**élargir la possibilité du recours aux techniques spéciales d'enquête** prévues au titre XXV du livre IV du même code à **de nouvelles infractions** :

– les crimes de meurtre commis en concours avec un ou plusieurs autres meurtres ;

– les crimes de viol commis en concours avec un ou plusieurs autres viols commis sur d'autres victimes ⁽⁸⁾.

● Le I modifie l'**article 223-15-2 du code pénal** afin de mieux réprimer les dérives sectaires. Il procède pour cela à **trois modifications** au second alinéa qui prévoit une circonstance aggravante de l'infraction d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse lorsqu'elle est commise par le dirigeant 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 qui participent à ces activités* ».

D'une part, il **aggrave les peines encourues**, la peine d'emprisonnement passant de cinq à sept ans et la peine d'amende de 750 000 à un million d'euros (2° et 3°).

(1) Articles 56 à 59 du code de procédure pénale.

(2) Article 60 du même code.

(3) Articles 60-1 à 60-2 du même code.

(4) Article 60-3 du même code.

(5) Article 61 à 61-2 du même code.

(6) Article 62 du même code.

(7) Selon les modalités prévues par les articles 100,100-1 et 100-3 à 100-7 du même code, pour une durée maximale de deux mois renouvelable dans les mêmes conditions de forme et de durée, dans la limite de six mois en matière correctionnelle. Ces opérations sont faites sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention.

(8) En application de l'article 132-2 du code pénal, il y a concours d'infractions lorsqu'une infraction est commise par une personne avant que celle-ci ait été définitivement condamnée pour une autre infraction.

D'autre part, il **modifie cette circonstance aggravante** en prévoyant qu'elle est constituée non plus seulement lorsque l'infraction est commise par le dirigeant d'un tel groupement, mais **dès lors qu'elle est commise, en bande organisée, par les membres de ce groupement** (1°). Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, cette rédaction est « *cohérente avec la réalité du phénomène sectaire* ».

Cette seconde modification permet en outre **d'inscrire ce délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée à l'article 706-73 du code de procédure pénale** afin que les techniques spéciales d'enquête puissent être utilisées aux fins de l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement de ce délit (deux derniers alinéas du présent article).

Votre rapporteur note qu'une telle évolution est cohérente avec l'esprit de l'autorisation du recours aux techniques spéciales d'enquête, puisqu'en application de l'article 706-74 du code de procédure pénale, la loi peut prévoir d'appliquer les dispositions du titre XXV du livre IV du code de procédure pénale aux délits commis en **bande organisée** autres que ceux visés aux articles 706-73 et 706-73-1 du même code.

● Enfin, le 1° du II permet aussi le recours à certaines des dispositions du titre XXV du livre IV du code de procédure pénale **aux fins de rechercher et de découvrir une personne en fuite** devant être incarcérée ou faisant l'objet d'un mandat d'arrêt pour l'une des infractions mentionnées aux articles 706-73 et 706-73-1.

Cette extension du recours aux techniques spéciales d'enquête pour la recherche de fugitifs se limite donc aux cas où il s'agit d'infractions pour lesquelles le recours à ces mêmes techniques est déjà permis.

Dans ces cas, seraient applicables les dispositions dérogatoires relatives aux perquisitions (1), ainsi que les dispositions relatives à la surveillance (2), aux infiltrations (3), à l'accès à distance aux correspondances électroniques (4), au recueil de données techniques de connexion, à la sonorisation et la captation d'images ainsi qu'à la captation de données informatiques (5). **Seraient donc exclues les dispositions dérogatoires relatives à la garde à vue** (6).

(1) Section 4 du chapitre II du titre XXV.

(2) Section 1 du même chapitre.

(3) Section 2 du même chapitre.

(4) Section 5 du même chapitre.

(5) Section 6 du même chapitre.

(6) Section 3 du même chapitre.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 9

(art. 16 du code de procédure pénale)

Suppression de la condition d'ancienneté pour se présenter à l'examen d'officier de police judiciaire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet aux policiers et gendarmes sortis d'école de passer directement l'examen d'officier de police judiciaire (OPJ) à l'issue de leur formation initiale, en supprimant les trois années d'ancienneté actuellement nécessaires pour se présenter à cet examen. Les lauréats pourront ensuite, après 30 mois de service dont 6 dans un service d'enquête, être habilités pour exercer les prérogatives d'OPJ.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 16 du code de procédure pénale a été modifié pour la dernière fois par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'article 47 dispose que l'habilitation permettant d'exercer une fonction d'officier de police judiciaire est délivrée par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient la première affectation du fonctionnaire et est valable pour toute la durée de ses fonctions.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à cet article.

1. L'état du droit

En application de l'article 14 du code de procédure pénale, la police judiciaire est chargée « *de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.*

« *Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions.* »

L'article 15 du même code précise que la police judiciaire comprend, d'une part, les **officiers de police judiciaire** (OPJ) et, d'autre part, les **agents de police judiciaire** (APJ) et les **agents de police judiciaire adjoints** (APJA) ⁽¹⁾.

a. L'officier de police judiciaire

Au titre de l'article 16 du code de procédure pénale, ont la qualité d'**officiers de police judiciaire** :

- les maires et leurs adjoints ;
- au sein de la gendarmerie nationale, les directeurs et sous-directeurs, officiers et gradés, ainsi que **les gendarmes comptant au moins trois années d'exercice**, nominativement désignés par arrêté des ministres de la Justice et de l'Intérieur, après avis conforme d'une commission ⁽²⁾ ;
- au sein de la police nationale, les directeurs et sous-directeurs de la police judiciaire, inspecteurs généraux, sous-directeurs de police active, contrôleurs généraux, commissaires et officiers de police, ainsi que **les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application comptant au moins trois années de service** et nominativement désignés par arrêté des ministres de la Justice et de l'Intérieur après avis conforme de la même commission.

Pour devenir officiers de police judiciaire, sous-officiers de gendarmerie et gardiens de la paix doivent se présenter à **un examen technique**.

Afin d'exercer dans un service enquêteur, les OPJ doivent en principe **recevoir une habilitation**, délivrée par le procureur général près la cour d'appel de leur première affectation ⁽³⁾. Celle-ci est valable pour toute la durée de leurs fonctions, y compris en cas de changement d'affectation. Seuls les personnels exerçant un emploi comportant des missions de police judiciaire peuvent recevoir une telle habilitation, qui ne peut donc pas être octroyée aux policiers et gendarmes exerçant dans d'autres services.

(1) Le dernier alinéa de ce même article précise que d'autres fonctionnaires peuvent exercer certaines prérogatives de police judiciaire. C'est par exemple le cas des ingénieurs, chefs de districts et agents des Eaux et Forêts et des gardes champêtres, habilités à constater délits et contraventions portant atteinte aux propriétés forestières ou rurales, ainsi que des gardes particuliers assermentés pour la constatation des délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde.

(2) L'article R.3 du code de procédure pénale précise la composition de cette commission, à laquelle siègent : 1° le procureur général près la Cour de cassation ou son délégué choisi par lui parmi les premiers avocats généraux et les avocats généraux près la Cour de cassation, qui la préside ; 2° cinq magistrats en activité ou honoraires ; 3° le directeur général de la police nationale ou son représentant ; 4° le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ; 5° le directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale ou son représentant ; 6° le directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale ou son représentant ; 7° le chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale ou son représentant ; 8° le directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale ou son représentant.

(3) Cette exigence ne s'applique pas aux maires et à leurs adjoints, aux directeurs et des sous-directeurs de la police judiciaire ainsi qu'aux directeurs et sous-directeurs de la gendarmerie nationale.

Les OPJ détiennent **l'ensemble des pouvoirs de police judiciaire** inscrits dans le code de procédure pénale ⁽¹⁾. Ils peuvent notamment recevoir les plaintes, procéder aux enquêtes, exécuter les réquisitions et placer un individu en garde à vue. Ils exercent une autorité hiérarchique sur les APJ et les APJA. Ils ont **compétence sur l'ensemble du territoire national** pour procéder à des auditions, perquisitions et saisies, sous réserve d'une information préalable du magistrat saisi de l'enquête et de celui sur le ressort duquel ces actes d'enquête peuvent être réalisés.

L'activité des OPJ est placée **sous la direction du procureur de la République**. Dans sa décision du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé 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* » ⁽²⁾

En outre, le procureur général est chargé de la **notation et de l'exercice d'un pouvoir disciplinaire** sur les OPJ. L'article 19-1 du code de procédure pénale dispose à ce titre que « *la notation par le procureur général de l'officier de police judiciaire habilité est prise en compte pour toute décision d'avancement.* » Le procureur général peut prononcer le retrait et la suspension de l'habilitation.

Enfin, **la chambre de l'instruction contrôle l'activité des OPJ**. L'article 227 du code de procédure pénale dispose : « *La chambre de l'instruction peut, sans préjudice des sanctions disciplinaires qui pourraient être infligées à l'officier ou agent de police judiciaire par ses supérieurs hiérarchiques, lui adresser des observations ou décider qu'il ne pourra, temporairement ou définitivement, exercer, soit dans le ressort de la cour d'appel, soit sur tout l'ensemble du territoire, ses fonctions d'officier de police judiciaire et de délégué du juge d'instruction ou ses fonctions d'agent de police judiciaire.* »

b. Les agents de police judiciaire

Les OPJ sont, dans l'exercice de leurs missions, **secondés par les APJ et les APJA**, dont les prérogatives sont précisées aux articles 16 et suivants du code de procédure pénale.

Les gendarmes ainsi que les fonctionnaires gardiens de la paix n'ayant pas la qualité d'OPJ sont **agents de police judiciaire (APJ)**, après avoir été désignés par arrêté interministériel. Les policiers stagiaires ont également la qualité d'APJ,

(1) À une exception près s'agissant des infractions au code de la route et des délits d'homicide et de blessures involontaires liés à un accident de la circulation pour lesquels les gardiens de la paix ont la qualité d'OPJ uniquement dans leur circonscription.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 du 10 mars 2011, loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, cons. 59.

de même que les retraités membres de la réserve de la gendarmerie ou de la police nationale ayant exercé au moins cinq ans comme OPJ ou APJ durant leur période d'activité. Comme pour les OPJ, les fonctionnaires et militaires ayant la qualité d'agents de police judiciaire doivent, pour exercer leurs prérogatives, être affectés à un emploi comportant l'exercice de prérogatives de police judiciaire. Comme les OPJ, ils perdent leur qualité lorsqu'ils sont affectés à des opérations de maintien de l'ordre.

Ils accomplissent, sous l'autorité des OPJ, les **actes d'enquêtes non attentatoires aux droits et libertés fondamentaux**, ceux-ci demeurant une prérogative des OPJ qui ne peut leur être déléguée ⁽¹⁾. Ils constatent tout type d'infraction et en dressent procès-verbal. Ils reçoivent par procès-verbal les déclarations de témoins et sont habilités à réaliser certains actes de police judiciaire ⁽²⁾. Ils peuvent réaliser des enquêtes préliminaires, d'office ou sur demande de leur hiérarchie ou du procureur de la République, à l'exception des actes relevant de la compétence des seuls OPJ.

Afin de garantir le respect des prérogatives des OPJ et des APJ, le nom et la qualité de ces derniers figurent sur l'ensemble des procès-verbaux qu'ils établissent.

À la différence de l'OPJ, la qualité d'APJ n'est pas conditionnée à la réussite d'un examen ni à une habilitation du procureur général.

(1) Article D. 13 du code de procédure pénale. Ainsi, les APJ ne peuvent par exemple pas décider d'un placement en garde à vue.

(2) Ils peuvent ainsi exécuter les mesures de contrainte sur les témoins défaillants, les mandats d'amener, de dépôt et d'arrêt, ainsi que les ordonnances de prise de corps, les arrêts et les jugements de condamnation, et les mesures de contrainte judiciaire.

La formation initiale du gardien de la paix

La durée totale de la formation initiale du gardien de la paix est de 24 mois dont la moitié en école depuis 2022, ce qui a permis d'augmenter de 29 % le nombre d'heures enseignées.

Le socle initial de la formation des gardiens de la paix dure 35 semaines durant lesquelles ils suivent notamment des cours de droit administratif, libertés publiques, situations clés du policier, ainsi qu'un enseignement aux valeurs déontologiques, aux habilitations requises pour porter une arme et aux techniques d'intervention. C'est durant ce socle initial que les candidats qui le souhaitent peuvent également suivre le premier module de la formation OPJ (*voir encadré suivant*).

À l'issue de ces 35 semaines, les candidats réalisent un stage en alternance dans un commissariat d'un mois, dont une semaine en investigation, sous le tutorat d'un OPJ expérimenté.

Ils suivent ensuite un socle avancé de huit semaines approfondissant les enseignements dispensés précédemment et comprenant également un module d'adaptation au premier emploi, qui les spécialise en fonction de leur choix de poste.

Après cette première année d'enseignements théoriques, les candidats suivent une formation adaptée au premier emploi (FAPE), qui se déroule sur le premier poste d'affectation et consiste en un suivi des élèves en tutorat, cinq modules de e-formation en lien avec le métier exercé, ainsi qu'une évaluation par observation sur cinq situations clé rencontrées couramment par les policiers exerçant ce métier. Les élèves sont également formés aux spécificités des plaintes, auditions et constatations.

Les candidats ayant réussi le premier module OPJ entament la seconde phase de leur formation durant la FAPE.



Source : ministère de l'Intérieur

c. Les agents de police judiciaire adjoints

Sont considérés comme **agents de police judiciaire adjoints** (APJA) une série de statuts administratifs, notamment les gradés et gardiens de la paix de la police nationale n'ayant pas la qualité d'APJ, les membres de la réserve civile de la police nationale, les volontaires dans la gendarmerie, les militaires de la réserve

opérationnelle de la gendarmerie, ainsi que les agents de police municipale et les gardes champêtres.

Leurs **prérogatives de police judiciaire**, énumérées à l'article 21 du code de procédure pénale, sont **plus limitées que celles des APJ** : ils peuvent principalement rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance, constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale, et recueillir tous les renseignements en vue de découvrir leurs auteurs. Ils peuvent également constater par procès-verbal plusieurs infractions au code de la route.

QUALITÉ ET PRINCIPALES PRÉROGATIVES DES OPJ, APJ ET APJA

	Officier de police judiciaire	Agent de police judiciaire	Agent de police judiciaire adjoint
Qualité	<ul style="list-style-type: none"> - maires et leurs adjoints <u>au sein de la police</u> : - directeur et sous-directeurs de la police judiciaire - inspecteurs généraux - sous-directeurs de police active - commissaires de police - certains gardiens de la paix comptant au moins trois ans de service - sous certaines conditions, les OPJ retraités, pour cinq ans <u>au sein de la gendarmerie</u> : - directeur et sous-directeur - officiers - gradés - certains gendarmes comptant au moins trois ans de service 	<ul style="list-style-type: none"> - gendarmes n'ayant pas la qualité d'OPJ - gardiens de la paix - retraités réservistes 	<ul style="list-style-type: none"> - fonctionnaires des services actifs de police n'étant pas APJ - volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie - réservistes non APJ dans la gendarmerie - policiers adjoints - agents de surveillance de Paris - réservistes volontaires non retraités de la police - agents de la police municipale - gardes champêtres, lorsqu'ils constatent certaines contraventions
Prérogatives	Constatation de tous types d'infraction		
	<p><u>Tous les pouvoirs de police judiciaire</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - recevoir plaintes et dénonciations - procéder aux enquêtes préliminaires et de flagrance - Requérir le concours de la force publique - accomplir les actes d'enquête - décider des mesures les plus attentatoires aux libertés ⁽²⁾ - exercer une autorité hiérarchique sur les APJ et APJA 	<ul style="list-style-type: none"> - seconder les OPJ dans l'exercice de leurs fonctions - dresser procès-verbal de la constatation des infractions - recevoir par procès-verbal les déclarations de témoins - exécuter les mesures de contrainte sur les témoins défaillants - exécuter mandats d'amener, de dépôt, d'arrêt - exécuter les ordonnances de prise de corps - exécuter les arrêts et jugements de condamnation - réaliser les actes d'enquête préliminaire et de flagrance non dévolus aux OPJ 	<ul style="list-style-type: none"> - seconder les OPJ dans l'exercice de leurs fonctions - constater les infractions à la loi pénale et recueillir tout renseignement en vue d'en découvrir les auteurs - constatation de certaines infractions au code de la route - gardes champêtres, policiers municipaux et agents de surveillance de Paris peuvent constater certaines infractions par procès-verbal ⁽¹⁾

(1) Ces infractions sont précisées à l'article R. 15-33-29-3 du code de procédure pénale. Il s'agit des infractions de : divagation d'animaux dangereux ; bruits ou tapages injurieux ; excitation d'animaux dangereux ; menaces de destruction, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ; abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets ; destructions, dégradations et détériorations légères, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ; atteintes volontaires ou involontaires à animal et mauvais traitements à animal, lorsque ces infractions sont commises sur le territoire communal ou sur le territoire pour lesquels ces agents sont assermentés et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête.

(2) Placement en garde à vue, perquisitions, réquisitions.

2. Le projet de loi initial

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 16 du code de procédure pénale afin de permettre aux gardiens de la paix et aux élèves sous-officiers de gendarmerie de **se présenter à l'examen technique d'OPJ directement à la fin de leur scolarité**, supprimant la condition nécessitant au moins trois ans de service dans le corps.

L'insertion de la formation OPJ dans la formation initiale des gardiens de la paix et des sous-officiers de la gendarmerie nationale

S'agissant de la police nationale, la formation OPJ sera organisée en deux temps :

– un **premier module** de formation de quatre semaines – soit 144 heures de formation, sanctionné par un examen. Ce module abordera plusieurs thématiques relevant du droit pénal général et spécial, de la procédure pénale et des libertés publiques. L'examen consistera en trois épreuves de rédaction de deux procès-verbaux, de la réalisation d'une procédure d'OPJ et d'un devoir sur table ;

– un **second module**, accessible uniquement aux candidats ayant eu au moins la moyenne à l'examen précédent. Ce module de huit semaines – soit 288 heures de formation, sera dispensé au début de la seconde partie de la scolarité des gardiens de la paix, dans le cadre de leur formation d'adaptation au premier emploi.

La formation OPJ comprendra ainsi **432 heures d'enseignement contre 420 heures actuellement**.

S'agissant de la gendarmerie nationale, le module de formation OPJ comprendra un enseignement à distance, réalisé sur le temps du service à raison d'une journée par mois, ainsi que des journées de formation pratiques mensuelles.

Le contenu de la formation à l'examen d'OPJ ne changera pas par rapport à ce qu'il comporte aujourd'hui. Ainsi, à l'issue de leur formation, gardiens de la paix et sous-officiers de la gendarmerie passeront le même examen technique que les candidats ayant suivi la formation continue.

Le dispositif envisagé conditionne la délivrance d'une habilitation par l'autorité judiciaire à la justification d'**au moins trente mois de service à compter de l'entrée en formation initiale**, dont au moins six mois effectués sur un emploi d'APJ.

En conséquence, gardiens de la paix et sous-officiers pourront d'abord, s'ils le souhaitent, suivre la formation d'OPJ pendant leur formation initiale. À l'issue de cette formation, et s'ils réussissent l'examen, ils auront la **qualité d'OPJ** mais resteront affectés à un poste d'APJ. Après six mois en fonction comme APJ, les agents pourront ensuite être **habilités par le procureur général** près la cour d'appel, et exercer ainsi les missions d'un OPJ dans leur service d'affectation.

Cette modification nécessitera une adaptation de la formation initiale des gardiens de la paix et des sous-officiers de gendarmerie. En revanche, le contenu et les modalités de l'examen technique demeureront inchangés pour tous les candidats,

qu'ils aient suivi leur formation OPJ au cours de leur formation initiale ou lors d'une formation continue pendant leur carrière.

