

Proposition de loi (n° 3452)
relative à la sécurité globale
Document faisant état de l'avancement des travaux des rapporteurs
M. Jean-Michel Fauvergue et Mme Alice Thourot

2 novembre 2020

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX POLICES MUNICIPALES

CHAPITRE I^{ER} Dispositions relatives aux prérogatives des polices municipales

Article 1^{er} **Expérimentation dans le domaine de la police municipale**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article fixe le cadre d'une expérimentation permettant aux communes dont les polices municipales répondent à un certain nombre de critères – liés à leur taille et leur organisation – de demander à ce que leurs agents exercent plusieurs compétences de police judiciaire limitativement énumérées.

Dernières modifications législatives intervenues

Les compétences des policiers municipaux ont été élargies par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme à certaines opérations de contrôle, avec l'accord du maire, dans le cadre des périmètres de protection.

1. L'état du droit : les missions des agents de police municipale

Les agents de police municipale exercent à la fois des missions de police administrative et des missions de police judiciaire.

● Les missions de police administrative

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, les agents de police municipale sont chargés de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils ont donc pour mission la protection de l'ordre public municipal tel qu'il est défini par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Cela se traduit, notamment, par l'exécution des arrêtés de police du maire ⁽¹⁾. Par construction, ces missions sont différentes d'une municipalité à l'autre en fonction des circonstances locales, de l'état de la délinquance et de l'impulsion politique donnée par le maire.

● **Les missions de police judiciaire**

En application du 2° de l'article 21 du code de procédure pénale, les agents de police municipale ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA) ⁽²⁾. Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal.

Depuis une dizaine d'années, les **compétences de police judiciaire des agents de la police municipale se sont considérablement accrues.**

Les agents de police municipale peuvent ainsi **verbaliser la grande majorité des contraventions prévues par le code de la route** ⁽³⁾. Pour la constatation de certaines de ces infractions, ils disposent d'ailleurs d'un accès direct aux données du système national des permis de conduire et du système d'immatriculation des véhicules ⁽⁴⁾. Ils peuvent également prescrire la mise en fourrière d'un véhicule ⁽⁵⁾.

De même, ils peuvent constater par procès-verbal (PV) certaines infractions à la **police des transports publics ferroviaires ou guidé** ⁽⁶⁾.

En outre, ils peuvent dresser de nombreuses **contraventions prévues par le code pénal ne nécessitant pas d'actes d'enquête et ne réprimant pas des atteintes à l'intégrité des personnes.** Cela concerne notamment ⁽⁷⁾ :

- la divagation et l'excitation d'animaux dangereux ;
- les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes ;
- les menaces de destruction, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ;
- l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets ;
- les atteintes volontaires ou involontaires et mauvais traitements à animal.

(1) Deuxième alinéa de l'article L. 511-1.

(2) Comme les adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les gardes champêtres.

(3) Article R. 130-2 du code de la route.

(4) Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules.

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

(6) Article L. 2241-1 du code des transports.

(7) Article R. 15-33-29-3 du code de procédure pénale.

Ils constatent par rapport le délit d'attroupement portant atteinte à la libre circulation dans les parties communes des immeubles ⁽¹⁾.

Plus récemment, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 leur a conféré un pouvoir de verbalisation en cas de non-respect du confinement, dans un champ d'attribution d'ordinaire propre à l'État.

Les agents de police municipale sont par ailleurs habilités en leur qualité d'APJA à **relever l'identité des contrevenants** pour dresser les procès-verbaux. Lorsque le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, les agents de police municipale doivent en rendre compte immédiatement à tout OPJ territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner de lui présenter sur-le-champ le contrevenant ou retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée ⁽²⁾. De jurisprudence constitutionnelle constante, les policiers municipaux ne peuvent procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de leur mission de police judiciaire faute d'être placés à la disposition des OPJ ⁽³⁾.

2. Le choix de ne pas faire évoluer le statut judiciaire des agents de police municipale

L'article 92 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 8 février 2011 prévoyait initialement de conférer la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, afin qu'ils puissent seconder les OPJ dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition contraire à l'article 66 de la Constitution, car la « *police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire* ». Il a considéré qu'en conférant la qualité d'APJ aux directeurs de police municipale sans les mettre à la disposition des officiers de police judiciaire », le contrôle qu'exerce le procureur de la République sur la police judiciaire « *serait par trop distendu* » ⁽⁴⁾.

Comme vos rapporteurs le notaient en 2018 dans leur rapport au Gouvernement, « *contrairement à une idée régulièrement avancée, la plupart des policiers municipaux ne souhaitent pas que leur qualification judiciaire et donc leurs prérogatives en la matière soient revues à la hausse. Concrètement, ils se satisfont de leur statut d'agent de police judiciaire adjoints (APJA au sens de l'article 21 du code de procédure pénale) et ne souhaitent pas évoluer. La mission se reconnaît dans ce diagnostic. En effet, la force principale des policiers municipaux est de pouvoir se projeter sur le terrain pour effectuer leurs diverses*

(1) Article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et quatrième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure.

(2) Article 78-6 du code de procédure pénale.

(3) Décision n° 2011-625 DC du 11 mars 2011, considérant 60.

(4) Commentaires aux cahiers, p. 37.

missions. L'image du policier bloqué dans son bureau pour remplir des pages de procédures ne s'applique pas à eux justement parce qu'ils ne sont pas agents de police judiciaire (et encore moins officiers de police judiciaire). Renforcer les compétences judiciaires impliquerait de renforcer la dimension procédurale de la fonction et l'éloignerait de ses missions et finalités premières. La mission propose donc de maintenir en l'état la situation actuelle. » ⁽¹⁾

3. Les dispositions de la proposition de loi

Le 25 juillet 2020, le Premier ministre, M. Jean Castex, a insisté, dans son discours à Nice, sur le renforcement de l'action de proximité et annoncé une expérimentation sur l'extension des compétences de la police municipale, demandant au législateur d'en fixer le cadre afin d'offrir aux maires un outil souple, opérationnel et respectueux des compétences de chacun.

Le **paragraphe I** du présent article **organise les conditions de l'expérimentation**, qui pourrait durer trois ans à compter de l'entrée en vigueur des mesures d'application de la loi, lesquelles doivent intervenir au plus tard le 30 juin 2021.

Les communes pouvant entrer dans le champ de l'expérimentation sont celles qui comprennent :

- au moins 20 agents de police municipale ;
- un directeur ou un chef de service de police municipale.

Un arrêté conjoint des deux ministres de l'intérieur et de la justice déterminera les communes autorisées, si elles le demandent, au regard des circonstances locales, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État.

Le bilan final de l'expérimentation fera l'objet d'un **rapport remis au Parlement** par le Gouvernement au plus tard neuf mois avant son terme.

Le **paragraphe II** permet que, dans ce cadre, par dérogation aux règles du code de procédure pénale qui prévoient une transmission par l'intermédiaire des OPJ, les agents de police municipale pourront **adresser directement leurs rapports et PV** simultanément au maire et, par l'intermédiaire des directeurs ou des chefs de service de police municipale, **au procureur de la République**.

Cette disposition est la concrétisation de la proposition n° 33 du rapport parlementaire précité.

(1) Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, septembre 2018, p. 76.

Cela représentera un gain d'efficacité, « *tant pour le policier municipal que pour le policier national ou le gendarme qui se borne, dans ces cas de figure, à faire office de facteur* ». ⁽¹⁾

Le **paragraphe III** permet **l'immobilisation et la mise en fourrière du véhicule** par le directeur ou le chef de police municipale, avec l'autorisation préalable du procureur de la République, en cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de la cinquième classe pour lequel la peine de confiscation du véhicule est encourue. En l'état du droit, cette possibilité n'est offerte qu'aux OPJ et APJ, également sur autorisation préalable du procureur de la République.

Le **paragraphe IV** permet de procéder à des **saisies des objets ayant servi à la commission d'infractions** commises sur la voie publique que les agents de police municipale sont compétents pour constater, pour lesquelles la peine de confiscation de l'objet est prévue. Les objets saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés, en présence de la personne. La saisie est constatée par procès-verbal.

Le **paragraphe V** permet aux agents de police municipale de **constater des infractions limitativement énumérées** qui ne nécessitent pas la réalisation d'actes d'enquête :

- vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal) ;
- conduite sans permis (article L. 221-1 du code de la route) ;
- conduite sans assurance (article L. 324-2 du code de la route) ;
- occupation illicite de hall d'immeuble (article L. 126-3 du code de la construction) ;
- consommation de produits stupéfiants (article L. 3421-1 du code de la santé publique) ;
- violation de domicile, lorsque le local appartient à la commune (article L 226-4 du code pénal) ;
- occupation illicite de terrain municipal (article 322-4-1 du code pénal) ;
- destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui et tag (article 322-1 du code pénal).

Ils pourront par ailleurs constater dans les mêmes conditions (territoire communal, sans acte d'enquête) plusieurs infractions, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État, relatives :

- aux débits de boissons ;

(1) *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, op. cit., p. 76.

- à la lutte contre l'alcoolisme ;
- à la répression de l'ivresse publique ;
- à la protection des mineurs.

Le **paragraphe VI** étend les capacités des agents de police municipale en matière de **relevé d'identité**. Il est prévu que les PV pourront comporter les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet du relevé d'identité.

Le **paragraphe VII** crée un cadre juridique *ad hoc* pour les chefs et les directeurs de police municipale dirigeant des services de police municipale participant à l'expérimentation.

Les chefs et les directeurs de police municipale

Les **chefs de service de police municipale** constituent un cadre d'emplois de police municipale de catégorie B, comprenant trois grades. Ils sont chargés d'assurer l'encadrement des agents de police municipale, dont ils coordonnent l'activité. Ils ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale.

Jusqu'en 2006, seuls les cadres d'emplois d'agents et de chefs de service de police municipale existaient, ce qui avait conduit certaines communes à créer des emplois de catégorie A pour assurer l'encadrement de la filière.

Le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 a institué un cadre d'emplois de catégorie A qui comprend deux grades, soit celui de **directeur de police municipale** et celui de directeur principal de police municipale. Au sein d'une police municipale, la création d'un emploi de directeur n'est possible qu'à compter d'un certain seuil fixé à au moins vingt agents relevant des cadres d'emplois de police municipale. Les directeurs de police municipale assurent la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de la police municipale. À ce titre, ils participent notamment à la conception et assurent la mise en œuvre des stratégies d'intervention de la police municipale et assurent l'encadrement des fonctionnaires des cadres d'emplois des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale dont ils coordonnent les activités.

L'extension ainsi délimitée des compétences des policiers municipaux, sans création d'un statut autonome d'officier municipal judiciaire, implique qu'elles s'exercent sous le contrôle du procureur de la République. Assurer un contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire est requis pour assurer la conformité du dispositif à la jurisprudence constitutionnelle de 1991 précitée.

Il est donc prévu une procédure d'habilitation sur le modèle de celle des OPJ ainsi que l'affirmation du principe selon lequel les directeurs et chefs de police municipale sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction.

Pour exercer les compétences prévues au II (transmission directe des PV au procureur) et III (immobilisation d'un véhicule), les chefs et directeurs doivent remplir plusieurs conditions :

- être habilités personnellement par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort duquel est affecté le fonctionnaire ;
- avoir suivi une formation ;
- avoir satisfait à un examen technique.

Cette habilitation est valable pour toute la durée des fonctions, y compris en cas de changement d'affectation au sein d'une même cour d'appel.

Les conditions d'octroi, de retrait et de suspension de l'habilitation sont fixées sur le modèle de ce qui est prévu aux articles 16-2 et 16-3 du code de procédure pénale pour les OPJ et par décret en Conseil d'État.

*

* *

Article 2

(art. L. 511-1 du code de la sécurité intérieure)

Suppression d'un seuil restreignant les capacités des policiers municipaux à procéder à des inspections visuelles de bagages et à des palpations de sécurité

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet aux agents de police municipale affectés à la sécurité d'une manifestation de procéder à des inspections visuelles de bagages et à des palpations de sécurité quelle que soit la taille de la manifestation (alors que le seuil est aujourd'hui d'au moins 300 spectateurs).