La mesure a pour objet d'augmenter le nombre d'OPJ formés tout en maintenant le niveau et les garanties liées à cette qualité. Le ministère de l'Intérieur se fixe ainsi pour objectif de disposer de **22 000 OPJ en zone police en 2023, contre 17 000 aujourd'hui**. Comme l'a souligné lors de son audition M. Jérôme Bonet, directeur central de la police judiciaire, cette évolution permettra aux policiers et gendarmes d'avoir **une meilleure progression de carrière et une rémunération plus importante**. Elle participe de la politique plus large du ministère de **revitalisation de la filière investigation**.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 10

(art. 10-2, 15, 21-3 [nouveau], 60, 60-1, 60-3, 63-2, 63-3, 63-3-1, 77-1, 77-1-1, 99-5, 100-5, 230, 390-1 et 706-95-18 du code de procédure pénale)

Création de la fonction d'assistant d'enquête

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 crée un nouvel acteur de la procédure pénale, les assistants d'enquête, chargés de suppléer les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire dans la réalisation de certaines formalités procédurales.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a souhaité mieux encadrer les conditions selon lesquelles les assistants d'enquête pourront procéder à des transcriptions et a inscrit à l'article une évaluation de sa mise en œuvre dans les trois ans à compter de la publication de la loi.

1. L'état du droit

Une part significative du travail des enquêteurs est aujourd'hui dévolue à **l'exécution d'actes de procédure**, au détriment du travail d'enquête pourtant au cœur de leur métier – ce qu'a rappelé l'ensemble des acteurs de la police judiciaire auditionnés par votre rapporteur. L'étude d'impact annexée au projet de loi précise qu'« *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* », notamment les procès-verbaux d'avis, de notification des droits de la personne placée en garde à vue ou d'annexe de réquisition.

Cela se traduit par **un allongement de la durée de ces procédures et une chute des taux d'élucidation des affaires** : selon les chiffres du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), entre 2010 et 2019 les taux d'élucidation des affaires de violences physiques crapuleuses et d'atteintes aux biens ont respectivement baissé de 33 % et 28 %. En outre, le nombre total de faits d'escroqueries et infractions économiques et financières élucidés a baissé de plus de 36 % sur la période 2010-2020.

Cette situation suscite **une crise des vocations du métier d'enquêteur** : 62 des 103 postes d'officiers ouverts dans les services d'enquête de la direction centrale de la police judiciaire ne sont pas pourvus.

Elle se traduit ainsi par **une évolution à la baisse du taux d'encadrement** dans les services chargés d'une mission de police judiciaire. Selon les données transmises par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, le taux d'encadrement est de 5 % dans les services d'investigation généralistes de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et le nombre de postes d'officiers et de gradés vacants est de plus en plus nombreux au fur et à mesure des mouvements de mutation. Dans les services d'investigation spécialisés de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), le taux d'encadrement est passé de 21,6 % à 18,3% entre 2016 et 2022.

Selon les résultats d'une étude réalisée par la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN), la police nationale attire aujourd'hui **des profils essentiellement intéressés par des métiers en contact avec la voie publique** : dans le cadre de cette enquête, 90 % d'une promotion de gardiens de la paix interrogés indiquent leur volonté de débiter leur carrière par un poste en voie publique et seul un tiers d'entre eux se satisferait d'un poste en investigation.

La Cour des comptes dresse un constat similaire dans une note de novembre 2021 consacrée à *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*. Elle observe que **la police judiciaire « 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. »**

2. Le projet de loi initial

Auditionné par notre commission le 20 septembre 2022, le ministre de l'Intérieur soulignait que, « *tandis qu'un magistrat du siège est aidé par un greffier pour les tâches administratives, ce qui lui permet de se concentrer sur les actes*

d'enquête, un policier ou un gendarme réalise l'intégralité des démarches. Lors d'une garde à vue, par exemple, il accueille la personne placée en garde à vue, contacte son avocat, appelle le médecin, distribue le repas... Or ces actions ne relèvent pas du cœur de métier des officiers et agents de police judiciaire (OPJ et APJ). »

Afin de remédier à cette situation, le présent article instaure **un nouvel acteur de la police judiciaire**, dont il définit le statut et les missions. Il complète à cet effet l'article 15 du code de procédure pénale en y inscrivant, aux côtés des OPJ, des APJ et des fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire, les assistants d'enquête de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Le projet de loi crée ainsi un nouvel article 21-3 au sein du même code fixant les missions des assistants d'enquête. **Recrutés sur examen** parmi les militaires du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale et les personnels administratifs de **catégorie B de la police et de la gendarmerie nationales**, les assistants d'enquête seconderont les OPJ et les APJ en se substituant pour partie à ces agents dans l'exécution de certains actes formels de la procédure pénale.

La formation et les modalités de recrutement des futurs assistants d'enquête

Recrutés parmi des personnels de catégorie B, les assistants d'enquête auront à suivre une formation de onze semaines.

S'agissant de la police nationale, la formation des agents se décomposera en trois phases.

La première phase de formation, le « socle métier », durera huit semaines, à raison de 36 heures d'enseignement par semaine. Celle-ci comprend notamment des enseignements de droit pénal général, procédure pénale, initiation aux actes d'enquête devant être réalisés par les assistants, ainsi qu'un enseignement de rédaction procédurale.

À l'issue de ces huit semaines de formation, les futurs assistants d'enquête devront passer une semaine en alternance dans un service d'investigation, sous le tutorat d'un officier de police judiciaire. Ils devront ensuite réussir un examen de fin de formation de deux devoirs sur table : une épreuve de questions à réponses courtes ou à choix multiples ainsi qu'une épreuve de rédaction procédurale portant sur deux actes relevant de la compétence des assistants d'enquête.

La deuxième phase de la formation, le « socle informatique », s'étalera sur 72 heures réparties en deux semaines, permettant aux agents de maîtriser les outils numériques utiles à leur pratique professionnelle (consultation des fichiers, utilisation des logiciels de rédaction des procédures, fonctionnement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires, *etc.*)

S'agissant de la gendarmerie nationale, une formation spécifique de huit à dix semaines sera proposée aux futurs assistants d'enquête et sera clôturée par un examen dont une partie devrait être commune à celle des candidats au poste d'assistant d'enquête de la police nationale.

L'article 21-3 délimite strictement les missions de ces agents, qui ne disposeront d'aucune compétence propre ou plus étendue que celles confiées aux APJ. À la demande et sous le contrôle de l'OPJ ou de l'APJ lorsque ce dernier en a la compétence, les assistants d'enquête pourront ainsi :

– **convoquer** toute personne devant être entendue par l'OPJ ou l'APJ et, si nécessaire, contacter un interprète ;

– **notifier leurs droits aux victimes** en application de l'article 10-2 du code de procédure pénale ⁽¹⁾ ;

– procéder à certaines **réquisitions** ⁽²⁾ ;

– à la demande du gardé à vue, **informer** par téléphone les personnes énumérées dans le code de procédure pénale du commencement de la garde à vue ⁽³⁾ ;

– informer **l'avocat** de la personne mise en cause au début de la garde à vue ;

– procéder aux diligences relatives au **droit à un examen médical** du gardé à vue ;

– consulter les **fichiers de police** et en acter le résultat en procédure ;

– envoyer les **convocations** en justice décidées par le parquet ;

– transcrire certains **enregistrements** ⁽⁴⁾ ;

– établir les procès-verbaux pour l'ensemble de ces actes.

En outre, ainsi qu'en dispose l'étude d'impact annexée au projet de loi, *« d'autres missions ne nécessitant ni modification normative, ni habilitation judiciaire leur seront par ailleurs confiées (gestion administrative des gardes à vue,*

(1) Cet article rassemble toutes les composantes du droit à l'information des victimes, en particulier le droit d'obtenir réparation d'un préjudice, de se constituer partie civile, de bénéficier d'un interprète ou d'être accompagné par un représentant légal ou la personne majeure de leur choix.

(2) Le projet de loi cible les réquisitions de personnes qualifiées pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques, dans le cadre de la flagrance et de l'enquête préliminaire ; les réquisitions de personnes qualifiées pour réaliser des copies de données informatiques, dans le cadre de la flagrance et d'une commission rogatoire ; les réquisitions pour obtenir tout élément concernant des enregistrements issus de système de vidéoprotection, dans le cadre de la flagrance et de l'enquête préliminaire.

(3) Le projet de loi renvoie à l'article 63-2 du code de procédure pénale, dont le premier alinéa dispose : « Toute personne placée en garde à vue peut, à sa demande, faire prévenir, par téléphone, une personne avec laquelle elle vit habituellement ou l'un de ses parents en ligne directe ou l'un de ses frères et sœurs de la mesure dont elle est l'objet. Elle peut en outre faire prévenir son employeur. Lorsque la personne gardée à vue est de nationalité étrangère, elle peut faire contacter les autorités consulaires de son pays. »

(4) Le projet de loi vise les correspondances mentionnées à l'article 100-5 du code de procédure pénale et les données enregistrées captées par des dispositifs techniques mentionnés au troisième alinéa de l'article 706-95-18 du même code, lorsque ces éléments ont été « préalablement identifiés comme nécessaires à la manifestation de la vérité par les officiers de police judiciaire ou les agents de police judiciaire. »

gestion administrative et logistique des scellés, appui dans le traitement des procédures administratives, etc.). »

Le reste de l'article 10 (alinéa 21 du projet de loi initial jusqu'à la fin) procède à des **coordinations** au sein du code de procédure pénale. En particulier, l'alinéa 37 modifie l'article 230 du code de procédure pénale afin de rendre compétentes les chambres de l'instruction pour contrôler l'activité des assistants d'enquête, comme elles le sont déjà s'agissant des OPJ, APJ et APJA.

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de l'article.

Le rapport annexé fixe pour objectif le recrutement, sur dix ans, **de 3 273 assistants d'enquête en zone gendarmerie et 4 387 pour la police nationale.**

Le directeur général de la gendarmerie nationale, entendu par votre rapporteur, a insisté sur **l'importance de ces recrutements**, qui vont délester les enquêteurs des aspects administratifs de leurs enquêtes afin de les confier à des professionnels recrutés à cet effet, dans une perspective d'amélioration de la qualité des procédures. Surtout, les assistants d'enquête permettront aux gradés de se consacrer à la conduite des enquêtes et au travail de terrain.

En outre, la création de cette nouvelle fonction favorisera **la mobilité du personnel au sein du ministère**, les missions de l'assistant d'enquête permettant aux agents de catégorie B qui le souhaitent de bénéficier d'une évolution de carrière.

Les auditions menées par votre rapporteur ont souligné le **besoin de mobilisation de ces agents en dehors des heures habituelles de bureau**. Selon les éléments communiqués par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, plusieurs textes réglementaires seront modifiés afin de permettre aux assistants d'enquête d'effectuer des heures supplémentaires et des prises de service en horaires décalés – par exemple, être dans les locaux de police dès 6 heures du matin en amont d'opérations d'interpellation matinales – pour répondre aux contraintes opérationnelles d'un service d'enquête.

3. Les modifications apportées par le Sénat

En commission des Lois, les sénateurs ont apporté deux modifications à cet article :

– d'une part, ils ont estimé nécessaire de mieux encadrer les conditions selon lesquelles les assistants d'enquête pourront procéder à des **transcriptions** en renvoyant les modalités d'application de cette disposition à un décret en Conseil d'État ;

– d'autre part, ils ont souhaité que soit mise en place, dans les trois ans à compter de la publication de la loi, **« une évaluation de la mise en œuvre du présent article portant notamment sur le recrutement et la formation des assistants**

d'enquête et l'adéquation des missions qui leur sont confiées aux besoins des services d'enquête et au respect des droits de la défense. »

Seul un **amendement de coordination** des rapporteurs a été adopté par le Sénat en séance publique.

*

* *

Article 10 bis (nouveau)
(art. 20 du code de procédure pénale)

Donner la qualité d'agents de police judiciaire à tous les militaires de la gendarmerie, autres que les OPJ et les réservistes

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Cet article, introduit par le Sénat en commission, octroie la qualité d'agent de police judiciaire à l'ensemble des militaires de la gendarmerie nationale n'ayant pas celle d'officier de police judiciaire, à l'exception des réservistes. Il permettra ainsi aux élèves officiers de la gendarmerie nationale d'avoir cette qualité dès leur formation initiale.

1. L'état du droit

L'article 20 du code de procédure pénale dispose, s'agissant de la gendarmerie nationale, que les élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle ainsi que les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) sont agents de police judiciaire (APJ). Pour la police nationale, ce même article désigne comme APJ l'ensemble des fonctionnaires des services actifs, titulaires et stagiaires, n'ayant pas le statut d'OPJ.

En revanche, la rédaction actuelle de l'article **exclut les élèves officiers de la gendarmerie nationale, qui n'ont dès lors pas la qualité d'APJ pendant leur formation**. Or, ces élèves effectuent, au cours de leur scolarité, des stages en immersion durant lesquels l'obtention de cette qualité paraît utile.

L'étude d'impact annexée au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, dans sa version déposée le 16 mars 2022 à l'Assemblée nationale, précisait que, *« 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 « Cette différence de statut aboutit à **une différence de traitement** dans la mesure où les élèves de l'école des officiers de la gendarmerie nationale n'ayant

pas la qualité d'agent de police judiciaire, ils ne peuvent accéder [à ces fichiers], 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. »

2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'article 10 *bis*, introduit par un amendement des rapporteurs, reprend le dispositif figurant à l'article 21 de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 16 mars 2022.

Il modifie l'article 20 du code de procédure pénale afin de **désigner comme APJ l'ensemble des militaires de la gendarmerie nationale autres que les réservistes, n'ayant pas la qualité d'OPJ**. Il s'agit ainsi de permettre aux élèves officiers d'être en posture active pendant leurs stages en immersion dans les unités territoriales.

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification en séance publique.

*

* *

Article 11

(art. 55-1, 60, 60-3, 76-2, 77-1, 77-1-3, 99-5, 154-1, 167, 230-1 et 706-56 du code de procédure pénale et art. L. 423-4 du code de la justice pénale des mineurs)

Suppression de la procédure de réquisition des services de police technique et scientifique (PTS) par les services de police

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

En l'état du droit, les demandes faites par des enquêteurs aux services de police technique et scientifique (PTS) pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques, supposent l'établissement d'une réquisition selon la procédure de droit commun applicable aux demandes faites à des personnes tierces.

Le présent article, afin de simplifier la procédure pénale, supprime de telles réquisitions entre services de police dans le cadre des enquêtes de flagrance et préliminaire, ainsi que dans le cadre d'une information judiciaire s'agissant d'ouverture de scellés supportant des données informatiques pour copier celles-ci.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a permis aux juridictions d'instruction et de jugement de demander aux services et organismes de PTS la réalisation d'expertises.

➤ Modifications apportées par le Sénat

En plus d'effectuer des coordinations, le Sénat a étendu la suppression de l'obligation de réquisition de la PTS à certaines opérations, parmi lesquelles l'ouverture de scellés aux fins de copie de données dans le cadre d'enquêtes de flagrance et préliminaire.

Le Sénat a également dispensé expressément les agents de la PTS de l'obligation de prêter serment lorsqu'ils sont sollicités par les enquêteurs.

1. L'état du droit

Au titre des réquisitions à personnes qualifiées qu'ils peuvent réaliser, les enquêteurs sollicitent régulièrement les services de la police technique et scientifique (PTS), sans que la circonstance que ces réquisitions soient faites entre services de police n'entraîne d'aménagements procéduraux.

a. Le cadre général des réquisitions à personnes qualifiées

Dans le cadre des enquêtes de flagrance ou préliminaires, sous la direction et le contrôle du procureur de la République, les officiers de police judiciaire (OPJ) ou, sous le contrôle de ceux-ci, les agents de police judiciaire (APJ), peuvent procéder à des **réquisitions, parmi lesquelles les réquisitions à personnes qualifiées** ⁽¹⁾.

● De telles réquisitions, selon qu'elles s'inscrivent dans une enquête de flagrance ou une enquête préliminaire, sont prévues respectivement par les articles 60 et 77-1 du code de procédure pénale (CPP). Elles permettent la **réalisation de constatations ou d'examens techniques ou scientifiques** par des personnes qualifiées.

Ces personnes qualifiées, aux termes du deuxième alinéa de l'article 60 du CPP (auquel renvoie l'article 77-1 du même code), doivent :

– soit **être inscrites sur l'une des listes d'experts** prévues à l'article 157 du CPP, à savoir la liste nationale dressée par la Cour de cassation ou l'une des listes dressées par les cours d'appel ;

– soit, **à défaut d'une telle inscription, prêter serment, par écrit**, « *d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience* ».

● Les experts judiciaires sont régis par la loi du 29 juin 1971 ⁽²⁾, qui prévoit notamment les modalités d'inscription sur les listes prévues à l'article 157 du CPP et la prestation de serment, figurant à l'article 6 de cette loi et applicable aux experts non-inscrits aux termes de l'article 160 du CPP – qui dispose que le procès-verbal

(1) Pour une présentation plus globale des réquisitions et du cadre juridique dans lequel elles s'inscrivent, il est renvoyé au commentaire de l'article 13 du présent projet de loi.

(2) Loi n° 71-498 du 29 juin 1971 relative aux experts judiciaires.

de prestation de serment doit être signé par le magistrat compétent, le greffier et l'expert.

La prestation d'expertise fait l'objet d'une indemnisation par l'État, au titre des frais – notamment de déplacement – et des honoraires, en vertu des articles R. 106 et suivants du CPP ⁽¹⁾.

● Par ailleurs, le CPP prévoit également, à son article 60-3, que, dans le cadre d'une enquête de flagrance, le procureur de la République ou un OPJ (ainsi que, sous le contrôle de ce dernier, un APJ) peut procéder à la réquisition de toute personne qualifiée (inscrite sur les listes précédemment mentionnées ou qui a prêté le serment prévu) pour ouvrir des scellés, lorsque des objets supports de données informatiques ont été placés sous scellés, afin de réaliser une ou plusieurs copies de ces données en vue de leur exploitation.

De telles réquisitions sont également possibles :

– dans le cadre d'une enquête préliminaire, sur autorisation du procureur de la République (article 77-1-3 du CPP) ;

– et dans le cadre d'une information judiciaire, sur autorisation du juge d'instruction si cela est nécessaire pour l'exécution d'une commission rogatoire (article 99-5 du même code).

b. Les réquisitions des services de police technique et scientifique

● Les **demandes d'expertises** peuvent en outre, ainsi qu'en dispose l'article 157-2 du CPP, être **adressées par les juridictions d'instruction et de jugement aux services ou organismes de police technique et scientifique (PTS)** de la police nationale ou de la gendarmerie nationale.

À cet effet, les ministres chargés de la justice et de l'intérieur fixent, par arrêté conjoint, la liste des services et organismes pouvant être ainsi sollicités par l'autorité judiciaire, le responsable dudit service ou organisme soumettant à l'agrément de la juridiction le nom des personnes qui effectueront l'expertise.

Cette liste figure à l'article 1^{er} de l'arrêté du 8 janvier 2021 ⁽²⁾ et comprend :

– le service national de la police scientifique (SNPS), relevant de la direction générale de la police nationale ;

– l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), relevant de la direction générale de la gendarmerie nationale.

(1) À titre d'exemple, et ainsi que le prévoit l'article R. 107 du CPP, si l'estimation des honoraires dépasse 460 euros, l'expert désigné doit en informer préalablement la juridiction qui l'a commis.

(2) Arrêté du 8 janvier 2021 listant les services ou organismes de police technique et scientifique de la police nationale et de la gendarmerie nationale pouvant être désignés comme expert.

• Plus généralement, **au-delà de ces expertises réalisées à la demande de l'autorité judiciaire, la PTS est fréquemment sollicitée par les OPJ et APJ dans le cadre d'enquêtes**, afin d'obtenir certaines informations, telles que :

– le profil génétique sur le prélèvement d'une personne mise en cause, par la consultation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ;

– la comparaison de traces et profils biologiques avec celles figurant dans le FNAEG ;

– ou encore la comparaison d'empreintes digitales avec celles enregistrées dans le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED).

Dans ce cadre, les sollicitations ne concernent pas seulement le SNPS et l'IRCGN, mais l'ensemble des services et organismes de PTS – telles que les unités analytiques des services territoriaux de la police nationale ou les techniciens d'identification criminelle des cellules d'investigations criminelles de la gendarmerie nationale.

Ces sollicitations d'OPJ ou APJ à la PTS prennent la forme de réquisitions et obéissent aux dispositions de droit commun régissant les réquisitions :

– les réquisitions doivent être **formalisées par écrit** par les OPJ et APJ ;

– les **personnes ainsi sollicitées doivent prêter serment par écrit**, si elles ne figurent pas sur les listes d'experts mentionnées à l'article 157 du CPP.

Cette seconde formalité peut sembler particulièrement redondante avec les obligations déontologiques pesant sur les policiers et gendarmes et prévues aux articles R. 434-8 à R. 434-13 du code de la sécurité intérieure, notamment celles de probité (article R. 434-9), d'impartialité (article R. 434-11) et de dignité (article R. 434-12).

D'une manière générale, l'application de la procédure prévue pour les personnes qualifiées tierces aux réquisitions des services et organisme de PTS peut laisser quelque peu perplexe.

En effet, s'il est parfaitement normal que des garanties et un cadre strict soient prévus s'agissant de tiers, notamment par un formalisme procédural et une exigence d'inscription sur des listes d'experts ou de prestation de serment, la situation est différente s'agissant de demandes adressées à des policiers ou des gendarmes. Dans cette dernière hypothèse, non seulement les auteurs et les bénéficiaires des demandes sont soumis aux obligations déontologiques précédemment mentionnées (et dont le manquement peut conduire à des sanctions), mais cette hypothèse peut être vue comme une sollicitation interne aux forces de l'ordre.

Cette position paraît d'ailleurs corroborée par la lecture des décisions du Conseil constitutionnel rendues, d'une part, sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), d'autre part sur la loi relative à la programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice :

– dans la première ⁽¹⁾, le Conseil, pour censurer la création d'un fonds de soutien à la PTS auquel étaient affectées des contributions versées par les assureurs, a relevé que « *les modalités d'exercice des missions de police judiciaire ne sauraient [...] être soumises à la volonté de personnes privées* » ;

– dans la seconde ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré du fait que la circonstance que des personnes n'étant pas OPJ ou APJ pouvaient, dans le cadre des réquisitions prévues par l'article 60 du CPP, effectuer des actes d'enquêtes, méconnaissait l'indépendance de la justice et les droits de la défense.

La lecture combinée de ces décisions conduit ainsi à rendre paradoxale l'identité procédurale des réquisitions adressées à la PTS et à des tiers.

2. Le dispositif proposé

Tirant les conséquences de la situation précédemment décrite, le présent article entreprend de **simplifier le cadre procédural des demandes faites à la PTS** aux fins de réaliser des constatations ou des examens techniques ou scientifiques.

● **Est ainsi supprimée** ⁽³⁾ **l'exigence d'une réquisition des services et organismes de PST** de la police nationale ou de la gendarmerie nationale pour que ceux-ci, sollicités à cet effet par un OPJ ou un APJ, effectuent des constatations ou des examens techniques ou scientifiques :

– s'agissant de **l'enquête de flagrance**, à travers l'ajout d'un **nouvel alinéa à l'article 60 du CPP** qui consacre le principe de cette suppression ;

– s'agissant de **l'enquête préliminaire**, à travers une modification du deuxième alinéa de l'article 77-1 du même code, afin d'inclure le nouvel alinéa parmi les dispositions de l'article 60 auquel renvoie l'article 77-1.

● Par ailleurs, la **suppression de l'exigence de réquisition de la PTS est également prévue s'agissant des demandes adressées à la PTS pour l'ouverture de scellés** placés sur des objets servant de support de données informatiques aux fins de copier de ces données, **dans le cadre d'une information judiciaire**.

(1) Conseil constitutionnel, décision [n° 2011-625 DC](#) du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, § 66.

(2) Conseil constitutionnel, décision [n° 2019-778 DC](#) du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 205 à 208.

(3) Plus exactement, le dispositif prévoit l'absence de nécessité d'établir une réquisition.

À cet effet, le **3° du présent article** complète par un nouvel alinéa l'article 99-5 du CPP, prévoyant l'application à cette hypothèse du nouvel alinéa de l'article 60 précité.

- Le dispositif prévu au présent article n'a appelé de la part du Conseil d'État aucune observation.

Enfin, il convient de relever, s'agissant de la PTS, qu'outre la simplification procédurale prévue par cet article, les moyens de ces services et organismes devraient être renforcés, ainsi qu'il ressort du rapport annexé au présent projet de loi – notamment à travers la mise à disposition de nouveaux outils plus performants et la modernisation des laboratoires de la PTS ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Les principales modifications apportées à l'article par le Sénat l'ont été en commission.

a. Les modifications apportées en commission

En adoptant un amendement des rapporteurs, la commission a souhaité accroître la simplification des saisines, par les enquêteurs, de la PTS.

- D'une part, **l'obligation de réquisition de la PTS est supprimée** :

- pour **l'ouverture de scellés sur des supports de données aux fins de copie de ces données**, dans le cadre des **enquêtes de flagrance et préliminaire** (le dispositif initial ne prévoyait cette suppression qu'en matière d'information judiciaire) ; cette extension du champ de la suppression est prévue aux **nouveaux 1° bis et 2° bis du présent article**, qui modifient à cet effet les articles 60-3 et 77-1-3 du CPP ;

- pour **extraire le profil génétique** d'une personne et enregistrer ce profil sur le FNAEG, à travers une modification en ce sens de l'article 706-56 du CPP (**nouveau 5° du présent article**) ;

- pour la réalisation des **opérations permettant d'enregistrer, de comparer et d'identifier les résultats** des opérations de relevés signalétiques au sein des fichiers de police (article 55-1 du CPP, modification prévue par le **nouveau 1° A** du présent article).

- D'autre part, est **expressément prévue l'absence d'obligation, pour les personnels de la PTS sollicités par les enquêteurs, de prêter serment** « *d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience* », à travers une modification de l'article 60 du CPP (**nouveau b du 1° du présent article**) et de l'article 60-3 du même code (**a du nouveau 1° bis du présent article**).

(1) Rapport annexé, alinéa 249.

Par ailleurs, dans un souci de précision, le Sénat a remplacé la référence aux « *services ou organismes de police technique et scientifique* » de la police et de la gendarmerie, par la mention des services ou organismes de PTS « *mentionnés à l'article 157-2* » du CPP.

● Enfin, ont été apportées des coordinations tirant les conséquences de ces modifications – ainsi que le déplacement au sein de l'article 60 du CPP du nouvel alinéa supprimant l'obligation de réquisition de la PTS.

b. Les modifications apportées en séance

En séance, le Sénat a procédé à plusieurs coordinations rendues nécessaires par les modifications introduites en commission et portant sur les articles 55-1 et 60 du CPP (1° A et 1° du présent article).

Ces coordinations ont résulté de l'adoption d'un amendement des rapporteurs ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

*

* *

Article 12

(art. 15-5 [nouveau] du code de procédure pénale et art. 55 *ter* [nouveau] du code des douanes)

Réduction des risques de nullité de la procédure en cas de consultation de fichiers de police

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

La consultation de traitements de données dans un cadre judiciaire ne peut être faite que par des agents individuellement désignés et dûment habilités, à peine de nullité de la procédure. Néanmoins, en l'état du droit, la seule absence de la mention de l'habilitation dans le dossier de procédure suffit à entraîner cette nullité, indépendamment de la réalité de l'habilitation.

Afin de réduire les nullités procédurales, sans remettre en cause les garanties nécessaires, le présent article introduit une simplification :

– l'habilitation, naturellement, demeure toujours indispensable pour la consultation des traitements de données ;

– l'absence de la mention de l'habilitation dans la procédure ne serait en revanche plus, par elle-même, une cause de nullité, le magistrat disposant de la possibilité, d'office ou à la demande des personnes intéressées, de vérifier la réalité de l'habilitation.

➤ **Dernières modifications intervenues**

Dans deux arrêts des 26 juin 2018 et 19 février 2019, la chambre criminelle de la Cour de cassation a annulé la procédure de consultation de fichiers au motif que la réalité de l'habilitation de l'agent ayant procédé à la consultation n'était pas établie.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a modifié qu'à la marge cet article, en procédant à une correction rédactionnelle.

1. L'état du droit

a. L'encadrement général de la consultation de traitements de données personnelles

La consultation de traitements de données dans le cadre d'une procédure judiciaire fait l'objet d'un encadrement strict dont la pièce faîtière est la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés »⁽¹⁾, afin que les libertés individuelles (et notamment le respect de la vie privée) soient pleinement garanties.

L'article 31 de cette loi prévoit ainsi, à son I, la possibilité pour les ministres compétents de créer, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État qui :

- intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique (1° du I) ;
- ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite d'infractions pénales (2° du même I) ;
- ont pour objet l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté (même 2°).

Les personnes susceptibles de recevoir communication des données concernées doivent être **individuellement désignées et habilitées** à cet effet par l'autorité dont elles dépendent. Le principe d'une **autorisation préalable expresse** d'accès aux données à caractère personnel figurant dans un traitement de données judiciaire est **également consacré par le droit de l'Union européenne**⁽²⁾.

(1) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Voir ainsi la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques 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.

b. Les fichiers de police judiciaire

• S’agissant plus particulièrement des fichiers de police judiciaire, le code de procédure pénale fixe leur cadre à ses articles 230-6 à 230-19, qui portent sur trois types de fichiers.

D’une part, sont prévus les **fichiers d’antécédents**, correspondant aux traitements automatisés de données à caractère personnel destinés à faciliter la constatation d’infractions, le rassemblement de preuves et la recherche des auteurs.

Les données personnelles concernées sont, notamment, celles recueillies au cours d’enquêtes de flagrance ou préliminaire ou lors d’une information judiciaire, et portant sur des crimes, délits ou contraventions de cinquième classe sanctionnant des atteintes aux personnes ou aux biens (1^o de l’article 230-6 du CPP).

D’autre part, existent les **fichiers d’analyse sérielle**, qui visent à rassembler les preuves et identifier les auteurs de crimes ou délits sériels par l’établissement de liens entre individus, événements et infractions.

Enfin, l’article 230-19 prévoit l’existence du **fichier des personnes recherchées**, dont les modalités sont mises en œuvre par un décret du 28 mai 2010 ⁽¹⁾.

Ce fichier est créé par le ministre de l’intérieur et a pour finalité de faciliter les recherches, contrôles et surveillances.

• **L’accès aux informations contenues dans ces fichiers est strictement encadré et réservé aux personnes spécialement habilitées**, ainsi qu’il résulte :

– de l’article 230-10 du CPP pour les fichiers d’antécédents, l’article 230-11 renvoyant à un décret en Conseil d’État pris après avis de la CNIL le soin de fixer, notamment, les modalités d’habilitation ;

– de l’article 230-16 du même code pour les fichiers d’analyse sérielle, l’article 230-18 procédant à un renvoi similaire – en mentionnant expressément l’article 31 de la loi « informatique et libertés » précitée ;

– de l’article 5 du décret du 28 mai 2010 précité pour le fichier des personnes recherchées.

Les dispositions réglementaires d’application de ces fichiers sont prévues aux articles R. 40-23 à R. 40-38 du CPP (l’article R. 40-38, relatif au fichier des personnes recherchées, renvoyant au décret du 28 mai 2010 précité). Les modalités d’habilitation concernant les deux premiers fichiers sont prévues aux articles R. 40-28 et R. 40-35.

(1) Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

• Outre ces trois fichiers généraux, **existent des traitements automatisés de données particulières**, tels que :

– le **fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)**, régi par un décret du 8 avril 1987 ⁽¹⁾, dont l'accès est réservé à certains fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale, qui doivent être individuellement désignés et dûment habilités (article 8 du décret) ;

– le **fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)**, prévu aux articles 706-54 et suivants du CPP (et à ses articles R. 53-9 et suivants pour les modalités d'application), dont l'accès aux informations qu'il contient est réservé aux personnels de police technique et scientifique dûment habilités, ainsi qu'en dispose l'article R. 53-18 du même code ;

– le **fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes**, prévu aux articles 706-25-3 et suivants du CPP ; les modalités de consultation de ce fichier et le principe de l'habilitation des agents figurent aux articles R. 50-51 et R. 50-52 du CPP ;

– le **fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes**, prévu aux articles 706-53-1 et suivants du CPP ; la consultation par des agents habilités est régie par les articles R. 53-8-23 et R. 53-8-24 du CPP ;

– les traitements automatisés de contrôle des données signalétiques des véhicules, dont le **fichier LAPI** (lecture automatisée des plaques d'immatriculation), prévus par un arrêté du 18 mai 2009 ⁽²⁾ et dont l'accès est réservé à certains agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, individuellement désignés et dûment habilités (article 5 de l'arrêté).

c. L'exigence prétorienne de la mention expresse de l'habilitation dans la procédure, à peine de nullité

L'habilitation expresse de l'agent qui a consulté le système de traitement de données est une **garantie pour la protection des libertés individuelles** des personnes, ainsi qu'il a été vu, et fait à ce titre l'objet d'un contrôle strict de la part du juge.

• **La Cour de cassation considère ainsi que l'absence, dans la procédure, de justifications de la réalité de l'habilitation de l'agent, est une cause de nullité** de la procédure : l'identité et l'habilitation de l'agent qui a accédé au fichier considéré doivent figurer dans le dossier.

(1) Décret n° 87-249 du 8 avril 1987 relatif au fichier automatisé des empreintes digitales géré par le ministère de l'intérieur.

(2) Arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un traitement automatisé de contrôle des données signalétiques des véhicules.

Cette position a conduit la chambre criminelle de la Cour, le 26 juin 2018, à casser l'arrêt d'une chambre d'instruction en ses dispositions relatives à la régularité de la consultation du fichier LAPI, au motif que les éléments de procédure étaient insuffisants pour établir que cette consultation avait été réalisée par un agent régulièrement habilité ⁽¹⁾.

Une solution similaire résulte d'un arrêt de la chambre criminelle du 19 février 2019, qui a retenu la nullité de la consultation du fichier LAPI faute de motifs suffisants à établir que l'accès au fichier a été le fait d'un agent régulièrement habilité ⁽²⁾.

Ainsi, au regard de la jurisprudence, **l'absence de mention de l'habilitation dans la procédure entraîne la nullité de la consultation** du fichier – alors même que l'habilitation peut tout à fait être valable, et sans que le juge n'ait à rechercher son existence.

● À cet égard, la position de la chambre criminelle est différente de celle du juge administratif : ce dernier, lorsqu'est soulevé un moyen tiré d'une absence d'habilitation et que cette dernière ne ressort pas du dossier, ne prononce pas automatiquement une annulation, mais met en œuvre ses pouvoirs d'instruction afin de former sa conviction, notamment en exigeant de l'administration la production de tout document utile (et donc de l'habilitation). Cette position ressort ainsi d'une décision du Conseil d'État du 17 novembre 2017 en matière d'assermentation d'agents ⁽³⁾, ou encore d'un arrêt de la cour administrative de Marseille rendu peu de temps avant, dans lequel la cour indiquait « *qu'il appartient à l'administration de justifier devant les juges du fond, si une contestation est initiée sur ce point, de ce que l'agent ayant procédé à la consultation [...] bénéficiait effectivement de l'habilitation spéciale prévue par la loi* » ⁽⁴⁾.

2. Le dispositif proposé

Le présent article propose d'apporter une **simplification procédurale permettant de sécuriser des procédures de consultation de fichiers** de données à caractère personnel **sans remettre pour autant en cause les garanties** bénéficiant aux personnes dont les données sont ainsi consultées.

● S'inspirant de la logique qui prévaut devant les juridictions administratives, il prévoit un mécanisme à trois volets :

– le principe de ce que **seules les personnes spécialement et individuellement habilitées pour consulter** des traitements lors d'une enquête ou une information judiciaire est **expressément rappelé** ;

(1) Cass., crim., 26 juin 2018, [n° 18-80.596](#).

(2) Cass., crim., 19 février 2019, [n° 18-84.671](#), au Bulletin.

(3) Conseil d'État, 1^{ère} et 6^e chambres réunies, 17 novembre 2017, B. c. Département du Rhône, [n° 400976](#), aux Tables, point 3.

(4) CAA Marseille, 27 octobre 2017, [16MA01919](#), point 10.

– le défaut, dans la procédure, de la mention de l’habilitation n’est pas, par lui-même, une cause de nullité de la procédure ;

– la réalité de l’habilitation peut être contrôlée par un magistrat à tout moment, soit à la demande d’une personne intéressée – par exemple si un moyen en ce sens est soulevé –, soit d’office, à son initiative.

Formellement, ce mécanisme figure dans un **nouvel article 15-5 du CPP**, qui viendrait compléter la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de ce code, relative aux dispositions générales concernant la police judiciaire.

Un dispositif analogue est prévu pour les **agents des douanes**, à travers un **nouvel article 55 ter du code des douanes**

• Ce mécanisme de présomption légale d’habilitation est ainsi de nature à opérer une **conciliation équilibrée** entre :

– la **sécurisation et la simplification des procédures de consultation** de traitements de données, en supprimant la nullité automatique tirée du défaut de mention de l’habilitation ;

– et l’**effectivité du respect de la garantie en vertu de laquelle seules les personnes désignées et habilitées peuvent accéder à ces données**, assurée par le fait :

- d’une part, que l’absence réelle d’habilitation demeure naturellement une cause de nullité ;
- d’autre part, que la réalité de l’habilitation pourra être contrôlée.

Telle est d’ailleurs l’analyse faite par le Conseil d’État dans son avis sur le présent projet de loi ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans autre modification qu’une correction rédactionnelle, fruit de l’adoption en commission d’un amendement de M. Emmanuel Capus (Les Indépendants – République et Territoires).

*

* *

(1) *Conseil d’État, Assemblée générale, 10 mars 2022, Avis sur un projet de loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur (LOPMI) et portant diverses dispositions en matière pénale et sur la sécurité intérieure, n° 404913, § 32, page 18.*

Article 13

(art. 77-1-1 du code de procédure pénale)

Extension des autorisations générales de réquisitions

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 77-1-1 du code de procédure pénale (CPP) prévoit, à son dernier alinéa, la possibilité pour le procureur de la République d'autoriser les enquêteurs dans le cadre d'une enquête préliminaire, au moyen d'instructions générales, à procéder à la réquisition d'informations issues de dispositifs de vidéoprotection.

Ces autorisations générales sont temporaires (six mois) et le procureur doit être avisé des réquisitions réalisées, afin de respecter le principe en vertu duquel la police judiciaire est placée sous la direction et le contrôle du parquet.

Afin de simplifier la procédure pénale en allégeant son formalisme, le présent article étend le champ d'application de ces autorisations générales à quatre nouveaux types de réquisitions portant :

- sur les informations bancaires d'une personne suspectée d'avoir commis une infraction ;
- sur les données d'état civil, les documents d'identité et les titres de séjour du suspect ;
- sur des informations en matière de travail dissimulé, telles que la liste du personnel ;
- sur des données relatives à la lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

Cet article renforce également l'encadrement de ces autorisations générales de réquisitions à deux égards :

- elles ne pourront concerner que des crimes ou des délits punis d'emprisonnement, énumérés par le procureur de la République ;
- ce dernier, immédiatement avisé des réquisitions, pourra les rapporter, et modifier ou mettre un terme anticipé aux autorisations générales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 a permis aux procureurs de la République de prendre des instructions générales autorisant, à titre temporaire, les enquêteurs à procéder à des réquisitions de personnes qualifiées, ainsi qu'à des réquisitions d'informations issues de dispositifs de vidéoprotection.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

1. L'état du droit

a. Les réquisitions en matière d'enquêtes de flagrance et préliminaire

● Dans le cadre de la procédure pénale, l'enquête consiste en la recherche d'éléments permettant de constater et caractériser une infraction, de rechercher l'auteur des faits et de recueillir les preuves aux fins d'établissement de la vérité ; elle est **placée sous le contrôle du procureur de la République, qui dirige à cet effet la police judiciaire** (articles 12 et 41 du code de procédure pénale – CPP). À ce titre, et aux termes de l'article 39-3 du CPP, **le procureur « peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs »**. Le placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire résulte de l'article 66 de la Constitution ⁽¹⁾.