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 1^{er} de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a institué des périmètres de protection, permettant de sécuriser des lieux ou des événements soumis à un risque de terrorisme. Affectés à ces périmètres après accord du maire de la commune, les agents de police municipale peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement du propriétaire, à leur fouille.

Aux termes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, les policiers municipaux qui sont affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle, à celle des périmètres de protection ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal peuvent procéder à

l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.

Ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité.

Ces manifestations sportives, récréatives ou culturelles à l'occasion desquelles les agents de police municipale peuvent procéder à ces inspections visuelles et ces fouilles sont celles qui sont mentionnées à l'article L. 613-3 du présent code, soit celles qui rassemblent plus de 300 spectateurs.

Ce seuil paraissant inutilement restrictif, le présent article le supprime. Il s'agit de la concrétisation de la proposition n° 35 du rapport précité remis en 2018 par vos rapporteurs sur le continuum de sécurité.

*

* *

Article 3

(art. L. 3441-1 du code de la santé publique)

Transport de personnes en état d'ivresse manifeste

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article clarifie les règles relatives au transport de personnes en état d'ivresse manifeste afin de prévoir explicitement que les agents de police municipale puissent y participer.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 3341-1 du code de la santé publique n'a pas fait l'objet d'évolution récente.

1. L'état du droit

L'article L. 3341-1 du code de la santé publique prévoit qu'une personne trouvée en état d'ivresse dans les lieux publics est, par mesure de police, conduite à ses frais dans le local de police ou de gendarmerie le plus proche ou dans une chambre de sûreté le temps de son dégrisement.

Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012. Elle ne méconnaît pas l'exigence selon laquelle toute privation de liberté doit être nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs de préservation de l'ordre public et de protection de la santé qu'elles poursuivent.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à la brièveté de la privation de liberté engendrée par le placement en cellule de dégrisement,

privation organisée à des fins de police administrative, l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire ne méconnaissait pas les exigences de l'article 66 de la Constitution ⁽¹⁾.

En outre, l'ivresse publique et manifeste (IPM) est sanctionnée par une contravention de 2^{ème} classe, pouvant atteindre 150 euros ⁽²⁾

En l'état du droit positif, aucun texte ne mentionne le rôle des services de police municipale dans les procédures d'IPM, ce qui n'est pas sans poser des difficultés. Comme cela a été souligné par le rapport parlementaire précité sur le continuum de sécurité, *« au fil du temps, elles ont été progressivement impliquées dans leur prise en charge, entraînant des problèmes d'organisation, de disponibilité et de coût. En effet, le transport de la personne en état d'ébriété de la voie publique à l'hôpital est de la compétence des forces de police et de gendarmerie nationales, de même que la charge de l'examen médical. L'intervention des polices municipales relèverait donc d'une opération de police administrative et d'une mission de préservation de l'ordre public. Des conventions de coordination permettent déjà d'associer les polices municipales à la procédure en lui permettant de renforcer les forces de sécurité de l'État pour les transferts à l'hôpital. Cette procédure est cependant chronophage et coûteuse. Depuis quelques mois, des communes ont voté des délibérations visant à facturer leur intervention auprès des personnes concernées. Toutefois, la légalité de ces délibérations a fait l'objet de débats devant les juridictions, dont rien n'indique qu'ils sont clos »*. ⁽³⁾

2. Les dispositions de la proposition de loi

Conformément à la proposition n° 38 du rapport précité sur le continuum de sécurité, le présent article ajoute explicitement les policiers municipaux à la liste des agents susceptibles d'intervenir dans le cadre d'une procédure d'IPM.

Par ailleurs, il est proposé de préciser que la personne doit être soumise à un examen médical préalablement à son placement en cellule de dégrisement.

*

* *

(1) Le Conseil a toutefois formulé une réserve d'interprétation : lorsque la personne est placée en garde à vue après avoir fait l'objet d'une mesure de privation de liberté en application de l'article L. 3341-1, al. 1^{er} du code de la sécurité intérieure, la protection constitutionnelle de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire exige que la durée du placement en chambre de sûreté soit prise en compte dans la durée de la garde à vue.

(2) Article R. 3353-1 du code de la santé publique.

(3) D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, op. cit., pp. 79-80.

CHAPITRE II
**Dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement
 des polices municipales**

Article 4

(art. L. 511-2, L. 531-1 à L. 535-5 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure)

Création d'une police municipale à Paris

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article crée le cadre légal permettant de doter la ville de Paris d'une police municipale.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi du 28 février 2017 ⁽¹⁾ a conféré au maire de Paris les pouvoirs de police en matière de verbalisation du stationnement payant et gênant, organisation des manifestations festives, sportives et culturelles non itinérantes, gestion des fourrières et salubrité des bâtiments.

1. L'état du droit

Parmi les villes françaises de plus de 100 000 habitants, seules celles de Brest et de Paris ne sont pas dotées d'un service de police municipale et n'ont pas recruté de policiers municipaux.

À Paris, cette situation est liée à la spécificité du régime juridique du statut de la capitale mais elle s'est progressivement rapprochée du droit commun.

La loi du 31 décembre 1975 a ainsi réformé le statut de la capitale en prévoyant notamment l'élection d'un maire à Paris auquel ont pu ensuite être transférées certaines compétences exercées par le préfet de police ⁽²⁾.

Le maire de Paris a ensuite vu ses prérogatives se renforcer au cours des dernières années. Il est ainsi devenu compétent en matière de salubrité sur la voie publique, bon ordre dans les foires et marchés, sous réserve des prérogatives du préfet de police en matière de protection des lieux sensibles comme les institutions de la République.

La loi du 28 février 2017 précitée a constitué une nouvelle étape dans l'extension des compétences du maire initiée par les lois précédentes : elle a conféré au maire de Paris les pouvoirs de police en matière de verbalisation du stationnement payant et gênant, d'organisation des manifestations festives,

(1) Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

(2) Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 dite « loi PLM », loi n° 86-1308 du 29 septembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris, loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

sportives et culturelles non itinérantes, de gestion des fourrières et de salubrité des bâtiments.