Deux principaux types d'enquête existent en droit français :

– l'enquête de flagrance, régie par les articles 53 à 74-2 du CPP, possible en cas de constatation d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, et limitée en principe à huit jours ;

– l'enquête préliminaire, régie par les articles 75 à 78 du CPP, qui correspond aux situations n'entrant pas dans le cadre de l'enquête de flagrance ; sa durée a fait l'objet d'une limitation à deux années – avec possibilités encadrées de prolongation – par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ⁽²⁾.

● **Parmi les différents d'actes d'investigation, se trouvent les réquisitions**, régies par les articles 60 à 60-3 du CPP pour l'enquête de flagrance, et par les articles 77-1 à 77-1-3 pour l'enquête préliminaire. Ces réquisitions s'imposent aux personnes sollicitées, qui ne peuvent s'y soustraire sauf motif légitime, sous peine d'encourir une amende de 3 750 euros.

Deux principaux types de réquisition sont prévus :

– les **réquisitions à personne**, qui ont pour objet la réalisation d'un acte par une personne tierce, tel que l'ouverture d'une porte ou un examen scientifique (articles 60 et 77-1 du CPP, portant respectivement sur l'enquête de flagrance et l'enquête préliminaire) ;

– les **réquisitions aux fins d'informations**, destinées à obtenir des « *informations intéressant l'enquête* », incluant notamment les données de

(1) Voir ainsi Conseil constitutionnel, décision [n° 2011-625 DC](#) du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, § 59 ; Conseil constitutionnel, décision [n° 2019-778 DC](#) du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 172-173 ; Conseil constitutionnel, décision [n° 2021-817 DC](#) du 20 mai 2021, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, § 6.

(2) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, article 2 (création d'un nouvel article 75-3 du CPP).

connexion (articles 60-1 à 60-3 du CPP pour l'enquête de flagrance, et articles 77-1-1 et 77-1-2 du même code pour l'enquête préliminaire).

Est également prévue la réquisition de personnes qualifiées aux fins d'ouverture de scellés placés sur des objets qui sont le support de données informatiques, afin de copier ces données (articles 60-3 du CPP pour l'enquête de flagrance, et 77-1-3 du même code pour l'enquête préliminaire).

La mise en conformité à la Constitution du cadre juridique des réquisitions de données de connexion

● Le Conseil constitutionnel, par une décision du 3 décembre 2021 ⁽¹⁾, a censuré les dispositions des articles 77-1-1 (alinéa premier) et 77-1-2 du CPP permettant au procureur de la République, sans contrôle préalable d'une juridiction indépendante, d'autoriser la réquisition d'informations issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives qui comprennent des données de connexion.

Le Conseil a jugé que ces réquisitions n'étaient pas assorties d'autres garanties que celle de l'autorisation du procureur, chargé de contrôler la légalité et la proportionnalité des actes d'investigation, notamment en ce qu'elles pouvaient porter sur tout type d'infraction dans le cadre d'une enquête qui n'est pas justifiée par l'urgence. Cela ne permettait pas d'assurer une conciliation équilibrée entre protection du droit à la vie privée et recherche des auteurs d'infractions.

● Pour répondre à cette censure, dont l'effet fut différé au 31 décembre 2022, le législateur a apporté au cadre juridique des réquisitions des garanties à même de concilier les impératifs précédemment évoqués, à travers un nouvel article 60-1-2 du CPP ⁽²⁾. Aux termes de ce dernier, les réquisitions de données de connexion ne sont possibles, « *si les nécessités de la procédure l'exigent* », que dans quatre hypothèses limitativement énumérées :

- la procédure porte sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ;
- les réquisitions visent à identifier l'auteur d'un délit puni d'au moins un an d'emprisonnement commis au moyen d'un réseau de communications électroniques ;
- elles concernent les équipements terminaux de la victime et interviennent à la demande de celle-ci en cas de délit puni d'une peine d'emprisonnement ;
- elles tendent à retrouver une personne disparue.

Cet encadrement s'applique dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préalable et d'une information judiciaire, les articles pertinents du CPP relatifs à chacune de ces procédures renvoyant au nouvel article 60-1-2.

(1) Conseil constitutionnel, décision [n° 2021-952 QPC](#) du 3 décembre 2021, M. Omar Y. [Réquisition de données informatiques par le procureur de la République dans le cadre d'une enquête préliminaire].

(2) Introduit par l'article 12 de la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire.

b. Les autorisations générales de réquisitions

Outre celles autorisées au cas par cas, les enquêteurs peuvent réaliser des réquisitions sur autorisation générale du procureur de la République, obéissant à un encadrement juridique particulier.

i. Les autorisations générales de réquisitions de personnes qualifiées

Les réquisitions à personnes qualifiées, pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques, sont régies dans le cadre de l'enquête préliminaire par l'article 77-1 du CPP, et sont réalisées par le procureur de la

République ou, sur son autorisation, par les officiers et agents de police judiciaire (OPJ et APJ).

● Jusqu'en 2019, plusieurs parquets avaient l'habitude de donner aux OPJ et APJ des autorisations permanentes de procéder à de telles réquisitions, pratique endossée par la Chancellerie qui l'a encouragée par voie de circulaire, au motif que la formulation des demandes d'autorisation et leur délivrance « *constitue une charge de travail importante pour les enquêteurs comme pour les magistrats* »⁽¹⁾.

Cette pratique a néanmoins été remise en cause par la Cour de cassation dans un important arrêt rendu le 17 décembre 2019 par sa chambre criminelle⁽²⁾, qui a jugé qu'il résultait de l'article 77-1 du CPP « *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* ».

● Afin de concilier le respect du principe constitutionnel selon lequel la police judiciaire est placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, avec la nécessité de fluidifier l'enquête préliminaire en allégeant une charge matérielle importante, **la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen est venue préciser et moderniser le cadre juridique des autorisations des procureurs lors d'enquêtes préliminaires**⁽³⁾.

À cet effet, l'article 77-1 du CPP a été enrichi d'un nouvel alinéa (alinéa 3) aux termes duquel le procureur de la République, sur le fondement de l'article 39-3 du même code, peut **prendre des instructions générales permettant aux OPJ et APJ de procéder à des réquisitions de personnes qualifiées**, dans le cadre suivant :

– ces **instructions générales sont temporaires**, leur durée ne pouvant excéder six mois (elles peuvent cependant être renouvelées) ;

– elles tendent à la réalisation d'examens médicaux ou psychologiques de la victime, d'examens médicaux de la personne suspectée d'une infraction sexuelle sur mineure, ou d'expertises de la responsabilité pénale d'un majeur protégé ;

– **le procureur doit être avisé sans délai** des réquisitions ainsi réalisées sur le fondement de l'instruction générale.

(1) Circulaire du 8 septembre 2016 relative aux mesures de simplification de la procédure pénale – présentation des dispositions du décret n° 2016-1202 du 7 septembre 2016 portant simplification des dispositions du code de procédure pénale, [NOR : JUSD1625322C](#), page 3.

(2) Cass., crim., 17 décembre 2019, [n° 19-83.574](#), au Bulletin.

(3) Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, article 26.

ii. Les autorisations générales de réquisitions d'informations en matière de vidéoprotection

La loi du 24 décembre 2020 précitée, en complétant d'un alinéa en ce sens l'article 77-1-1 du CPP relatif aux réquisitions aux fins de remise d'informations, a par ailleurs permis aux procureurs de la République de délivrer des **autorisations générales de réquisition d'informations issues de dispositifs de vidéoprotection**.

Cette mesure fut introduite à l'initiative du rapporteur du projet de loi au Sénat, se fondant sur l'usage très fréquent de telles réquisitions pour établir la preuve d'infractions commises sur la voie publique et pour en identifier leurs auteurs (en particulier s'agissant de vols, de violences, de dégradations ou encore de faits de harcèlement de rue) ⁽¹⁾.

Le cadre de ces autorisations résultant d'instructions générales est voisin de celui prévu à l'article 77-1 au titre des réquisitions de personnes qualifiées :

– les instructions générales sont prises en application de l'article 39-3 du CPP ;

– leur **durée ne peut excéder six mois** (avec possibilité de renouvellement) ;

– elles concernent des **catégories d'infractions déterminées par le procureur** ;

– ce dernier est **avisé sans délai de ces réquisitions**.

(1) M. Philippe Bonnacarrère, Rapport sur le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, [n° 335](#), 19 février 2020, page 64.

La réquisition de données de connexion sur autorisation du parquet à l'épreuve du droit de l'Union européenne

Si, ainsi qu'il a été vu, le cadre juridique des réquisitions de données de connexion a récemment évolué à la suite d'une censure prononcée par le Conseil constitutionnel, il pourrait connaître prochainement une nouvelle évolution, liée à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concernant l'Estonie.

- Dans une décision du 2 mars 2021 dite *Prokuratuur*, saisie d'une question préjudicielle par la cour suprême estonienne, la CJUE a considéré que le droit de l'Union européenne faisait obstacle à une législation nationale donnant compétence « *au ministère public, dont la mission est de diriger la procédure d'instruction pénale et d'exercer, le cas échéant, l'action publique, pour autoriser l'accès aux données* » de connexion « *aux fins d'une instruction pénale* » (données relatives au trafic et de localisation) ⁽¹⁾.

La CJUE a, en effet, considéré que l'accès à ces données doit être subordonné à un « *contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante* » (point 51), présentant « *toutes les garanties nécessaires en vue d'assurer une conciliation des différents intérêts et droits en cause* » (point 52). Cette exigence d'indépendance, poursuit la Cour, impose que l'autorité chargée du contrôle préalable « *d'une part, ne soit pas impliquée dans la conduite de l'enquête pénale en cause et, d'autre part, ait une position de neutralité vis-à-vis des parties à la procédure pénale* » (point 54).

La Cour en a conclu que tel n'était « *pas le cas d'un ministère public qui dirige la procédure d'enquête et exerce, le cas échéant, l'action publique* », le ministère public ne tranchant pas le litige en toute indépendance, mais ayant pour mission de soumettre ledit litige à une juridiction en tant que partie (points 55 et 56).

- Tirant les conséquences de cette décision de la CJUE, la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans deux arrêts du 12 juillet 2022 ⁽²⁾, a jugé que n'étaient pas conformes au droit de l'Union européenne, en tant qu'ils donnaient l'autorisation d'accéder aux données de connexion au ministère public :

- les articles 60-1 et 60-2 du CPP, concernant l'enquête de flagrance ;

- et les articles 77-1-1 et 77-1-2 du CPP, s'agissant de l'enquête préliminaire.

En revanche, la Cour de cassation n'a pas étendu la décision de la CJUE aux dispositions correspondantes applicables à l'information judiciaire (articles 99-3 et 99-4 du CPP), au motif que le juge d'instruction, qui n'exerce pas l'action publique mais statue de façon impartiale sur le sort de celle-ci, est habilité à contrôler l'accès aux données de connexion.

(1) CJUE, Grande chambre, 2 mars 2021, H.K., en présence de Prokuratuur, [C-746/18](#).

(2) Cass., crim., 12 juillet 2022, n^{os} [21-83.710](#) et [21-83.820](#), au Bulletin.

2. Le dispositif proposé

Le présent article s'inscrit dans un cadre voisin des dispositions introduites par la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen précitée, et poursuit le même objectif : **concilier l'efficacité et la fluidité de l'enquête préliminaire avec l'exigence constitutionnelle en vertu de laquelle la police judiciaire est dirigée**

et contrôlée par l'autorité judiciaire, en l'occurrence le procureur de la République.

À cet effet, il étend les hypothèses d'application des autorisations de réquisitions d'informations résultant d'instructions générales du procureur prévues par le dernier alinéa de l'article 77-1-1 du CPP, tout en précisant les garanties attachées à cette procédure, en remplaçant cet alinéa par sept nouveaux alinéas.

a. Le renforcement des garanties attachées à ces autorisations générales

Le dispositif proposé **reprend, en les précisant utilement, les garanties attachées aux autorisations de réquisitions d'informations prises sur le fondement d'instructions générales du parquet**. Ces précisions figurent au dernier alinéa de l'article 77-1-1 du CPP dans sa rédaction issue du présent article (**alinéa 8 de ce dernier**).

● D'une part, s'agissant du champ d'application matériel de la procédure, le dispositif proposé prévoit un **ciblage plus fin des catégories d'infractions concernées**.

Si le nouvel alinéa 4 de l'article 77-1-1 du CPP (**alinéa 2 du présent article**) retient, comme la rédaction actuellement en vigueur, la nécessité que les infractions doivent avoir été préalablement déterminées par le procureur (« *limitativement énumérées* », dans la rédaction proposée), seuls les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement peuvent être concernés par les autorisations générales de réquisitions – là où, en l'état du droit, le dernier alinéa de l'article 77-1-1 se borne à viser les « *catégories d'infractions* » déterminées par le procureur, pouvant donc inclure des délits punis d'une seule peine d'amende.

● D'autre part, **la limitation temporelle de ces instructions générales est reprise, la durée retenue étant de six mois**, soit la même que celle actuellement en vigueur – étant précisé que cette durée peut être renouvelée par le procureur de la République.

Ce dernier pourra également, en vertu de la nouvelle rédaction, **modifier ses instructions générales ou y mettre fin avant leur terme**. Cette mention inédite permet de calibrer le dispositif au plus près des besoins des enquêtes.

● Enfin, s'agissant des réquisitions proprement dites, **le procureur de la République devra être « immédiatement avisé » de leur délivrance**, l'avis fait au procureur devant préciser les infractions pour lesquelles la réquisition a été établie par l'OPJ.

Le dispositif prévoit également que **le procureur, ainsi avisé, pourra ordonner de rapporter la réquisition** (par exemple, s'il l'estime inutile ou si elle ne s'inscrit pas dans le champ d'application du dispositif). Là encore, cette mention est de nature à assurer une adéquation maximale de la mise en œuvre de la procédure aux enquêtes réalisées.

● D'une manière générale, ces garanties, qu'il s'agisse de celles qui concernent les instructions générales (temporalité limitée, modulation, ciblage affiné) ou les réquisitions en tant que telles (information immédiate, possibilité de rapporter) sont à même de pleinement respecter le principe constitutionnel en vertu duquel le procureur de la République exerce la direction et le contrôle de la police judiciaire dans le cadre des enquêtes.

b. L'enrichissement des informations susceptibles de faire l'objet de réquisitions au titre d'instructions générales

Cinq catégories d'informations seraient susceptibles de faire l'objet d'autorisations générales de réquisitions, dont quatre nouvelles.

i. Les données des systèmes de vidéoprotection

En premier lieu, au **1° de l'article 77-1-1 du CPP**, est reprise l'**hypothèse existante** dans la rédaction actuelle de cet article, en la précisant. Est en effet concernée « *la remise d'enregistrements issus d'un système de **vidéoprotection*** », dès lors qu'elle concerne :

- les lieux dans lesquels l'infraction a été commise ;
- ceux dans lesquels pourraient se trouver les personnes à l'égard desquelles existent des raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre l'infraction.

Le ciblage des informations est donc plus fin ; pour mémoire, le droit actuel vise les « *informations intéressant l'enquête qui sont issues d'un système de **vidéoprotection*** ».

ii. Les informations bancaires

En deuxième lieu, les autorisations générales de réquisitions pourront porter sur les **informations bancaires concernant les personnes suspectées** d'avoir commis l'infraction.

Les autorisations générales de réquisitions concerneront ainsi la recherche des comptes bancaires de ces personnes et le solde de leurs comptes (**2° de l'article 77-1-1**).

iii. Les données relatives au personnel en cas de travail dissimulé

En troisième lieu (**3° de l'article 77-1-1**), sont visées les **listes des employés** (salariés, collaborateurs, personnels) **et prestataires de service**, sous réserve que l'enquête préliminaire porte sur les délits en matière de **travail dissimulé** définis à l'article L. 8221-1 du code du travail, c'est-à-dire la méconnaissance des interdictions du travail dissimulé, de la publicité tendant à favoriser le travail dissimulé et du recours, direct ou indirect, aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé.

Plus précisément, sont ciblés les délits passibles des peines prévues :

– à l'article L. 8224-1 du code du travail, qui sanctionne de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende la méconnaissance de ces interdictions ;

– à l'article L. 8224-2 du même code, qui sanctionne :

- de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende l'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire ;
- des mêmes peines la méconnaissance des interdictions précitées lorsque sont concernées plusieurs personnes ou une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur de l'infraction ;
- de dix ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende la méconnaissance des interdictions du travail dissimulé ou du recours aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé, si les faits sont commis en bande organisée.

iv. Les informations d'état civil et de documents officiels

En quatrième lieu, les autorisations générales de réquisitions pourront porter sur la **remise de données relatives à l'état civil, aux documents d'identité et, le cas échéant, aux titres de séjour** des personnes suspectées d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction (**4° de l'article 77-1-1**).

v. Les données LAPI

Enfin, en cinquième et dernier lieu, le présent article retient les données relatives à la **lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI) (5° de l'article 77-1-1)**, sous réserve que :

– l'infraction ciblée a été commise avec un véhicule ;

– les données LAPI sont de nature à permettre la localisation d'une personne suspectée d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 13 bis (nouveau)

(art. 57-1, 74, 78-3, 97-1, 99-4, 99-5, 100-3, 100-4 et 706-56 du code de procédure pénale, art. L. 813-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Extension des prérogatives des agents de police judiciaire sous le contrôle des officiers de police judiciaire

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Cet article, introduit par le Sénat en commission, étend les prérogatives des agents de police judiciaire (APJ) en leur permettant de réaliser certains actes en matière de réquisitions, de constatations et d'informations, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le maintien de la qualité d'APJ, pour certaines personnes appelées au titre des réserves opérationnelles de la police nationale et de la gendarmerie nationale, a été étendu aux fonctionnaires de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie actifs – et non uniquement retraités – par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

1. L'état du droit

● Dans le cadre de la procédure pénale, de nombreux actes sont réalisés par les officiers de police judiciaire (OPJ), de leur propre initiative ou sur autorisation ou réquisition du procureur de la République ou du juge d'instruction, en fonction du type d'acte et du cadre d'investigation – enquête de flagrance, enquête préliminaire ou information judiciaire.

À titre d'exemples, l'OPJ peut réaliser une réquisition de personnes qualifiées de sa propre initiative dans le cadre d'une enquête de flagrance (article 60 du code de procédure pénale – CPP), et sur autorisation du procureur dans le cadre d'une enquête préliminaire (article 77-1 du CPP).

● **Certains de ces actes peuvent également être réalisés par un agent de police judiciaire (APJ), sous le contrôle de l'OPJ.** Tel est ainsi le cas :

- des réquisitions dans le cadre des enquêtes de flagrance et préliminaire ;
- s'agissant de la garde à vue, de l'information des droits de la personne placée en garde à vue et de l'information de l'avocat de celle-ci sur la nature et la date présumée de l'infraction, ainsi que sur la direction des auditions et confrontations ;
- ou encore de l'accès à des données informatiques lors d'une perquisition.

En revanche, certains actes demeurent exclus des prérogatives des APJ, en particulier dans le cadre d'une information judiciaire. À titre d'exemple, si dans les enquêtes de flagrance et préliminaire, la réquisition de personnes qualifiées pour ouvrir des scellés aux fins de copier des données informatiques peut être effectuée par un APJ sous le contrôle d'un OPJ (articles 60-3 et 77-1-3 du CPP), dans le cadre d'une information judiciaire, seul un OPJ peut le faire (article 99-5 du même code).