Une conséquence importante de la loi du 28 février 2017 a été le transfert à la Ville de la pleine responsabilité sur les 1 600 agents de surveillance de Paris (ASP) précédemment affectés à la police du stationnement sous l'autorité du préfet de police.

La création d'une police municipale parisienne a été annoncée à la fin du mois de janvier 2019 par la maire de Paris, Mme Anne Hidalgo. Cette annonce a fait l'objet d'une communication et d'un débat au Conseil de Paris les 4 et 5 février 2019.

Comme l'a souligné la Cour des comptes dans un récent rapport, la mairie de Paris a regroupé des agents de plusieurs services municipaux en créant en 2016 la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP) qui a succédé à la direction de la prévention et de la protection constituée en 1996. La nouvelle direction contribue, par des actions de prévention, de médiation, de dissuasion et, si nécessaire, de verbalisation, à la régulation de l'espace public et à la tranquillité des parisiens. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la Ville a intégré dans ses effectifs les agents transférés de la préfecture de police. L'effectif total de la DPSP devrait atteindre 3 400 agents ⁽¹⁾, par création ou par transfert ⁽²⁾.

Selon le projet annoncé par la maire de Paris, les missions de la future police municipale seraient de trois ordres : lutter contre les incivilités dans l'espace public, veiller à la tranquillité publique, assurer la régulation des déplacements et la protection des piétons et des cyclistes.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Le **paragraphe I** du présent article est relatif aux missions des agents de la police municipale parisienne tandis que le **paragraphe II** a trait à leur statut particulier.

Le **1° du I** complète l'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure, qui dispose que les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux, afin d'indiquer qu'à Paris, il s'agira de fonctionnaires de la Ville de Paris.

Le **2° du I** insère un nouveau chapitre III consacré aux « agents de police municipale exerçant leurs fonctions sur le territoire de la ville de Paris » au sein du titre III du livre V du code de la sécurité intérieure.

L'article L. 533-1 prévoit que les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées à Paris que par des fonctionnaires de la ville de Paris.

(1) Dont une centaine de « médiateurs » et près de 700 agents d'accueil et de surveillance des parcs et jardins.

(2) Cour des comptes, Les polices municipales, octobre 2020.

L'article L. 533-2 dispose que les corps de la police municipale à Paris sont créés par décret en Conseil d'État après avis du Conseil de Paris.

L'article L. 533-3 prévoit que les agents de la police municipale parisienne bénéficient d'une formation initiale et continue assurée par la ville de Paris (dans la mesure où Paris n'est pas adhérente du centre national de la fonction publique territoriale qui assure les formations des policiers municipaux). Il est néanmoins prévu que le contenu et la durée de ces formations sont équivalents à ceux des formations dispensées aux autres policiers municipaux.

S'agissant des pouvoirs des policiers municipaux parisiens, l'article L. 533-4 dispose qu'ils peuvent constater par PV les contraventions aux arrêtés du préfet de police relatifs au bon ordre, à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publiques (à l'exception toutefois des interdictions de manifestations sur la voie publique).

L'article L. 533-5 dispose que les attributions dévolues en matière de police municipale au préfet sont exercées à Paris par le préfet de police : il s'agit en particulier de l'agrément des policiers municipaux et de l'autorisation de port d'arme.

Aux termes du **II du présent article**, les statuts particuliers des corps de la police municipale de Paris sont fixés par référence aux cadres d'emplois de la police municipale.

Sont également prévues les conditions dans lesquelles les agents peuvent être dispensés de tout ou partie de la formation initiale lors de la constitution initiale du corps, à raison de la reconnaissance de leur expérience professionnelle.

*

* *

Article 5

(art. L. 512-1 du code de la sécurité intérieure)

Suppression d'un seuil freinant la possibilité de mise en commun de policiers municipaux

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article facilite la mise en commun entre les communes de policiers municipaux par la suppression du seuil de 80 000 habitants au-dessus duquel cette possibilité n'est pas ouverte aujourd'hui.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a assoupli les conditions de mutualisation des agents de police municipale (article 61) et des gardes-champêtres (article 63) au

niveau intercommunal en confiant au président de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) un pouvoir d'initiative partagé avec les maires pour le recrutement d'agents de police municipale au niveau intercommunal.

1. L'état du droit

Comme l'indiquait le rapport précité de vos rapporteurs sur le continuum de sécurité, « *le niveau pertinent de coordination et d'articulation entre les forces de sécurité de l'État et les personnels des polices municipales doit être le bassin de vie. Or, le ressort des polices municipales est, par nature, celui de la commune. Pour être pleinement efficace, leur périmètre devrait dépasser ce cadre pour embrasser celui des EPCI, qui correspondent davantage à l'objectif cible.* » ⁽¹⁾

Le code de la sécurité intérieure permet déjà, à des degrés divers, de mutualiser des polices municipales, par le biais de :

– la mise en commun d'agents de police municipale entre les communes formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 80 000 habitants (article L. 512-1). La mise en commun des policiers municipaux s'effectue alors dans un cadre conventionnel : pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune ;

– le recrutement d'agents de police municipale par un EPCI à fiscalité propre, en vue de les mettre à disposition des communes. Ceux-ci sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils exercent leurs fonctions. En tout état de cause, il n'y a jamais de délégation du pouvoir de police générale des maires ;

– l'utilisation en commun de policiers municipaux entre communes limitrophes, ou appartenant à une même agglomération, lors d'une manifestation exceptionnelle, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle (article L. 512-3) ;

– l'affectation d'agents de police municipale à des missions de maintien du bon ordre dans les transports en commun sur le territoire des communes contiguës desservies par le réseau de transport (article L. 512-1-1).

Selon la Cour des comptes, une quarantaine de dispositifs de mutualisation existait en 2018.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Le présent article modifie l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure afin de supprimer le seuil de 80 000 habitants au-delà duquel des communes formant un seul tenant ne peuvent mettre en commun des agents de police municipale.

(1) *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, op. cit, p. 61.

Il s'agit de la mise en œuvre de la proposition n° 18 du rapport sur le continuum de sécurité précité.

*

* *

Article 6

(art. L. 412-57 [nouveau] code des communes)

Recrutement des policiers municipaux et souscription d'un engagement de servir

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article fixe le cadre du recrutement des policiers municipaux en instaurant, notamment, un engagement de servir la commune ou l'EPCI qui a pris en charge la formation de l'agent.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Il s'agit d'une mesure nouvelle, qui n'a donc pas fait l'objet de modifications législatives.

1. L'état du droit

• Des fonctionnaires territoriaux

Les agents de police municipale sont des fonctionnaires territoriaux recrutés dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les trois cadres d'emplois de la police municipale sont régis par décret ⁽¹⁾.

Il faut noter que « *la grande majorité des policiers municipaux appartient au cadre d'emplois qui relève de la catégorie C (plus de 90 %), tandis que moins de 1 % sont des fonctionnaires de catégorie A* » ⁽²⁾.

• Une formation spécifique

La formation des policiers municipaux est destinée aux agents recrutés sur une liste d'aptitude à l'issue d'un concours ainsi qu'à ceux recrutés par la voie du détachement.

(1) Il s'agit des décrets n°s 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale et 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

(2) D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, op. cit., p. 70.

Les gardiens-brigadiers bénéficient d'une formation initiale de six mois organisée par le CNFPT ⁽¹⁾. Cette durée est de neuf mois pour les cadres d'emplois de chef de service et des directeurs de police municipale.

Comme l'a noté la Cour des comptes récemment, les délais de départ en formation ainsi que leur durée font aussi l'objet d'insatisfactions majeures de la part des maires. Les employeurs critiquent notamment le fait qu'un agent nouvellement recruté ne puisse être opérationnel avant au minimum un an, soit au terme de la formation initiale et de la formation préalable à l'armement si l'agent est armé, pour laquelle l'attente peut être longue. Sur ce point, le CNFPT s'est engagé à proposer une place en formation initiale dans un délai de quatre mois après réception de l'arrêté de nomination et dans un délai de deux mois après réception de la demande de port d'arme s'agissant des formations à l'armement.

Une formation adaptée pour les policiers nationaux et les gendarmes

L'article L. 511-7 du CSI, introduit par l'article 60 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, prévoit désormais une dispense totale ou partielle de formation obligatoire pour les policiers et les gendarmes intégrant la police municipale. Celle-ci permet aux agents nommés dans le cadre d'emplois de policier municipal « *d'être dispensés de tout ou partie, de cette formation [initiale] à raison de la reconnaissance de leurs expériences professionnelles antérieures* ». ⁽²⁾

Sur les 1 400 agents de police municipale recrutés annuellement, 70 % sont d'anciens gendarmes ou policiers nationaux.

● Une réflexion à mener sur l'opportunité de créer une école nationale des polices municipales

La commission d'enquête créée à l'Assemblée nationale sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité a indiqué que : « *La création d'une école nationale des polices municipales permettrait (...) d'aller plus loin dans l'homogénéisation des formations (...). Elle contribuerait également à l'acculturation commune avec les forces de sécurité de l'État en favorisant les échanges. (...) Cette école, qui relèverait du ministère de l'Intérieur, pourrait être constituée à partir des structures actuelles du CNFPT, qui serait associé à son pilotage et à sa gestion. Les services du ministère de l'Intérieur seraient chargés de l'élaboration des différents modules de formation initiale et continue, ce qui contribuerait à les rapprocher de ceux des policiers et gendarmes nationaux.*

(1) Son contenu est fixé par le décret n° 94-933 du 25 octobre 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires.

(2) Elle nécessite un examen attentif du référentiel des compétences des corps et cadres d'emplois concernés, afin d'apprécier ce qui peut faire l'objet ou non d'une dispense au titre de la formation initiale des policiers municipaux, actuellement réalisé par un groupe de travail piloté par la DGCL. Ces travaux devraient être traduits sur le plan réglementaire avant la fin de 2020.

L'association indispensable du CNFPT aux structures de pilotage et de gestion de l'école nationale permettrait de capitaliser sur l'expérience accumulée »⁽¹⁾.

• Des difficultés de fidélisation

Il existe une forte concurrence entre les communes pour attirer des agents d'une filière professionnelle de la sécurité qui est globalement sous tension. Cela entraîne, par ailleurs, des **problèmes de fidélisation des agents**. Comme l'a noté la Cour des comptes dans le récent rapport précité : *« une concurrence entre collectivités s'est installée, alimentée notamment par la disparité des régimes indemnitaires. Il n'est, ainsi, pas rare qu'une commune mette plus de six mois avant de pouvoir recruter un agent de police municipale. »⁽²⁾*

Or, le droit actuel de la fonction publique territoriale tel qu'il est défini à l'article 51 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ne paraît pas satisfaisant puisqu'il prévoit qu'en cas de mutation de l'agent dans les trois ans suivant sa titularisation, c'est la commune ou l'EPCI qui doit verser l'indemnité correspondant au coût de la formation. Il n'y a donc pas de responsabilisation de l'agent en tant que tel.

Pourtant, comme cela a été noté dans le rapport présenté par vos rapporteurs sur le continuum de sécurité, *« former un policier municipal constitue un investissement, pour la société mais aussi, au premier chef, pour la collectivité qui le recrute et prend en charge sa formation. C'est également un investissement qui ne porte ses fruits que dans la mesure où l'élève devenu professionnel exerce pendant un certain temps ses fonctions, en particulier au profit de la commune (ou de l'intercommunalité) qui a assumé financièrement les conséquences d'un recrutement. »⁽³⁾*

2. Les dispositions de la proposition de loi

Le présent article insère un nouvel article L. 412-57 à la sous-section 5 du chapitre 2 du titre I^{er} du livre IV du code des communes.

Les **alinéas 2 et 3** ne modifient pas le droit en vigueur. Ils disposent que le recrutement du policier municipal intervient après inscription sur une liste d'aptitude. Les candidats inscrits sur liste d'aptitude sont ensuite recrutés par une commune ou un EPCI et nommés en qualité de gardiens de police municipale stagiaire pour une durée d'un an.