Pour mémoire, les APJ sont énumérés aux articles 20 et 20-1 du CPP (le second article concernant les membres de la réserve opérationnelle).

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit en commission à l'initiative des rapporteurs, MM. Marc-Philippe Daubresse (LR) et Loïc Hervé (UC).

a. Le dispositif introduit en commission par le Sénat

Cet article prévoit une **extension relativement substantielle des prérogatives des APJ, sous le contrôle systématique des OPJ**, afin de leur permettre de réaliser des actes aujourd'hui effectués par les OPJ.

● Dans le détail, un APJ pourrait désormais, sous le contrôle d'un OPJ, **réaliser davantage d'actes de réquisition** :

– dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une information judiciaire, réquisitionner toute personne susceptible de protéger des données auxquelles il a été accédé lors d'une perquisition, ou de remettre des informations permettant l'accès à ces données, à travers une modification de l'article 57-1 du CPP (le premier alinéa de ce même article 57-1 permettant déjà aux APJ d'accéder à ces données) et de l'article 97-1 du même code (**1° et 5° du I du présent article**) ;

– dans le cadre d'une information judiciaire, procéder aux réquisitions aux fins d'informations auprès des opérateurs de télécommunication, à travers une modification de l'article 99-4 du CPP (**6° du I du présent article**), et aux réquisitions pour ouvrir des scellés afin de copier des données, en modifiant en ce sens l'article 99-5 du même code (**7° du I du présent article**) ;

– toujours dans le cadre d'une information judiciaire, requérir un agent qualifié pour installer un dispositif d'interception de communications électroniques, dresser les procès-verbaux des opérations d'interception et d'enregistrement et transcrire la correspondance interceptée (articles 100-3, 100-4 et 100-5 du CPP) (**8° du I du présent article**) ;

– en matière de prélèvement génétique et de réquisition des personnes agréées, demander à ce que la personne ainsi requise procède aux opérations permettant l'enregistrement des empreintes génétiques dans le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), à travers une modification du troisième alinéa de l'article 706-56 du CPP (**9° du I du présent article**) ; cette

modification est d'ailleurs cohérente avec une autre modification apportée à l'article 11 du projet de loi ⁽¹⁾, qui permet aux APJ de demander la réalisation d'analyses à la police technique et scientifique.

● Les APJ pourraient également, sous le contrôle d'un OPJ, **réaliser certains actes de constatations** :

– en cas de découverte d'un cadavre, lorsque la cause de la mort est inconnue ou suspecte, informer le procureur de la République, se transporter sur les lieux, procéder aux premières constatations et, sur délégation du procureur, apprécier la nature des circonstances du décès (article 74 du CPP) (**2° du I du présent article**) ;

– en cas de disparition d'un mineur ou d'un majeur protégé, ou de disparition inquiétante ou suspecte d'un majeur, procéder aux actes d'enquête sur instruction du procureur de la République pour découvrir la personne disparue (article 74-1 du CPP) (**3° du I du présent article**). En effet, en l'état du droit, les APJ peuvent assister les OPJ à cet effet, mais non réaliser directement ces actes.

● Enfin, les APJ pourraient, là encore sous le contrôle d'un OPJ, **délivrer certaines informations aux personnes** :

– en matière de vérification d'identité, informer la personne retenue de son droit de faire aviser le procureur de la République de la vérification et de son droit de prévenir sa famille ou toute personne de son choix, et prévenir lui-même la famille ou la personne choisie si des circonstances particulières l'exigent (alinéa 1^{er} de l'article 78-3 du CPP) (**4° du I du présent article**) ;

– lorsqu'un étranger fait l'objet d'un placement en retenue en application de l'article L. 813-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notifier à l'étranger les motifs du placement, la durée maximale de la mesure et les droits dont il bénéficie, à travers une modification de l'article L. 813-5 du CESEDA (**II du présent article**).

b. Les modifications apportées en séance

En séance, à la suite de l'adoption d'un amendement des rapporteurs ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a procédé à une coordination relative à l'interception de communications électroniques dans le cadre d'une information judiciaire – la mesure figurant à l'alinéa 36 de l'article 10 du projet de loi, il était inutile de l'inscrire au présent article.

*

* *

(1) Au a du 5° de l'article 11, modifiant le deuxième alinéa de l'article 706-56 du CPP.

Article 14

(art. 313-5, 322-1, 322-2, 322-3, 322-15 et 431-22 du code pénal, art. L. 2242-4, L. 3124-4, L. 3124-7, L. 3124-12 et L. 3315-4 du code des transports, art. L. 215-2 et L. 215-2-1 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 233-2 et L. 318-3 du code de la route, art. L. 322-5 du code du sport, art. L. 554-12 du code de l'environnement et art. 495-24-2 [nouveau] du code de procédure pénale)

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD), forme de transaction pénale, permet de traiter rapidement certains contentieux et apporte une réponse pénale plus systématique à certaines infractions : le paiement de l'AFD par le contrevenant éteint l'action publique – un paiement rapide conduit à un montant minoré, un paiement tardif à un montant majoré. Le contrevenant dispose de la possibilité de contester l'amende, préservant le droit à un recours effectif. Le mécanisme de l'AFD n'est qu'une faculté, le procureur de la République disposant toujours de la possibilité d'engager des poursuites.

L'AFD concerne aujourd'hui onze délits, parmi lesquels la conduite sans permis ou assurance, l'usage illicite de stupéfiants ou encore le vol d'une chose n'excédant pas 300 euros. Les montants des AFD sont variables d'un délit à l'autre ; l'AFD ne peut, en tout état de cause, pas concerner des délits punis d'un emprisonnement de plus de trois ans.

Afin de renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le présent article prévoyait initialement la généralisation de la procédure de l'AFD à l'ensemble des délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un emprisonnement n'excédant pas un an, en cas de faits simples et établis (certaines exclusions étaient prévues, telles que les délits de presse ou ceux commis par un mineur).

L'article prévoyait également un barème harmonisé du montant des AFD, en fonction du quantum des peines encourues – sous réserve des montants actuellement prévus pour certains délits, s'ils différaient de ceux prévus par le barème.

Enfin, pour préserver les intérêts de la victime d'un délit ayant fait l'objet d'une AFD, cet article permettait à la victime de demander que le contrevenant soit cité à une audience, la victime pouvant ainsi se constituer partie civile.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le principe de l'AFD résulte de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, qui a rendu cette procédure applicable à deux délits seulement. Le champ d'application de l'AFD a été ultérieurement étendu par la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 (pour un délit supplémentaire), par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 (pour six autres délits), par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 (pour un délit supplémentaire) et par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 (pour encore un autre délit).

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a substitué à la généralisation de l'AFD initialement prévue une extension ciblée de son champ d'application, limitée à quatorze nouvelles catégories de délits.

1. L'état du droit

Le mécanisme de l'amende forfaitaire est ancien en droit français. Il a d'abord été prévu en matière contraventionnelle et a résulté d'un décret-loi du 28 décembre 1926 concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques. Il est aujourd'hui régi, s'agissant des contraventions, par les articles 529 à 530-6 du code de procédure pénale (CPP).

En matière de délits, le recours au mécanisme de l'amende forfaitaire est plus récent : l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) a été créée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ⁽¹⁾ ; sa procédure est prévue aux articles 495-17 à 495-25 du CPP.

a. Le cadre général de l'AFD

● L'AFD permet d'apporter une réponse pénale simplifiée à travers la sanction rapide du contrevenant. Alternative au jugement par un tribunal, il s'agit d'une **procédure de transaction : le paiement, par le contrevenant, de l'AFD éteint l'action publique**, ainsi que le prévoit le premier alinéa de l'article 495-17 du CPP.

Cette procédure n'est applicable qu'à l'égard de certains délits identifiés par la loi (*cf. infra, d*). Elle est exclue, aux termes du même article 495-17 :

- si le délit a été commis par un mineur ⁽²⁾ ;
- si plusieurs infractions ont été constatées simultanément et que l'une d'elles au moins ne peut donner lieu à une AFD ;
- si le délit a été commis en situation de récidive légale, sauf disposition législative contraire ; ainsi, l'AFD, par défaut, n'est pas applicable en cas de récidive, mais la loi peut, pour tel ou tel délit, prévoir qu'elle pourra s'appliquer même dans une telle hypothèse.

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, article 36.

(2) L'application aux mineurs de la procédure de l'AFD serait de nature à méconnaître le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice pénale des mineurs, ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé dans son avis sur la première version du projet de loi « LOPMI » (Conseil d'État, Assemblée générale, 10 mars 2022, Avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) et portant diverses dispositions en matière pénale et sur la sécurité intérieure, n° 404913, § 41, pages 21-22).

L'AFD et la récidive

Si, de façon générale, la procédure de l'AFD est, *par défaut*, exclue en cas de récidive, la loi peut *spécialement prévoir qu'elle pourra tout de même être mise en œuvre en cas de récidive pour certaines infractions*. C'est cette seconde option que le législateur a d'ailleurs retenue pour la majorité des infractions susceptibles de faire l'objet d'une AFD : sept des onze infractions actuellement éligibles à cette procédure peuvent en effet conduire à une AFD y compris en cas de récidive (*cf. infra, d*).

En tout état de cause, **que l'AFD soit ou non exclue en cas de récidive, elle peut être appliquée à une personne qui commet plusieurs fois la même infraction passible de cette procédure**. En effet, depuis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾, qui a abrogé l'article 495-23 du CPP, le paiement de l'AFD n'est plus assimilé à une condamnation définitive pour l'application des règles en matière de récidive délictuelle : il est difficilement envisageable qu'une procédure transactionnelle telle que l'AFD entre dans le décompte des infractions donnant lieu à récidive.

Ainsi, **l'exclusion de la récidive ne fait pas obstacle à plusieurs AFD consécutives, l'AFD ne constituant pas le premier terme d'une récidive** ; cette exclusion n'a d'effet qu'à l'égard d'une personne qui a fait l'objet d'une condamnation juridictionnelle définitive susceptible de constituer ce premier terme, conformément aux règles prévues par le code pénal.

Enfin, le fait que la loi puisse prévoir que l'AFD soit applicable, y compris en cas de récidive, n'exclut pas des adaptations locales par le procureur, au titre de ses instructions de politiques pénales.

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 58.

● **Le recours à l'AFD n'est qu'une faculté** : en fonction de la politique pénale locale et des circonstances de chaque espèce, **le procureur de la République conserve toujours la possibilité d'engager des poursuites** devant le tribunal.

Il s'agit ainsi, comme le relevaient, en 2018 devant le Sénat, la garde des Sceaux et le corapporteur du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, d'« *une réponse parmi d'autres en fonction de la situation* » et d'« *un outil supplémentaire dans une gamme de réponse [qui permet] d'individualiser les réponses face aux différents types d'infractions* » ⁽¹⁾.

D'une manière générale, l'AFD – comme les autres outils de réponse pénale – fait l'objet, pour sa mise en œuvre :

– de circulaires portant instructions générales, élaborées par la direction des affaires criminelles et des grâces ;

– d'instructions locales émanant des parquets, pour adapter la mise en application concrète de l'AFD aux spécificités du territoire.

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 11 octobre 2018.

À titre d'exemple, s'agissant des délits de conduite sans permis ou sans assurance (*cf. infra, d*), une circulaire du 16 novembre 2018 invite à ne pas appliquer l'AFD en cas de doute sur l'identité du conducteur ⁽¹⁾.

De la même manière, une dépêche du 31 août 2020 a précisé les modalités de mise en œuvre de l'AFD en matière d'usage de stupéfiants (*cf. infra, d*), en retenant notamment des quantités maximales au-delà desquelles le recours à l'AFD devrait être exclu. Ces quantités maximales sont variables selon le produit stupéfiant en cause : jusqu'à 50 grammes pour le cannabis, 5 grammes pour la cocaïne et 5 cachets ou 5 grammes de poudres pour la MDMA ⁽²⁾.

En fonction des spécificités locales, un procureur de la République peut adresser à la police judiciaire des instructions aménageant ces plafonds ; cela traduit l'appropriation par la politique pénale locale des orientations nationales ⁽³⁾.

Cela n'est rien d'autre que la **traduction des dispositions législative en matière de politique pénale** prévues :

– pour le procureur général près la cour d'appel, à l'article 35 du CPP, aux termes duquel le procureur général « **précise et, le cas échéant, adapte les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort** » ;

– pour le procureur de la République, à l'article 39-1 du CPP, qui prévoit que, « **en tenant compte du contexte propre à son ressort, le procureur de la République met en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice, précisées et, le cas échéant, adaptées par le procureur général** ».

b. La procédure de l'AFD : modalités de paiement et contestation

L'AFD, pour être appliquée, suppose que la personne reconnaisse le délit : elle n'a pas vocation à être mise en œuvre si la personne mise en cause conteste la matérialité des faits ⁽⁴⁾.

La procédure de l'AFD est dématérialisée et intervient en deux temps, ainsi qu'il ressort des dispositions réglementaires d'application (article D. 45-3 à D. 45-21 du CPP) :

(1) Ministère de la justice, 16 novembre 2018, Mise en œuvre de la forfaitisation des délits prévus aux articles L. 221-2 et L. 324-2 du code de la route, circulaire [n° CRIM/2018-13/H2-16.11.2018](#), page 5.

(2) Ministère de la justice, 31 août 2020, [Dépêche](#) relative à la mise en œuvre de la forfaitisation du délit prévu à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique (usage de stupéfiants). *La MDMA (3,4-méthylènedioxy-N-méthylamphétamine) est une molécule psychostimulante utilisée pour la fabrication de drogues (sous forme de pilules, il s'agit de l'ecstasy).*

(3) Peut ici être mentionnée l'expérimentation conduite en Guyane, dans le cadre de laquelle la détention de cocaïne jusqu'à 1,5 kg donne lieu à un classement, sous condition de ne pas paraître à l'aéroport de Cayenne pendant six mois.

(4) Point rappelé par le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer lors des débats au Sénat (Sénat, séance du 13 octobre 2022, compte rendu intégral des débats), mais aussi, par exemple, dans la dépêche précitée sur l'AFD en matière de stupéfiants, page 5.

- le délit est constaté par un procès-verbal électronique ;
- le contrevenant reçoit, à la suite de la constatation du délit, un avis d’infraction, une notice de paiement et un formulaire de requête en exonération.

● Aux termes de l’article 495-18 du CPP, le contrevenant dispose de 45 jours pour acquitter l’amende ⁽¹⁾. Il peut, dans ce délai, formuler une requête en exonération.

Cependant, le montant de l’AFD :

- est minoré si le paiement intervient entre les mains de l’agent verbalisateur lors de la constatation de l’infraction, ou dans un délai de quinze jours ;

– est majoré, à défaut de paiement ou de requête en exonération dans le délai de 45 jours ; le contrevenant peut alors, dans un délai de trente jours suivant l’envoi de l’avis de paiement de l’amende majorée, former une réclamation auprès du parquet (article 495-19 du CPP).

● La requête en exonération ou la réclamation (en cas d’AFD majorée) doit obéir à un certain formalisme, ainsi qu’en dispose l’article 495-21 du CPP.

Ainsi, elle doit en principe être adressée par lettre recommandée avec accusé de réception. Cependant, un envoi par voie électronique est possible, selon les modalités prévues aux articles A. 36-15 et suivants du CPP.

La requête ou la réclamation doit en outre être assortie de la consignation d’une somme égale au montant de l’AFD (ou de l’AFD majorée s’il s’agit d’une réclamation). Des dispenses de consignation sont prévues par les dispositions réglementaires du CPP (article D. 45-15) ⁽²⁾.

● La recevabilité de la contestation est vérifiée par le procureur de la République, qui peut alors :

- soit renoncer à l’exercice des poursuites ;
- soit poursuivre le contrevenant ;
- soit, le cas échéant, aviser ce dernier de l’irrecevabilité de sa contestation, cette décision d’irrecevabilité pouvant être contestée devant le juge (président du tribunal correctionnel ou juge désigné par le président du tribunal judiciaire).

Si le procureur prononce un classement sans suite, ou si le juge décide de la relaxe, la consignation est remboursée. En revanche, en cas de condamnation,

(1) Délai qui court à compter de la constatation de l’infraction ou, si l’avis d’infraction est envoyé après, à compter de cet envoi.

(2) La dispense est notamment prévue si la personne envoie le récépissé du dépôt de plainte pour usurpation d’identité ou, en matière de conduite sans permis ou sans assurance, si est envoyée une photographie du permis ou de l’attestation, ou si le véhicule a été volé, détruit ou vendu.

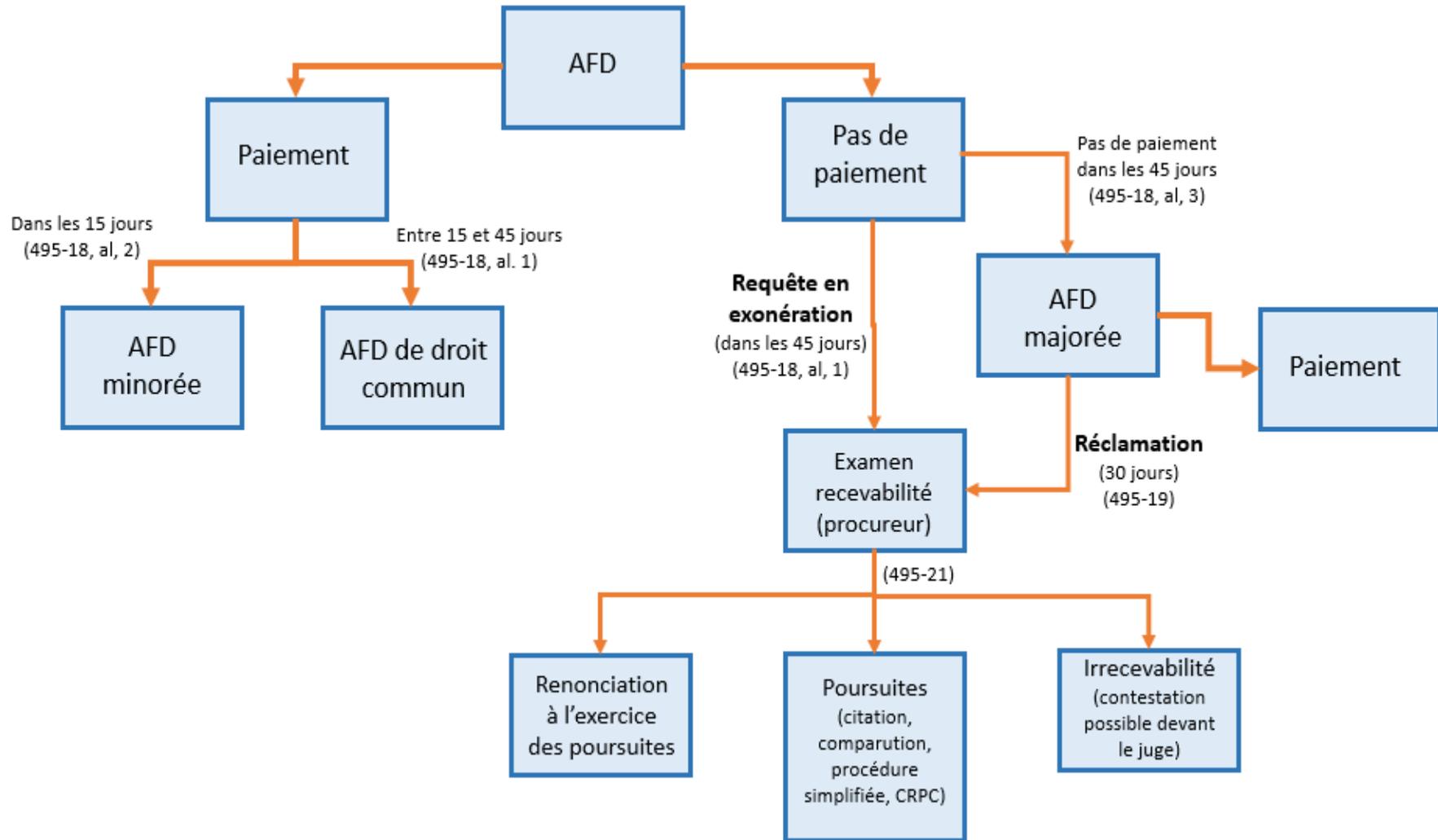
l'amende qui sera prononcée ne peut être inférieure au montant de l'AFD (ou, le cas échéant, de l'AFD majorée), augmenté de 10 %. Néanmoins, à titre exceptionnel et en fonction des charges et revenus du contrevenant, le juge peut ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende inférieure à ces planchers, par une décision spécialement motivée.