(1) *Assemblée nationale, rapport n° 2111 fait par MM. Jean-Michel Fauvergue et Christophe Naegelen, au nom de la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, juillet. 2019, p. 111.*

(2) *Cour des comptes, op. cit., p. 116.*

(3) *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, op. cit., p. 68.*

L'**alinéa 4** instaure un engagement de servir la commune ou l'EPCI qui a pris en charge la formation de l'agent pour une durée minimale de trois ans à compter de la date de sa titularisation et qui ne peut excéder cinq ans.

L'**alinéa 5** définit les conséquences de la rupture d'un tel engagement de servir. Dans ce cas, le policier municipal doit rembourser à la commune ou l'EPCI une somme correspondant au montant du traitement net et des indemnités qu'il a perçus au cours de sa formation.

L'**alinéa 6** prévoit néanmoins plusieurs exceptions à ce principe du remboursement. Ainsi, le policier municipal peut-il en être dispensé pour des motifs impérieux, tels que son état de santé ou de nécessités d'ordre familial.

L'**alinéa 7** renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application du présent article.

Il s'agit de la concrétisation de la proposition n° 25 du rapport précité sur le continuum de sécurité.

*

* *

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à l'encadrement du secteur de la sécurité privée

Article 7

(art. L. 612-5-1 et L. 617-2-1 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure)

Encadrement de la sous-traitance

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article interdit la sous-traitance totale d'un contrat ou marché concernant une activité privée de sécurité. Il régit la sous-traitance à partir du deuxième rang en imposant le respect d'une double condition : d'une part, la justification de l'incapacité du sous-traitant d'assurer lui-même la prestation demandée et, d'autre part, l'obtention d'un agrément de tous les sous-traitants de rangs supérieurs et du donneur d'ordre final.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier ⁽¹⁾ a modifié l'article premier de la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance ⁽²⁾, qui définit le régime général applicable à tous les contrats publics ou privés, afin d'interdire la sous-traitance totale des marchés publics. Elle demeure toutefois autorisée pour les contrats d'entreprise.

1. L'état du droit

Le régime juridique général de la sous-traitance est régi par les dispositions de la loi du 31 décembre 1975, dont l'article 15 dispose qu'elles sont d'ordre public.

Son article premier la définit comme « *l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage* ». Il pose le principe de la **faculté de sous-traiter tout ou partie de l'exécution du contrat** d'entreprise conclu avec le maître de l'ouvrage.

Le recours à la sous-traitance peut s'avérer nécessaire dans le secteur de la sécurité privée, notamment dans le cadre des marchés de grande ampleur pour lesquels le savoir-faire de groupes spécialisés peut être requis.

Toutefois, la sous-traitance « en cascade » est **une faiblesse structurelle du secteur**. Vos rapporteurs constatent qu'elle contribue à déresponsabiliser l'entrepreneur principal remportant le marché et exerce une pression sur les prix vers le bas. Comme ils l'observaient dans leur rapport au Gouvernement, « *les exemples de marchés passés à des prix inférieurs au coût de revient sont régulièrement cités en exemples de mauvaises pratiques qui prospèrent, entraînant en conséquence d'autres mauvaises pratiques qui se révèlent néfastes pour le secteur. Tous le soulignent, tous disent souhaiter lutter contre, mais aucun des moyens permettant d'agir efficacement n'a encore été mis en œuvre.* » ⁽³⁾

L'article 2 de la loi du 31 décembre 1975 encadre de manière minimale le recours à la sous-traitance « à la chaîne ». Il prévoit que, dans un tel cas de figure, chaque sous-traitant est considéré comme entrepreneur principal à l'égard de ses propres sous-traitants.

En outre, à partir du deuxième rang ⁽⁴⁾, son article 3 impose à l'entrepreneur principal de **présenter au maître de l'ouvrage chacun des sous-traitants qu'il a choisis afin d'obtenir son agrément**. Cet agrément porte à la fois sur la personne

(1) Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

(2) Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

(3) Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, septembre 2018, p. 76.

(4) C'est-à-dire le fait, pour un sous-traitant, de faire appel à une entreprise pour sous-traiter à son tour tout ou une partie du contrat ou du marché.

du sous-traitant et sur les conditions de paiement de chaque contrat. Le maître d'ouvrage peut également demander à l'entrepreneur principal de lui communiquer l'ensemble des contrats de sous-traitance qu'il a contractés.

2. Le dispositif proposé

Le présent article encadre davantage le recours à la sous-traitance pour les activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires, visées à l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure.

Il crée un nouvel article L. 612-5-1 dont le **premier alinéa** interdit à l'entreprise chargée de l'exécution d'un contrat ou d'un marché de sous-traiter totalement l'exécution de ses prestations.

Les **trois autres alinéas** de cet article encadrent plus strictement le recours à la sous-traitance à partir du deuxième rang pour ces mêmes activités, en la soumettant à une double condition :

– l'entreprise sous-traitante ne peut elle-même sous-traiter une partie de l'exécution d'une opération qui lui a été confiée qu'à la condition « *de justifier de l'absence d'un savoir-faire particulier, de moyens ou de capacités techniques non satisfaits ou d'une insuffisance ponctuelle d'effectifs* » ;

– elle doit faire accepter tous les sous-traitants avec qui elle envisage de contracter par l'ensemble des sous-traitants de rang supérieur. Cet accord doit être obtenu par écrit, préalablement à la signature du contrat avec le sous-traitant de rang inférieur.

Enfin, le présent article crée un nouvel article L. 617-2-1 du code de la sécurité intérieure qui sanctionne la violation de ces règles d'une amende de 45 000 euros.

Cet encadrement doit permettre de **professionnaliser le secteur de la sécurité privée, dans le respect du principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie.**

*

* *

Article 8

(Art. L. 634-3-2, L. 634-3-3 [nouveaux] et L. 632-3 du code de la sécurité intérieure)

Habilitation de certains agents du CNAPS à constater par procès-verbal une infraction et à recueillir ou relever l'identité de son auteur présumé

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise les agents du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), commissionnés par son directeur et assermentés, à constater par procès-verbal transmis au procureur de la République les infractions prévues au livre VI du code de la sécurité intérieure consacré aux activités privées de sécurité, lors de leurs opérations de contrôle. Il les autorise également à recueillir ou à relever l'identité et l'adresse de l'auteur présumé de l'infraction et prévoit, en cas de refus ou d'impossibilité de justifier son identité, une procédure faisant intervenir un officier de police judiciaire.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Les prérogatives de contrôle des agents du CNAPS ont été élargies par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi ⁽¹⁾, qui leur permet désormais de contrôler les personnes exerçant des activités de formation à la sécurité privée.

1. L'état du droit

Créé par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ⁽²⁾, le CNAPS est **un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'Intérieur** ⁽³⁾, chargé de la régulation de l'activité des 175 000 agents et des 11 000 entreprises du secteur de la sécurité privée ⁽⁴⁾.

a. Organe régulateur de la profession, le CNAPS est chargé d'accomplir trois missions

L'article L. 632-1 du code de la sécurité intérieure énumère les trois principales missions du CNAPS :

- une mission de police générale, pour laquelle le CNAPS est chargé de la délivrance, la suspension et le retrait des agréments, autorisations et cartes professionnelles nécessaires à l'exercice d'une activité de sécurité privée ;
- une mission disciplinaire, aujourd'hui prédominante ;
- une mission de conseil et d'assistance à la profession ⁽⁵⁾.

Le CNAPS peut également émettre des avis et des propositions sur les politiques publiques concernant les métiers de la sécurité privée. Il remet chaque année un rapport d'activité au ministre de l'Intérieur.

(1) Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

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

(3) Article R. 632-1 du code de la sécurité intérieure.

(4) Rapport annuel 2019 du CNAPS.

(5) Le CNAPS a créé à cette fin un observatoire des atteintes aux agents de sécurité privée afin de recenser les agressions dont ils sont victimes.

b. La réalisation de ces missions fait intervenir plusieurs acteurs

Le CNAPS est dirigé par un **conseil d'administration, appelé collège** ⁽¹⁾. Cette instance est notamment chargée de délibérer sur les orientations générales de l'établissement, son budget et son fonctionnement.

Onze **commissions locales d'agrément et de contrôle** (CLAC) – sept en métropoles, quatre en outre-mer – sont chargées de délivrer les autorisations nécessaires à l'exercice de la profession et de prononcer les sanctions disciplinaires. Une **commission nationale d'agrément et de contrôle** (CNAC) statue sur les recours formés contre les décisions des CLAC dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire.

Les services du CNAPS sont dirigés par un **directeur**, nommé par décret sur proposition du ministre de l'Intérieur. Il est chargé de la gestion administrative et budgétaire de l'établissement et organise ses missions de contrôle, conformément aux orientations décidées par le collège. Il a autorité sur les **services centraux** du CNAPS ainsi que sur ses **délégations territoriales**, chargées de l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation, d'agrément et de carte professionnelle et des contrôles.

L'article L. 632-3 du code de la sécurité intérieure permet aujourd'hui au CNAPS de procéder au recrutement de salariés soumis aux dispositions du droit du travail, d'agents contractuels de droit public et de fonctionnaires détachés auprès de lui. Au 31 décembre 2019, le CNAPS comptait **218 agents**, dont 33,5 % de fonctionnaires et 66,5 % de contractuels ⁽²⁾. Il n'y a donc aucun salarié soumis aux dispositions du droit du travail parmi ses effectifs.

c. Une mission disciplinaire prédominante

Les articles L. 634-1 à L. 634-3-1 du code de la sécurité intérieure précisent les modalités des contrôles pouvant être réalisés par les membres du CNAPS, de la CNAC et des CLAC.

Des **contrôles sur place** peuvent être organisés dans les locaux à usage professionnel de l'employeur, du donneur d'ordres ou du prestataire de formation, ainsi que sur les sites d'intervention où les agents exercent leurs activités, sur information du procureur de la République et en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut s'opposer à ce contrôle. Dans ce cas, le juge des libertés et de la détention, saisi à la requête du président de la CNAC ou d'une CLAC, peut l'autoriser, la visite s'effectuant alors sous son autorité.

Les membres et les agents de la CNAC ou des CLAC peuvent également **demandeur communication de tout document** nécessaire à l'accomplissement de

(1) Les articles L. 632 et R. 632-2 du CSI en précisent la composition, au sein de laquelle les représentants de l'État sont majoritaires.

(2) Rapport annuel 2019 du CNAPS.

leur mission et recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement et justification utiles.

Ces agents sont soumis au secret professionnel, mais ils ne sont pas assermentés. Leurs prérogatives étaient en outre confrontées à une faiblesse puisqu'il n'existait pas de **délit d'entrave à contrôle**, aujourd'hui prévu depuis l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi ⁽¹⁾.

En 2019, **1 733 contrôles ont été réalisés** et 1 687 sanctions ont été prononcées par les CLAC ⁽²⁾. D'un point de vue pratique, ces contrôles n'ont pas lieu aléatoirement, mais font l'objet d'une **politique de ciblage** à partir des orientations générales votées par le collège du CNAPS.

Une mission de contrôle critiquée par la Cour des comptes en 2018

Dans son rapport public annuel 2018, la Cour des comptes a relevé d' « *importantes lacunes dans les contrôles disciplinaires* » diligentés par le CNAPS. Selon la Cour, « *le CNAPS échoue à mettre à jour les manquements structurels les plus graves. En effet, tenu à un objectif quantitatif, l'établissement se focalise sur des cibles où les irrégularités sont nombreuses mais mineures.* » En 2016, seuls 1,1 % des manquements relevés avaient faits l'objet d'une dénonciation par le CNAPS au procureur de la République.