- Le montant de l'AFD est prévu, pour chacun des délits concernés, par les dispositions spéciales relatives à ces derniers (*cf. infra, d*). En tout état de cause, aux termes de l'article 495-17 du CPP, il ne peut excéder celui prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal, c'est-à-dire 3 000 euros (plafond des amendes contraventionnelles).

Par ailleurs, et conformément au principe général prévu à l'article 131-38 du code pénal, le montant de l'AFD (de droit commun, minorée et majorée) est quintuplé lorsque l'amende concerne une personne morale (article 495-24-1 du CPP).

- Précisons, enfin, qu'en l'absence d'un paiement spontané, est établi un titre exécutoire d'AFD majorée. Après épuisement des voies de recours, ce titre est transmis au Trésor public, qui met en œuvre le recouvrement forcé de l'amende. La persistance du refus de payer l'AFD ne met donc pas en échec le recouvrement ; elle a pour seul effet d'allonger les délais de ce dernier.

SYNTHÈSE SIMPLIFIÉE DE LA PROCÉDURE DE L'AFD



c. Le cadre constitutionnel et conventionnel de l'AFD

• **Le mécanisme de l'AFD a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel**, qui a jugé que « *les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions* »⁽¹⁾ peuvent justifier l'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, à la condition, toutefois, que la procédure ne porte que sur les délits les moins graves et ne mette en œuvre que des amendes de faible montant.

S'agissant de la seconde condition, le Conseil constitutionnel a relevé que le fait que le montant de l'AFD ne saurait dépasser le plafond des amendes contraventionnelles répond à l'exigence soulevée.

S'agissant de la première condition tenant à la gravité des délits, il a précisé que l'AFD ne saurait, « *sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans* »⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que l'AFD ne méconnaissait pas le principe d'individualisation des peines.

Rappelons que ce principe n'est pas absolu. Le Conseil constitutionnel considère en effet :

– qu'il ne saurait « *faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions* »⁽³⁾ ;

– et qu'il n'implique « *pas davantage que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction* »⁽⁴⁾.

S'agissant de l'AFD en particulier, le Conseil constitutionnel, pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines, s'est notamment attaché aux autres modes d'individualisation de la peine, tels que la possibilité de prononcer une autre des peines encourues, ou de prononcer une amende inférieure, voire ne pas prononcer d'amende, en considération des charges et revenus de la personne. La contestation de l'AFD aboutit ainsi à ce que la peine soit bien prononcée en fonction des circonstances de l'espèce et de la situation du contrevenant.

Le Conseil a également écarté le grief tiré de ce que le caractère forfaitaire de l'amende méconnaissait le principe d'individualisation des

(1) Conseil constitutionnel, décision [n° 2019-778 DC](#) du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 252.

(2) Ibid.

(3) Conseil constitutionnel, décision [n° 2017-752 DC](#) du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique, § 7.

(4) Conseil constitutionnel, décision [n° 2007-554 DC](#) du 9 août 2007, Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, § 13.

peines : l'exigence d'individualisation ne vaut que lorsque la sanction est prononcée par le juge ou une autorité, et ne s'impose pas si la sanction dont le montant forfaitaire est fixé par la loi est volontairement acceptée par la personne ⁽¹⁾.

Enfin, il a émis une réserve d'interprétation s'agissant du mécanisme du plancher d'amende prévu à l'article 495-21 du CPP, pour interdire son application lorsque le montant de l'AFD est supérieur à la moitié du plafond général des AFD prévu à l'article 495-17, c'est-à-dire qu'il est supérieur à 1 500 euros ⁽²⁾.

● Par ailleurs, le dispositif **n'apparaît pas non plus contraire aux stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF)**, qui ne s'oppose pas, par principe, à une sanction forfaitaire.

Ainsi, dans une affaire concernant la procédure allemande de contravention administrative, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a ainsi indiqué que, « *eu égard au grand nombre des infractions légères [...], 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* » ⁽³⁾.

S'agissant plus particulièrement de la France, **la CEDH a reconnu la validité du principe de l'amende forfaitaire – en matière contraventionnelle – et a également jugé que l'obligation de consignation ⁽⁴⁾ ne méconnaissait ni le droit d'accès à un tribunal, ni le principe de la présomption d'innocence**, garantis par l'article 6 de la CESDHLF : cette obligation de consignation est en effet une « *règlementation relative aux formes à respecter pour introduire un recours* » et vise « *à assurer une bonne administration de la justice* » et « *prévenir l'exercice de recours dilatoires ou abusifs et éviter l'encombrement excessif* » des juridictions ⁽⁵⁾.

d. Le champ d'application de l'AFD : une réponse pénale inaugurée par la loi de 2016 de modernisation de la justice et progressivement étendue depuis

Ainsi qu'il a été vu, l'AFD s'applique actuellement à des délits expressément identifiés, son champ d'application ayant connu depuis sa création en 2016 une extension progressive : de deux délits à l'origine, l'AFD en concerne

(1) Voir le [commentaire](#) de la décision n° 2019-778 DC précitée, page 48.

(2) Décision n° 2019-778 DC précitée, § 258 à 265.

(3) CEDH, 21 février 1984, *Öztürk c. Allemagne*, n° 8544/79, § 56.

(4) Ici en matière contraventionnelle, mais la même obligation est prévue dans le cadre des AFD.

(5) CEDH, 29 avril 2008, *Alix Thomas c. France*, décision sur la recevabilité de la requête n° 14279/05. Voir également, pour une conclusion similaire s'agissant d'une requérante qui alléguait une insuffisance de ressources, CEDH, 30 juin 2009, *Florence Schneider c. France*, décision sur la recevabilité de la requête n° 49852/06.

désormais onze. Un tableau de synthèse sur le régime de l'AFD pour ces délits figure à la fin du présent développement.

● La loi du 18 novembre 2016 précitée, qui a instauré le principe de l'AFD et introduit les articles 495-17 et suivants du CPP relatifs à sa procédure, a rendu cette dernière applicable à deux délits :

– la **conduite sans permis**, sanctionnée par l'article L. 221-2 du code de la route, avec une AFD de 800 euros, une amende minorée de 640 euros et une amende majorée de 1 600 euros (IV de cet article) ;

– la **conduite sans assurance**, sanctionnée par l'article L. 324-2 du même code, avec une AFD de droit commun, minorée et majorée s'élevant, respectivement, à 500 euros, 400 euros et 1 000 euros.

Pour ces deux délits, l'AFD est exclue en cas de récidive légale.

● L'AFD a ensuite été étendue au **délit d'installations illicites** prévu à l'article 322-4-1 du code pénal, par la loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ⁽¹⁾.

Les montants de droit commun, minoré et majoré de l'AFD sont, respectivement, de 500 euros, 400 euros et 1 000 euros. Comme pour les deux précédents délits, l'AFD n'est pas applicable en cas de récidive légale.

● L'extension la plus large du champ d'application de l'AFD fut le fruit de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice précitée, dont l'article 58 a rendu cette procédure applicable à six nouveaux délits :

– **l'usage illicite de stupéfiants**, délit prévu à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique (CSP), retenant une AFD de 200 euros et des amendes minorées et majorées, respectivement, de 150 euros et 450 euros ;

– la **vente d'alcool à des mineurs**, sanctionnée par l'article L. 3353-3 du CSP ; les montants de l'AFD de droit commun, minorée et majorée sont de 300 euros, 250 euros et 600 euros ;

– **l'offre ou la vente d'alcool dans les foires** ou fêtes publiques ⁽²⁾, sanctionnée par l'article L. 3352-5 du CSP, avec une AFD de 200 euros, une amende minorée de 150 euros et une amende majorée de 450 euros ;

(1) Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, article 4.

(2) À l'exception des boissons ne comportant pas de traces d'alcool supérieures à 1,2 degrés, ainsi que des boissons fermentées non distillées et des vins doux naturels (tels que le vin, la bière, le cidre ou encore le poiré).

– **l’occupation des parties communes d’immeubles collectifs**, délit prévu à l’article L. 272-4 du code de la sécurité intérieure ⁽¹⁾ ; l’AFD s’élève à 200 euros, le montant minoré à 150 euros et le montant majoré à 450 euros ;

– le délit de **vente à la sauvette**, prévu à l’article 446-1 du code pénal, retenant une AFD de 300 euros et des montants minorés et majorés, respectivement, de 250 euros et 600 euros ;

– le **transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe** ⁽²⁾, sanctionné par l’article L. 3315-5 du code des transports ; les montants de droit commun, minoré et majoré de l’AFD sont, respectivement, de 800 euros, 640 euros et 1 600 euros.

Pour l’ensemble de ces six délits, l’AFD est applicable y compris en cas de récidive légale, les dispositions relatives à chacun des délits le prévoyant expressément.

● La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire ⁽³⁾ a étendu l’application de l’AFD au **délit d’abandon ou de dépôt illicite de déchets** prévu au 4° du I de l’article L. 541-46 du code de l’environnement, en introduisant à cet article un nouveau VIII prévoyant une AFD d’un montant de 1 500 euros, une amende minorée de 1 000 euros et une amende majorée de 2 500 euros.

La procédure d’AFD n’est ici pas applicable en cas de récidive légale.

● Enfin, la dernière extension du champ de l’AFD résulte de la loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (RPSI) ⁽⁴⁾, et concerne le **vol simple d’une chose dont la valeur n’excède pas 300 euros**, à condition qu’il apparaisse, lors de la constatation de l’infraction, que la chose a été restituée à la victime du vol ou que cette dernière a été indemnisée de son préjudice.

Ce dispositif est prévu à l’article 311-3-1 du code pénal, et retient une AFD de 300 euros, minorée à 250 euros et majorée à 600 euros. La procédure est applicable y compris en cas de récidive légale.

● Le tableau suivant dresse la synthèse du champ d’application actuel de l’AFD et des montants prévus, pour chacun des onze délits concernés.

(1) Et anciennement prévu à l’article L. 126-3 du code de la construction et de l’habitation.

(2) C’est-à-dire le fait de se livrer à un transport routier avec une carte de conducteur non conforme ou appartenant à autrui, ou sans carte insérée dans le chronotachygraphe du véhicule.

(3) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire, article 97.

(4) Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, article 28.

SYNTHÈSE DU CHAMP D'APPLICATION ACTUEL DE L'AFD

Délit	Fondement	Peine de droit commun	AFD minorée	AFD	AFD majorée	Récidive
			<i>(en euros)</i>			
Conduite sans permis	L. 221-2 code route	1 an 15 000 €	640	800	1 600	Non
Conduite sans assurance	L. 324-2 code route	3 750 €	400	500	1 000	Non
Installation illicite	322-4-1 CP	1 an 7 500 €	400	500	1 000	Non
Usage illicite de stupéfiants	L. 3421-1 CSP	1 an 3 750 €	150	200	450	<i>Oui</i>
Vente d'alcool aux mineurs	L. 3353-3 CSP	7 500 €	250	300	600	<i>Oui</i>
Vente d'alcool dans des foires	L. 3352-5 CSP	3 750 €	150	200	450	<i>Oui</i>
Occupation de parties communes d'immeubles	L. 272-4 CSI	2 mois 3 750 €	150	200	450	<i>Oui</i>
Vente à la sauvette	446-1 CP	6 mois 3 750 €	250	300	600	<i>Oui</i>
Violation des règles relatives au chronotachygraphe	L. 3315-5 code transports	6 mois 3 750 €	640	800	1 600	<i>Oui</i>
Abandon ou dépôt illicite de déchets	L. 541-46 code environnement	2 ans 75 000 €	1 000	1 500	2 500	Non
Vol simple n'excédant pas 300 euros	311-3-1 CP	3 ans 45 000 € ⁽¹⁾	250	300	600	<i>Oui</i>

(1) Peines prévues à l'article 311-3 pour le vol.

Source : *commission des Lois*.

Deux constats peuvent être tirés du champ d'application de l'AFD :

– les peines de droit commun encourues sont elles aussi variées, et le montant de l'AFD n'est pas nécessairement directement lié à leur quantum ; à titre d'exemple, l'AFD pour usage de stupéfiants est plus faible que celle prévue en cas de vente d'alcool à un mineur, alors que la première infraction est en principe plus lourdement sanctionnée (peine d'emprisonnement, contre amende simple) ;

– les conditions posées par le Conseil constitutionnel sont respectées :

- le montant de l'AFD n'excède jamais le plafond contraventionnel ;
- les délits concernés ne sont jamais punis de plus de 3 ans d'emprisonnement – le maximum encouru, de 3 ans, concerne le vol, mais il convient de noter que l'AFD cible les vols simples d'une valeur n'excédant pas 300 euros, et si la chose a été restituée ou la victime indemnisée.

e. Bilan de l'AFD

Rappelons que l'objectif de l'AFD, ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires sur les différents projets de loi ayant créé ou étendu l'AFD, mais aussi de l'étude d'impact du présent texte, est d'apporter une réponse pénale plus systématique à des infractions de masse pour lesquelles l'intervention du juge n'est pas toujours matériellement possible, ou serait susceptible d'alourdir considérablement la charge de travail des magistrats. Il est aussi de désengorger les juridictions et, plus largement, la chaîne pénale.

● Trois infractions en particulier illustrent l'intérêt de cette procédure : la conduite sans permis, la conduite sans assurance et l'usage de stupéfiants.

S'agissant des infractions routières (conduite sans permis ou sans assurance), entre 2018 et 2021 :

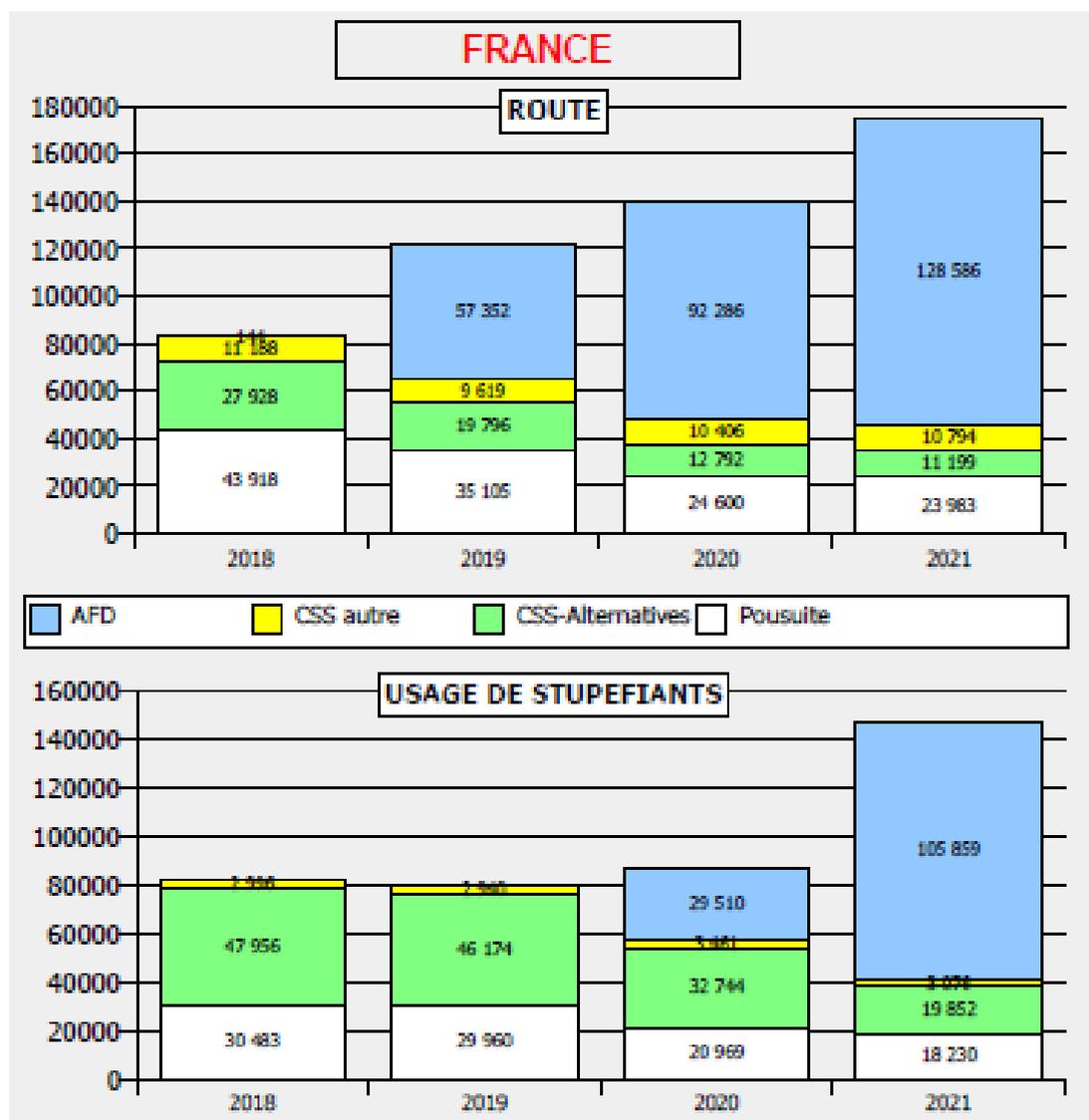
– le nombre d'affaires orientées par les parquets a été réduit de moitié (d'environ 80 000 à environ 40 000) ;

– parallèlement, le nombre d'AFD a très substantiellement augmenté, pour atteindre un nombre proche de 130 000, aboutissant à ce que le nombre total d'infractions traitées soit plus que doublé.

S'agissant de l'usage des stupéfiants, sur la même période, si là aussi les affaires traitées par les parquets ont diminué, le recours croissant à l'AFD a permis de faire presque doubler la répression de cette infraction, passant d'environ 80 000 affaires à environ 150 000.

Ces éléments sont synthétisés dans les graphiques suivants.

IMPACT DE LA FORFAITISATION SUR LA RÉPRESSION DES DÉLITS ROUTIERS ET D'USAGE DE STUPEFIANTS



NB : CSS : classement sans suite.

Source : observatoire de la forfaitisation des délits, DACG/PEPP, via le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

● D'une manière générale, le nombre d'AFD produites est passé de 144 en 2018 à près de 235 000 en 2021, et s'établit à plus de 145 000 au premier semestre 2022 ; le total sur la période allant de 2018 au premier semestre de l'année 2022 est de près de 560 000 AFD. Le détail du nombre d'AFD et sa ventilation par catégories d'infractions figure dans le tableau suivant.

NOMBRE DES AFD PRODUITES (2018-2022)

Délit concerné	2018	2019	2020	2021	2022-S1	Total
Circulation avec un véhicule terrestre à moteur sans assurance	101	41 784	72 480	105 778	64 163	284 306
Conduite d'un véhicule avec un permis de conduire d'une catégorie n'autorisant pas sa conduite	3	1 678	2 116	2 552	1 441	7 790
Conduite d'un véhicule sans permis	40	13 976	17 769	20 383	10 496	62 664
Installation en réunion sur le terrain d'autrui sans autorisation en vue d'y habiter				18	25	43
Occupation en réunion du toit d'un immeuble collectif d'habitation en empêchant délibérément l'accès des personnes ou le bon fonctionnement de dispositif de sécurité				2	2	4
Occupation en réunion d'un espace commun d'immeuble collectif d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la circulation des personnes				346	2 482	2 828
Occupation en réunion d'un espace commun d'immeuble collectif d'habitation en empêchant délibérément le bon fonctionnement de dispositif de sécurité				10	43	53
Usage illicite de stupéfiants			29 511	105 873	66 376	201 760
Total général	144	57 438	121 876	234 962	145 028	559 448

Source : ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

● Le taux de recouvrement des AFD (incluant le paiement, et le recouvrement proprement dit correspondant aux AFD majorées) est variable selon les infractions.

D'après les données fournies à votre rapporteur, il est de 13 % s'agissant des AFD routières, et de 34 % à 36 % pour les AFD en matière de stupéfiants.

Il convient, toutefois, de ne pas conclure de l'apparente faiblesse de ce taux une inefficacité de l'AFD : les difficultés de recouvrement des AFD s'inscrivent dans la problématique plus générale du recouvrement des amendes des juridictions pénales, dont le taux est lui aussi faible (38,5 % au niveau national en 2019, d'après les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement).

S'agissant des AFD en particulier, les irrégularités liées aux opérations de renseignement du procès-verbal électronique lors de la constatation du délit ⁽¹⁾ ont

(1) En particulier les irrégularités sur l'identité ou la domiciliation de la personne.

une importante conséquence sur le taux de recouvrement, et expliquent en bonne part sa relative faiblesse.

2. Le dispositif proposé

Le présent article prévoyait, dans sa rédaction initiale, une généralisation substantiellement étendue du champ d'application de l'AFD, en l'appliquant à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an.

À cet effet, cet article récrivait l'article 495-17 du CPP, consacrant le principe de l'AFD, et introduisait à sa suite un nouvel article 495-17-1 ⁽¹⁾.

a. La généralisation de l'AFD : le champ d'application proposé

● Le 1^o du présent article procédait à une rédaction globale de l'article 495-17 du CPP, afin de fixer le nouveau champ d'application de l'AFD qui aurait été désormais applicable :

- aux **délits punis d'une seule peine d'amende** ;
- aux **délits punis d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an** ;
- et aux **délits pour lesquels la loi prévoit déjà l'application de l'AFD**, incluant les délits se trouvant déjà dans le champ de cette procédure – cette mention étant nécessaire pour maintenir l'AFD en matière d'abandon ou dépôt illicite de déchets et de vol simple n'excédant pas 300 euros, délits respectivement passibles de deux et trois ans d'emprisonnement.

Cette extension, ainsi qu'il ressort de l'avis du Conseil d'État, **aurait eu pour effet de rendre l'AFD applicable à près de 3 400 délits** ⁽²⁾.

Toutefois, le dispositif proposé **circonscrivait le champ d'application de l'AFD aux hypothèses de « faits simples et établis par le procès-verbal de constatation de l'infraction »**. En conséquence, il n'aurait pu être recouru à l'AFD pour sanctionner une infraction qui, bien que passible de peines correspondant aux hypothèses précédemment mentionnées, aurait été commise dans des circonstances complexes.

Relevons que le critère d'application tenant à ce que les faits soient « *simples et établis* » existe déjà en procédure pénale, s'agissant de la procédure

(1) Les références au présent article faites dans ce développement consacré à la présentation du dispositif proposé visent la version initiale de ce dernier déposé au Sénat – ces références sont caduques en raison de la réécriture de l'article par le Sénat (cf. infra, 3).

(2) Conseil d'État, avis précité, § 38, page 20.

simplifiée de l'ordonnance pénale, ainsi qu'en dispose le premier alinéa de l'article 495 du CPP ⁽¹⁾.

● **Les cas d'exclusion de l'application de l'AFD prévus par le droit en vigueur étaient par ailleurs repris** (alinéas 3 et 4 du présent article), à savoir la commission de l'infraction par un mineur, la constatation simultanée de plusieurs infractions dont au moins une ne peut donner lieu à AFD, et l'état de récidive légale (sauf disposition contraire de la loi).

Le dispositif initialement proposé **ajoutait en outre trois nouveaux cas d'exclusion** de l'application de l'AFD :

- les délits de presse ;
- les délits politiques ;
- et les délits dont la poursuite est prévue par des lois spéciales – tels que le délit de fraude fiscale, dont la poursuite obéit à des règles particulières prévues par le livre des procédures fiscales.

Ces cas d'exclusion sont relativement classiques en procédure pénale : ils sont prévus, par exemple, en matière de comparution immédiate (article 397-6 du CPP) ou, pour les deux premiers cas, s'agissant de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité – CRPC – (article 495-16 du CPP) ⁽²⁾.

b. La fixation de montants d'AFD par défaut

À l'heure actuelle, le montant de l'AFD varie selon le délit concerné, et est directement fixé par les dispositions relatives à ce délit.

● Dans la mesure où le présent article, à l'origine, généralisait la procédure de l'AFD, il prévoyait également, par voie de conséquence, des montants par défaut. Les montants existants, prévus pour les onze délits actuellement susceptibles de faire l'objet d'une AFD, demeuraient applicables.

Ces montants par défaut étaient prévus par un nouvel article 495-17-1 du CPP (alinéas 6 à 9 du présent article) et dépendaient de la peine de droit commun encourue. Ils sont présentés dans le tableau suivant.

(1) À la différence de l'AFD, toutefois, l'ordonnance pénale est prise par un juge – le président du tribunal judiciaire (article 495-1 du CPP).

(2) L'exclusion de la CRPC était également prévue en matière de délits dont la poursuite est prévue par des lois spéciales jusqu'à ce que la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude supprime cette exclusion, pour étendre cette procédure à la fraude fiscale.

**MONTANTS PAR DÉFAUT DES AFD PRÉVUS PAR LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ
(HORS DISPOSITIONS SPÉCIALES CONTRAIRES)**

(en euros)

Peine encourue	AFD minorée	AFD	AFD majorée	Fondement <i>(art. 495-17-1 CPP)</i>
Amende seule	150 €	200 €	450 €	1°
Emprisonnement inférieur ou égal à 2 mois				
Emprisonnement inférieur ou égal à 6 mois	250 €	300 €	600 €	2°
Emprisonnement inférieur ou égal à 1 an	400 €	500 €	1 000 €	3°

Ces montants auraient été quintuplés si les AFD s’appliquent à une personne morale, aux termes de l’article 495-24-1 du CPP, non modifié par la version initiale du présent article.

- Les montants ainsi prévus (de droit commun, minorés et majorés) correspondaient à certains montants déjà existants :

- les montants associés à l’AFD de 200 euros correspondaient à ceux prévus pour les AFD en matière d’occupation de halls, de vente d’alcool dans des foires et d’usage de stupéfiants ;

- les montants associés à l’AFD de 300 euros correspondaient à ceux prévus pour les AFD en matière de vente d’alcool à des mineurs, de vente à la sauvette et de vol simple ;

- les montants associés à l’AFD de 500 euros correspondaient à ceux prévus pour les AFD en matière de conduite sans assurance et d’installation illicite.

- Ce « barème » des AFD aurait été de nature à renforcer la cohérence de la politique pénale, en supprimant les distorsions qu’une approche délit par délit peut entraîner. Cette cohérence se serait révélée double :

- à travers une correspondance entre les montants des AFD et les peines encourues ;

- en supprimant le hiatus consistant à avoir des délits punis des mêmes peines mais susceptibles de connaître une procédure différente, avec application de l’AFD pour l’un et non application pour l’autre (hors hypothèses d’exclusion précédemment mentionnées).

- Notons, dans un souci d’exhaustivité, que l’article 7 du présent projet de loi prévoit l’application de l’AFD au délit d’outrage sexiste (à travers une disposition spéciale, afin que les montants des AFD de droit commun, minoré et majoré puissent déroger au barème par défaut prévu au présent article).

c. L'introduction d'un dispositif préservant les intérêts des victimes

Enfin, le présent article, à son 3^o, enrichissait le cadre procédural de l'AFD en introduisant, à travers un nouvel article 495-24-2 du CPP, un dispositif permettant de préserver les intérêts de la victime d'un délit ayant fait l'objet d'une AFD et pour lequel, en conséquence, l'action publique serait éteinte.

Si le délit avait causé un préjudice à une victime, cette dernière aurait pu demander au parquet de citer le contrevenant à une audience devant le tribunal, afin qu'elle puisse **se constituer partie civile** (pour mémoire, l'action civile revêt une double nature, indemnitaire d'abord, pour que la victime obtienne réparation du préjudice, vindicative ensuite, pour soutenir l'action publique ⁽¹⁾ – ici éteinte par le paiement de l'AFD).

Dans une telle hypothèse, le tribunal, en formation de juge unique (un seul magistrat exerçant les pouvoirs conférés au président), aurait pu statuer sur les intérêts civils, au vu du dossier.

Il s'agit d'un mécanisme déjà prévu en matière de composition pénale, autre forme de transaction pénale éteignant l'action publique (alinéa 31 de l'article 41-2 du CPP).

d. Observations complémentaires à la suite de la position du Conseil d'État

● Dans son avis du 10 mars 2022 sur la première version du projet de loi « LOPMI » ⁽²⁾, le Conseil d'État a porté une appréciation sévère sur la généralisation de l'AFD, jugeant l'article contraire au principe d'égalité devant la justice et entaché d'incompétence négative aux motifs :

– qu'eu égard au volume des délits concernés, existerait un « *risque d'arbitraire et des disparités de traitement* » ⁽³⁾ des infractions, qui sera laissé à l'appréciation des agents verbalisateurs ;

– que l'activation de l'AFD pour certains des délits, au moyen d'instructions de politique pénale, aboutirait à une incompétence négative du législateur ;

– que pourrait résulter une distorsion entre les peines encourues, notamment s'agissant d'amendes élevées, et l'AFD d'un montant relativement modique.

La position du Conseil d'État appelle les observations suivantes.

● S'agissant de la distorsion avancée, c'est le principe de l'AFD que de prévoir une sanction très significativement inférieure aux peines encourues ; à titre

(1) Ainsi que le relève Sébastien Fucini dans son ouvrage *La procédure pénale en cartes mentales*, Ellipses, 2021, page 69.

(2) Conseil d'État, avis précité, § 35 à 41, pages 19 à 22.

(3) *Id.*, § 38, page 21.

d'exemple, pour des délits punis de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros et trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros, les AFD sont, respectivement, de 1 500 euros et 300 euros.

- En ce qui concerne le « *risque d'arbitraire et les disparités de traitement* », rappelons que l'AFD n'est qu'une faculté, le procureur de la République disposant de la faculté d'engager des poursuites, et donc de ne pas retenir la procédure de l'AFD en fonction des circonstances de l'espèce et de la politique pénale, nationale comme locale.

Il existe donc déjà, en l'état du droit, une possibilité d'application différencié en fonction des territoires ; le Conseil constitutionnel n'avait, au demeurant, pas soulevé de difficulté juridique sur le principe de l'AFD, ni sur sa mise en œuvre.

- S'agissant du point relatif à l'incompétence négative du législateur, la mise en œuvre effective de l'AFD, pour un délit donné, est d'ores et déjà une faculté que le parquet peut ne pas retenir. Il ne paraît donc pas anormal, ni juridiquement hasardeux, que le législateur retienne une catégorie de délits large pour l'application de l'AFD, sans que cette dernière soit effectivement mise en œuvre pour tous ces délits.

À cet égard, rappelons que si le législateur a permis de rendre applicable l'AFD au délit d'usage de stupéfiants, l'AFD n'est mise en œuvre que dans certaines hypothèses au regard des orientations de politique pénale – et notamment si la quantité détenue n'excède pas certains plafonds.

Au demeurant, rien dans le dispositif du présent article – ni d'ailleurs dans l'étude d'impact ⁽¹⁾ – ne prévoit l'établissement, par les autorités chargées de la politique pénale, d'une liste de délits au sein de la catégorie générale des délits retenue par le dispositif. La loi est sans ambiguïté : sont susceptibles de faire l'objet d'une AFD les délits répondant aux conditions définies par la nouvelle rédaction 495-17 du CPP.

- Pour autant, la généralisation de l'AFD prévue par le dispositif proposé appelle deux observations complémentaires.

D'une part, le critère d'application reposant sur l'exigence de « *faits simples et établis par le procès-verbal de constatation de l'infraction* » est de nature à introduire une subjectivité accrue par rapport aux délits actuellement susceptibles de faire l'objet d'une AFD (qui, par nature, sont relativement simples et laissent peu de place à une appréciation subjective).

(1) Les termes « *permettant ensuite aux autorités en charge de la politique pénale de l'activer ou non pour chaque délit qui relève de cette catégorie* » figurant dans l'étude d'impact (page 119) semblent se borner à rappeler le principe précédemment exposé, qui est celui du caractère facultatif de l'AFD en fonction des circonstances et de la politique pénale locale et nationale.

Ainsi, le risque d'arbitraire mis en avant par le Conseil d'État pourrait résulter de cette appréciation plus subjective induite par ce critère.

C'est d'ailleurs ce qu'a relevé la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNDCH) dans un communiqué de presse sur le projet de loi, en date du 3 octobre 2022, où la CNCDH juge que la généralisation de l'AFD est un « *recul des droits pour les justiciables* »⁽¹⁾. Le Défenseur des droits, dans un avis du même jour, retient lui aussi un risque d'arbitraire⁽²⁾.

Si ce critère existe déjà dans le cadre de l'ordonnance pénale, rappelons, ainsi qu'il a été vu, que cette procédure simplifiée associe le juge – à la différence de l'AFD, sauf contestation.

D'autre part, la généralisation proposée conduirait à rendre éligibles à l'AFD environ 3 400 délits⁽³⁾, ainsi que le relève le Conseil d'État, soit un champ plus de trois cents fois plus large que le champ d'application actuel – qui concerne onze délits.

Une extension aussi massive et immédiate n'est pas neutre. Elle imposerait en tout état de cause une évaluation plus appuyée que celle figurant dans l'étude d'impact du projet de loi qui, à cet égard, manque de substance, ce que votre rapporteur ne peut que regretter.

Enfin, cette généralisation et la masse des délits passibles de l'AFD auraient pu avoir des conséquences opérationnelles négatives concrètes :

– il y aurait potentiellement eu des difficultés pour traiter la hausse mécanique importante des AFD ;

– il aurait également pu avoir des difficultés dans l'identification des priorités et donc dans la mise en œuvre de la politique pénale – là où l'approche délit par délit, à travers une liste, traduit les priorités et se prête à une mise en œuvre efficace.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a profondément transformé le dispositif, en changeant son économie générale : il a en effet supprimé la généralisation initialement prévue, pour la remplacer par une extension plus ciblée et mesurée.

a. Les modifications apportées en commission

La commission des Lois du Sénat, en adoptant un amendement de ses rapporteurs, a procédé à la **réécriture intégrale de l'article, afin de substituer à**

(1) CNCDH, Généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle – Un recul des droits pour les justiciables, [communiqué de presse](#), 3 octobre 2022.

(2) Défenseur des droits, Avis du Défenseur des droits [n° 22-02](#), 3 octobre 2022.

(3) Et à 3 900 NATINF (« natures d'infractions »).

la généralisation initialement prévue une extension du champ d’application de l’AFD plus ciblée, visant huit nouvelles catégories de délits ⁽¹⁾.

● L’AFD serait ainsi applicable, en vertu du dispositif issu des travaux de la commission des Lois du Sénat, aux catégories d’infractions suivantes :

– le **délit de filouterie de carburants ou lubrifiants**, c’est-à-dire le fait de se faire servir des carburants ou lubrifiants en étant dans l’impossibilité absolue de payer ou déterminé à ne pas payer, prévu au 3° de l’article 313-5 du code pénal (**1° du nouveau II du présent article ⁽²⁾**) ;

– les **dégradations ou détériorations légères (tags)**, prévues au second alinéa de l’article 322-1 du code pénal – qui serait inclus dans un nouveau II avec le dispositif proposé (**2° du II du présent article**) ;

– **l’intrusion non autorisée dans un établissement scolaire** dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l’établissement, prévu à l’article 431-22 du code pénal (**3° du II du présent article**) ;

– les **atteintes à la circulation ferroviaire** prévues à l’article L. 2242-4 du code des transports, telles que la dégradation ou la modification des voies, talus, clôtures, installations et matériels servant à l’exploitation, le jet ou le dépôt d’objets sur les lignes, l’empêchement du fonctionnement des signaux, l’entrave à la circulation des trains, l’usage abusif du signal d’alarme ou encore l’intrusion non autorisée dans les espaces affectés à la conduite des trains (**1° du III du présent article**) ;

– le **transport routier en violation des règles au chronotachygraphe en application de l’article L. 3315-4 du code des transports**, à savoir la falsification de documents ou données, la fourniture de faux renseignements et la détérioration, l’emploi irrégulier, la modification ou la non-installation des dispositifs de contrôle (**2° du III du présent article**) ;

– **l’acquisition, la cession et l’introduction sur le territoire national de chiens d’attaque** sanctionnées par le premier alinéa du I de l’article L. 215-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) (**1° du IV du présent article**) ;

– la **détention d’un chien d’attaque non stérilisé**, prévue au deuxième alinéa du I du même article L. 215-2 (**même 1°**) ;

(1) *Le délit d’entrave à la circulation routière prévu à l’article L. 412-1 du code de la route, bien que mentionné dans l’exposé sommaire de l’amendement adopté et dans le rapport, ne figure pas dans le dispositif adopté par la Commission.*

(2) *La numérotation interne au présent article ayant, pour des raisons légistiques, substantiellement changé entre la commission et la séance, les références internes mentionnées ici sont, par souci de lisibilité, celles du texte issu de la séance.*

– la **détention sans permis de chien d’attaque ou de chien de garde et de défense malgré une mise en demeure** par l’administration, prévue à l’article L. 215-2-1 du CRPM (2° du IV du présent article).

● En l’absence de mention contraire dans le dispositif proposé, **l’AFD ne serait pas applicable en cas de récidive** – aux termes de la dernière phrase du second alinéa de l’article 495-17 du CPP.

● Les montants des AFD (montant de droit commun, minoré et majoré) proposés pour ces délits, ainsi que les peines normalement encourues, sont présentés dans le tableau de synthèse suivant.

**SYNTHÈSE DE L’EXTENSION DU CHAMP D’APPLICATION DE L’AFD
PROPOSÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT**

Délit	Fondement	Peine de droit commun	AFD minorée	AFD	AFD majorée
			<i>(en euros)</i>		
Filouterie de carburants ou lubrifiants	313-5 (3°) code pénal (CP)	6 mois 7 500 €	250	300	600
Tags	322-1 CP	3 750 € travaux d’intérêt général (TIG)	150	200	450
Intrusion dans un établissement scolaire	431-22 CP	1 an 7 500 €	400	500	1 000
Atteintes à la circulation ferroviaire	L. 2242-4 code des transports	6 mois 3 750 €	250	300	600
Violation des règles de transport routier	L. 3315-4 code des transports	1 an 30 000 €	400	500	1 000
Acquisition, cession et introduction de chien d’attaque	L. 215-2 code rural et de la pêche maritime (CRPM)	6 mois 15 000 €	150	200	450
Détention de chien d’attaque non stérilisé	L. 215-2 CRPM	6 mois 15 000 €	150	200	450
Détention sans permis de chien d’attaque ou de chien de garde et de défense malgré une mise en demeure	L. 215-2-1 CRPM	3 mois 3 750 €	250	300	600

● Compte tenu de la substitution à la généralisation de l’AFD de l’extension de son champ d’application à ces huit nouveaux délits, les modifications initialement prévues par le projet de loi à l’article 495-17 du CPP et le barème des AFD prévu dans le nouvel article 495-17-1 ont été supprimés.

La réécriture du présent article en commission a également eu pour effet de supprimer le dispositif destiné à préserver les intérêts des victimes – en leur permettant de se constituer partie civile – qui figurait dans un nouvel

article 495-24-2 du CPP, ce dispositif n'ayant pas été repris dans la nouvelle rédaction issue de la commission.

● La réécriture de l'article 14 ainsi réalisée et le ciblage au cas par cas des délits susceptibles de faire l'objet d'une AFD sont de nature à répondre, en plus des éléments précédemment mentionnés par votre rapporteur, aux observations du Conseil d'État et de la CNCDH.

b. Les modifications apportées en séance

En séance, trois séries de modifications ont été apportées.

● En premier lieu, **en adoptant un amendement du Gouvernement** ayant recueilli l'avis favorable de la commission, le Sénat a **enrichi la liste des délits susceptibles de faire l'objet d'une AFD**, en ajoutant six nouvelles catégories d'infractions et en élargissant l'AFD à tous les cas de filouterie.

La synthèse des modifications du champ de l'AFD que le Sénat a apporté, en commission et en séance, figure dans un tableau à la fin du présent développement ; dans le détail, les ajouts faits en séance concernent :

– **l'ensemble des cas de filouterie**, et non plus uniquement la filouterie de carburants et lubrifiants ⁽¹⁾, par la suppression, au **1° du II du présent article**, de la référence au 3° de l'article 313-5 du code pénal ;

– le délit d'**exercice illégal de l'activité d'exploitant de taxi** (c'est-à-dire sans être titulaire de l'autorisation de stationnement sur la voie publique), prévu à l'article L. 3124-4 du code des transports ; l'AFD serait de 500 euros, l'AFD minorée de 400 euros et la majorée de 1 000 euros (**1° bis du III du présent article**) ;

– le délit de **violation des règles en matière de véhicule de transport avec chauffeur (VTC)** prévu à l'article L. 3124-7 du code des transports ; les montants de l'AFD sont les mêmes que pour le délit précédent (**1° ter du III du présent article**) ;

– les **délits en matière de transport routier particulier de location à la place et de prise en charge d'un client sur la voie publique**, prévus à l'article L. 3124-12 du code des transports par renvoi au I et au 1° du II de l'article L. 3120-2 du même code ; les montants de l'AFD seraient les mêmes que ceux des deux précédents délits (**1° quater du III du présent article**) ;

– le **refus de se soumettre aux vérifications sur véhicule ou personne lors d'un contrôle routier**, prévu à l'article L. 233-2 du code de la route ; les

(1) Incluant la filouterie de boissons et aliments, d'hébergement à titre onéreux et de transport en taxi ou voiture de place.

montants de droit commun, minoré et majoré de l'AFD seraient, respectivement, de 300 euros, 250 euros et 600 euros ⁽¹⁾ (**1° du V du présent article**) ;

– les **infractions concernant les dispositifs de maîtrise de la pollution** prévues à l'article L. 318-3 du code de la route (suppression, dégradation de la performance, dissimulation de dysfonctionnements, *etc.*) ; l'AFD serait de 200 euros, avec des montants minorés et majorés de 150 euros et 450 euros ⁽²⁾ (**2° du V du présent article**) ;

– la **pénétration en état d'ivresse, par force ou fraude, dans une enceinte sportive** où a lieu une manifestation sportive ou sa retransmission en public, délit prévu à l'article L. 332-5 du code du sport ; les montants de l'AFD seraient de 500 euros, 400 euros et 1 000 euros (**VI du présent article**).

● En deuxième lieu, le Sénat a **rétabli le dispositif préservant les intérêts des victimes** qui figurait dans la version initiale de l'article (**VIII du présent article**).

Ce rétablissement résulte de l'adoption d'un amendement de M. Alain Richard et les membres du groupe RDPI ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

● En troisième et dernier lieu, à l'initiative des rapporteurs et suivant l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a apporté au dispositif issu de la commission plusieurs coordinations et a corrigé une erreur de référence ⁽³⁾.

(1) *Le dispositif de l'amendement gouvernemental adopté par le Sénat inverse les montants de droit commun et minoré, appelant une correction.*

(2) *Là aussi, les montants de droit commun et minoré ont été inversés, appelant la même correction.*

(3) *Ces coordinations résultent essentiellement de la modification apportée à l'article 322-1 du code pénal portant sur les tags ; la correction d'erreur de référence concerne les dispositions relatives à la détention sans permis de certains chiens.*

**SYNTHÈSE DE L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'AFD
ISSUE DES TRAVAUX DU SÉNAT**

Délit	Fondement	Peine de droit commun	AFD minorée	AFD	AFD majorée	Origine
			<i>(en euros)</i>			
Filouterie	313-5 CP	6 mois 7 500 €	250	300	600	Commission <i>Séance</i>
Tags	322-1 CP	3 750 € TIG	150	200	450	Commission
Intrusion dans un établissement scolaire	431-22 CP	1 an 7 500 €	400	500	1 000	Commission
Atteintes à la circulation ferroviaire	L. 2242-4 code des transports	6 mois 3 750 €	250	300	600	Commission
Violation des règles de transport routier	L. 3315-4 code des transports	1 an 30 000 €	400	500	1 000	Commission
Acquisition, cession et introduction de chien d'attaque	L. 215-2 CRPM	6 mois 15 000 €	150	200	450	Commission
Détention de chien d'attaque non stérilisé	L. 215-2 CRPM	6 mois 15 000 €	150	200	450	Commission
Détention sans permis de chien d'attaque ou de chien de garde et de défense malgré une mise en demeure	L. 215-2-1 CRPM	3 mois 3 750 €	250	300	600	Commission
Exercice illégale de l'activité de taxi	L. 3124-4 code des transports	1 an 15 000 €	400	500	1 000	<i>Séance</i>
Exploitation irrégulière de VTC	L. 3124-7 code des transports	1 an 15 000 €	400	500	1 000	<i>Séance</i>
Infractions au transport routier particulier (dont prise en charge irrégulière sur la voie publique)	L. 3124-12 code des transports	1 an 15 000 €	400	500	1 000	<i>Séance</i>
Refus lors d'un contrôle routier	L. 233-2 code route	3 mois 3 750 €	250 ⁽¹⁾	300 ⁽¹⁾	600	<i>Séance</i>
Atteintes aux dispositifs antipollution	L. 318-3 code route	7 500 €	150 ⁽¹⁾	200 ⁽¹⁾	450	<i>Séance</i>
Intrusion forcée en état d'ivresse dans une enceinte sportive	L. 332-5 code sport	1 an 15 000 €	400	500	1 000	<i>Séance</i>

(1) Pour ces deux catégories d'infractions, le dispositif adopté par le Sénat inverse, de façon erronée, les montants de droit commun et minoré de l'AFD ; par souci de lisibilité, les montants figurant dans le tableau ont été rétablis.

*

* *

Article 14 bis (nouveau)
(art. 222-17 du code pénal)

**Suppression de la réitération et de la matérialisation comme éléments
constitutifs du délit de menace**

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Cet article, introduit par le Sénat en commission, modifie les éléments constitutifs du délit de menace, en supprimant l'exigence de réitération ou de matérialisation de la menace pour qu'une sanction soit encourue.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille a alourdi les peines prévues lorsque les menaces sont faites par le conjoint, le concubin ou le partenaire de la victime.

1. L'état du droit

● Défini à l'article 222-17 du code pénal, le **délit de menace** (menace simple) est le fait de menacer de commettre un crime ou un délit contre les personnes dont la tentative est punissable, et suppose pour être constitué que la menace soit :

– **réitérée** – aucun délai n'étant prévu, la réitération peut intervenir dans un temps très court, voire dans le même laps de temps que la première occurrence de la menace ⁽¹⁾ ;

– **ou matérialisée** (par un écrit, une image ou tout autre objet).

Ce délit est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Lorsque la **menace est faite avec l'ordre de remplir une condition**, les peines encourues sont de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Ce délit, prévu à l'article 222-18 du code pénal, n'exige ni réitération ni matérialisation, la menace pouvant être faite « *par quelque moyen que ce soit* ». En outre, n'est pas requis le fait, s'agissant de la menace de commettre un délit, que la tentative de ce dernier soit punissable.

● Des **peines majorées** sont prévues lorsqu'il s'agit d'une **menace de mort** :

– elles sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas de menace simple (second alinéa de l'article 222-17 du même code) ;

(1) Voir ainsi Cass., crim., 26 février 2002, [n° 01-83.545](#), au Bulletin.

– elles sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende s'il s'agit d'une menace avec l'ordre de remplir une condition (second alinéa de l'article 222-18 de ce code).

Enfin, une **circonstance aggravante** est prévue à l'article 222-18-3 du code pénal, lorsque la **menace est commise par le conjoint**, le concubin ou le partenaire de la victime. Les peines encourues sont alors :

- de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende s'il s'agit d'une menace simple, hors menace de mort – ces peines ont été alourdies en 2019 ⁽¹⁾ ;
- de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende s'il s'agit d'une menace de mort simple ou d'une menace avec l'ordre de remplir une condition ;
- de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende s'il s'agit d'une menace de mort avec l'ordre de remplir une condition.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par le Sénat, à la suite de l'adoption en commission d'un amendement de M. Pierre-Antoine Levi (UC) et plusieurs de ses collègues.

- Il prévoit, à travers une réécriture de l'article 222-17 du code pénal ⁽²⁾, une modification des éléments constitutifs du délit de menace, en **supprimant l'exigence qu'elle soit réitérée ou matérialisée** par un écrit, une image ou tout autre objet – la menace pouvant être réalisée « *par quelque moyen que ce soit* ».

En réalité, **ce dispositif vise surtout à supprimer la condition de réitération, qui n'est pas exigée en l'état du droit si la menace est matérialisée** – cette condition s'appliquant donc aux menaces verbales ou mimées.

Ainsi, pour de telles menaces verbales ou mimées, la réitération ne serait plus nécessaire, et le délit serait constitué dès la première occurrence.

- L'objectif affiché par les auteurs de l'amendement dont l'adoption a conduit à l'introduction de cet article est de permettre aux parquets de poursuivre plus largement les auteurs de menace, afin de lutter plus efficacement contre les violences faites aux femmes ou à raison de l'identité ou des opinions d'une personne.

(1) Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, article 10. Les peines encourues étaient auparavant de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

(2) Le présent article réécrit totalement l'article 222-17, mais il ne modifie en réalité qu'une partie du premier alinéa de ce dernier.

*

* *

Article 15

(art. L. 115-1, L. 742-1 et L. 742-2-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Unité de commandement en cas de crise

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 du projet de loi permet au préfet de département, lors d'événements d'une particulière gravité et sur autorisation du préfet de zone, de diriger l'action de l'ensemble des services et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, alors placés pour emploi sous son autorité, pour les seules mesures liées à la gestion de la situation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 115-1 du code de la sécurité intérieure, introduit par 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, dite loi « Matras », a consacré le rôle du préfet en cas de crise susceptible de dépasser la réponse courante des acteurs assurant ou concourant à la protection générale des populations ou à la satisfaction de ses besoins prioritaires, en lui confiant la direction des opérations.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a supprimé l'exclusion des agences régionales de santé initialement prévue par le dispositif.

1. L'état du droit

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, le préfet, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le préfet de département dirige ainsi, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies par décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État. Il est compétent pour prendre les décisions dans les matières relevant de leurs attributions, et a autorité sur les chefs des services déconcentrés, ainsi que sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale et le directeur départemental des services d'incendie et de secours ⁽¹⁾.

(1) Art. 1^{er} et 15 à 18 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.

En cas de crise, du fait de son rôle interministériel et de ses pouvoirs en matière de police administrative, **le préfet** est donc le « *véritable directeur des opérations chargé d'assurer la cohérence de l'action publique par la coordination de l'ensemble des acteurs publics, privés, associatifs et des collectivités territoriales* »⁽¹⁾, et **constitue l'autorité naturelle pour prendre les décisions nécessaires**⁽²⁾.

Hors période de crise, l'autorité fonctionnelle du préfet sur l'administration territoriale de l'État n'est toutefois pas complète.

D'une part, s'agissant des services déconcentrés, le décret du 29 avril 2004 prévoit des aménagements spécifiques propres à certains services déconcentrés⁽³⁾. Sont ainsi exclues des missions placées sous l'autorité du préfet de département celles relatives :

– au contenu et à l'organisation de l'action éducative, 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 ;

– et, enfin, aux attributions exercées par les agences régionales de santé.

D'autre part, s'agissant des établissements publics, seule une loi peut porter atteinte à la liberté contractuelle d'un établissement public et à son autonomie⁽⁴⁾.

Par ailleurs, le cadre juridique de la gestion des crises territoriales n'est pas unifié, et demeure régi par des dispositions diverses.

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

(1) *Instruction du ministre de l'Intérieur NOR INTE1513249J du 8 juin 2015 sur les responsabilités du préfet en cas de crise.*

(2) *Étude d'impact jointe au projet de loi, page 122.*

(3) *Art. 32 et 33 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.*

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, considérant n° 54, et Conseil d'État, 14 mai 1971, n° 77582, Sieur Fasquelle.*

professionnels ⁽¹⁾, dite « loi Matras », **avait permis un premier accroissement des prérogatives du préfet de département.**

L'article L. 115-1 du code de la sécurité intérieure, créé par le texte, vise à clarifier la gestion territoriale des crises, en consacrant le rôle du préfet.

Cet article prévoit qu'en cas de situation de crise **susceptible de dépasser la réponse courante des acteurs** assurant ou concourant à la protection générale des populations ou à la satisfaction de ses besoins prioritaires, le préfet de département assure la direction des opérations. Pour cela, le préfet met en place une organisation de gestion de crise. Dans le cadre de ses compétences, il dispose des moyens du plan Orsec départemental prévu à l'article L. 741-2 du même code ⁽²⁾, lui permettant notamment de **recenser et mobiliser les acteurs publics et privés et leurs capacités**, de **réquisitionner au besoin les personnes physiques et morales et leurs capacités**, ainsi que de fixer et coordonner les objectifs à atteindre.

Toutefois, si, dans le cadre du plan Orsec, le préfet peut mobiliser les moyens publics nécessaires, qu'ils relèvent de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics, et mobiliser ou réquisitionner les moyens privés nécessaires, cela impose à ces personnes, publiques ou privées, de **déferer aux demandes du préfet**. En revanche, même en tant que directeur des opérations de secours, **le préfet ne peut pas se substituer aux autorités compétentes de direction des services ou d'établissements publics qui ne sont pas soumis à son autorité hiérarchique.**

Alors que la nature et la fréquence des crises évoluent, **cette situation est dès lors susceptible d'affaiblir la capacité de réaction de l'État** dans de telles situations.

L'étude d'impact relève ainsi que l'augmentation des menaces sur les systèmes d'information et les nouveaux risques liés au dérèglement climatique font craindre l'apparition de « *nouvelles crises plus graves, plus fréquentes, plus multiples et donc plus incertaines* » ⁽³⁾, nécessitant une réponse globale et susceptible de concerner toutes les dimensions de l'action publique.

Dans un récent rapport sur les états d'urgence, le Conseil d'État relevait par ailleurs que le **développement de structures territoriales spécialisées** sous forme d'agence ou d'établissements publics, à côté de la représentation de l'État par

(1) Article 12 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, créant un chapitre V dans le titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité intérieure.

(2) « En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'État dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental. Lorsque le représentant de l'État prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est concerné par ces opérations. »

(3) Étude d'impact jointe au projet de loi, page 123.

l'administration préfectorale, inspiré par une logique de spécialisation et de sophistication, **n'était pas adapté à des situations de crise grave** « *qui imposent que des décisions soient prises dans l'urgence et de façon intelligible et cohérente* » ⁽¹⁾.

À ce titre, la crise sanitaire de la Covid-19 a rappelé le « *besoin de clarification du rôle et du positionnement* » des préfets, des services de l'État et des établissements publics, « *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* » ⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

Le dispositif proposé a pour objectif de clarifier et de 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'État et services déconcentrés ne relevant pas de son autorité hors période de crise, pour les seules mesures liées à la gestion de la situation.

Les **alinéas 4 à 7** créent, à cet effet, un nouvel article L. 742-2-1 dans le code de la sécurité intérieure.

Le dispositif pourrait, ainsi, être actionné lorsqu'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.

Dans une telle situation, si le préfet de département estime que cela est nécessaire pour assurer le rétablissement de l'ordre public et mettre en œuvre les opérations de secours, et à ces seules fins, il peut alors solliciter l'autorisation du préfet de zone de diriger l'action de l'ensemble des services et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial. Ces services et établissements seraient alors placés pour emploi sous son autorité.

Comme le relève le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, la substitution du préfet à ces autorités est de nature à renforcer l'efficacité de sa direction des opérations de sécurité civile, en permettant des **prises de décisions plus rapides et mieux adaptées aux circonstances**.

Comme le relève l'étude d'impact, l'autorité du préfet serait accrue à l'égard des administrations civiles de l'État, et notamment les services académiques et les directions départementales des finances publiques ⁽³⁾, mais également, en tant

(1) Conseil d'État, Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes. *Étude annuelle 2021*.

(2) *Étude d'impact jointe au projet de loi, page 124*.

(3) *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*

qu'établissements publics de l'État, des agences régionales de santé, de l'Office français de la biodiversité, de l'Office national des forêts et des agences de l'eau.

Des garanties sont prévues. D'une part, l'autorisation, qui doit être donnée par le préfet de zone, ne peut l'être que pour une durée maximale d'un mois, et détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles elle s'applique. D'autre part, si l'autorisation peut être renouvelée, dans les mêmes formes, par période d'un mois au plus, sous réserve que les conditions l'ayant motivée soient toujours réunies, il y est mis fin dès que ces conditions ont cessé de l'être.

Le projet de loi exclut du dispositif les agences régionales de santé, en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence dans le département, pour les mesures prévues dans une telle situation et qui relèvent de la compétence de cet établissement.

Les pouvoirs du préfet en cas de menaces et crises sanitaires graves

L'article L. 3131-1 du code de la santé publique prévoit qu'en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de prévenir et de limiter les conséquences de cette menace sur la santé de la population, prescrire :

- toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ;
- et des mesures de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement.

Le ministre peut habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles.

L'article L. 3131-13 du même code précise que les mesures individuelles ayant pour objet la mise en quarantaine et les mesures de placement et de maintien en isolement sont prononcées par décision individuelle motivée du représentant de l'État dans le département, sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé.

L'**alinéa 3** complète par ailleurs l'article L. 742-1 du même code et précise que les opérations de secours sont constituées par un ensemble d'actions « *ou de décisions* » 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.

Enfin, les **alinéas 1 et 2** abrogent l'article L. 115-1 du code de la sécurité intérieure. En effet, cet article est partiellement redondant avec l'article L. 742-2 du même code relatif aux opérations de secours du préfet, et s'articule mal avec le nouvel article L. 742-2-1 que le projet de loi propose d'y créer.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Considérant « *qu'en temps de crise, une unité de commandement était nécessaire afin de redonner une clarté tant en interne à l'État qu'en externe, à l'égard des autres acteurs de gestion de crise comme les élus locaux* », la commission des Lois du Sénat a **supprimé l'exclusion des agences régionales de santé initialement prévue** par le dispositif, sur proposition des rapporteurs ⁽¹⁾.

Elle a par ailleurs apporté des précisions rédactionnelles au dispositif.

En séance publique, le Sénat n'a pas modifié cet article.

*

* *

(1) Amendement COM-94 de MM. Loïc Hervé et Daubresse, rapporteurs.

Article 16

Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les dispositions permettant l'application des dispositions du projet de loi dans les outre-mer

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires à l'adaptation et à l'extension des dispositions de la présente loi dans les collectivités qui relèvent de l'article 73 et de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

➤ **Les modifications votées par le Sénat**

En commission des Lois, le Sénat a **inscrit directement au présent article les dispositions nécessaires à l'application et à l'adaptation du projet de loi**, tout en conservant l'habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnance.

Outre un amendement de coordination des rapporteurs, les sénateurs ont adopté, en séance publique, **un amendement portant finalement suppression de cette habilitation.**