La Cour des comptes a également observé des manquements déontologiques de la part d'agents du CNAPS, qui avaient diligenté un contrôle dans un centre de formation ne relevant pas de la compétence de l'établissement pour régler un différend personnel. Structurellement, la Cour relevait que « *la participation des membres issus de la profession aux commissions compétentes induit des risques déontologiques particulièrement mal maîtrisés, notamment dans le cadre des audiences disciplinaires. En dépit des règles de déport, l'établissement a été confronté à un manque d'impartialité de la part de représentants de la profession. Plusieurs décisions disciplinaires ont ainsi été annulées en raison de la participation à la séance d'un représentant du secteur qu'un différend commercial opposait aux personnes mises en cause.* »

(1) Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Le délit d'entrave à contrôle est désormais mentionné aux articles L. 617-14, L. 624-12 et L. 625-7 du code de la sécurité intérieure.

(2) Rapport annuel 2019 du CNAPS.

LES CINQ ÉTAPES D'UN CONTRÔLE



2. Le dispositif proposé

Le 2° du présent article s'inspire des dispositions existantes en matière de police de l'environnement ⁽¹⁾ pour créer un nouvel article L. 634-3-2 permettant aux agents du CNAPS, commissionnés par son directeur et assermentés, de **rechercher et constater par procès-verbal, à l'occasion des opérations de contrôle qu'ils conduisent, les infractions** prévues dans le livre VI du code de la sécurité intérieure, consacré aux activités privées de sécurité. Transmis au procureur de la République, ces procès-verbaux peuvent comporter les déclarations spontanées des personnes présentes lors du contrôle. Les conditions d'application de cet article sont fixées par décret pris en Conseil d'État.

Le droit français habilite de nombreux acteurs à dresser procès-verbal

Le code de procédure pénale habilite les officiers de police judiciaire ⁽²⁾, les agents de police judiciaire ⁽³⁾ et les agents de police judiciaire adjoints – pour certaines contraventions au code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que pour l'infraction d'outrage sexiste – ⁽⁴⁾ à dresser procès verbal.

D'autres fonctionnaires et agents disposent également de cette compétence. C'est notamment le cas des agents des services de l'État chargés des forêts, agents en service à l'Office national des forêts ainsi que ceux de l'établissement public du domaine national de Chambord ⁽⁵⁾, gardes particuliers assermentés, qui peuvent constater par procès-verbal tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde ⁽⁶⁾, agents des douanes ⁽⁷⁾ et des services fiscaux ⁽⁸⁾.

Il créé également un nouvel article L. 634-3-3 qui habilite ces mêmes agents à **recueillir ou à relever l'identité et l'adresse de l'auteur présumé de**

(1) Les articles L. 172-6 et L. 172-12 habilite les inspecteurs de l'environnement de l'Office français de la biodiversité à constater certaines infractions, dont celles du code de l'environnement.

(2) Article 19 du code de procédure pénale. L'article 16 du même code donne la qualité d'officier de police judiciaire aux maires et à leurs adjoints, aux officiers et gradés de la gendarmerie ainsi qu'à certains gendarmes comptant au moins trois années de service, aux inspecteurs généraux, sous-directeurs de police active, contrôleurs généraux, commissaires et officiers de police, à certains fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale comptant au moins trois ans de services dans ce corps, ainsi qu'aux personnes exerçant des fonctions de directeur ou sous-directeur de la police judiciaire et de directeur ou sous-directeur de la gendarmerie.

(3) Article 20 du code de procédure pénale. L'article 20 du même code précise qu'il s'agit des élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle ainsi que des gendarmes et des fonctionnaires des services actifs de la police nationale n'ayant pas qualité d'officier de police judiciaire.

(4) Article 21 du code de procédure pénale, qui donne la qualité d'agent de police judiciaire adjoint aux fonctionnaires des services actifs de police nationale n'étant ni officier, ni agent, à certains volontaires dans la gendarmerie et militaires servant au titre de la réserve opérationnelle, à certains membres de la réserve civile de la police nationale, aux adjoints de sécurité, aux contrôleurs relevant du statut des administrations parisiennes exerçant leurs fonctions dans la spécialité voie publique, aux agents de surveillance de Paris, aux agents de police municipale et aux gardes champêtres, pour la constatation de certaines infractions.

(5) Article 22 du code de procédure pénale.

(6) Article 29-1 du code de procédure pénale. Il s'agit de gardes, agréés par le préfet du département, et commissionnés par le propriétaire du bien.

(7) Article 28-1 du code de procédure pénale et articles 323 et suivants du code des douanes.

(8) Articles L. 213 et suivants du livre des procédures fiscales.

l'infraction, dans le cadre de l'établissement du procès-verbal. Il prévoit que ces procès-verbaux peuvent comporter les déclarations spontanées des personnes présentes lors du contrôle.

Recueil, relevé et contrôle d'identité

Le droit français établit une distinction entre le recueil, le relevé et le contrôle d'identité, qui font intervenir différents types d'acteurs.

L'opération de recueil d'identité permet à tout agent doté, par un texte législatif ou réglementaire, de pouvoirs de police judiciaire, de demander au contrevenant de décliner verbalement son identité, sans que ce dernier ne soit contraint de présenter de pièce justificative. Aucune mesure coercitive ne peut être prise à l'encontre du contrevenant. Cette procédure n'est encadrée par aucune disposition du code de procédure pénale.

Le relevé d'identité est une opération dont les modalités sont précisées à l'article 78-6 du code de procédure pénale. Elle permet à certains agents de police judiciaire adjoints de demander au contrevenant de lui présenter un document d'identité afin de rédiger un procès-verbal. En cas de refus du contrevenant, l'agent ne peut contraindre la personne contrôlée et doit en référer à un officier de police judiciaire territorialement compétent qui pourra procéder à un contrôle d'identité.

Prévue à l'article 78-2 du code de procédure pénale, le contrôle d'identité judiciaire est une opération plus lourde qui consiste, pour un agent de la force publique, à demander à une personne de justifier de son identité par tout moyen. Elle ne peut être réalisée que par les officiers de police judiciaire ou, sous leur contrôle, par les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints.

En cas de refus d'obtempérer ou d'impossibilité de justifier son identité, cet article instaure une procédure similaire à celle de l'article 78-6 du code de procédure pénale : l'agent doit rendre compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationales territorialement compétent. Ce dernier peut ordonner sans délai de lui présenter la personne ou de la retenir avant son arrivée ou celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle. À défaut de cet ordre, l'agent du CNAPS ne peut pas retenir l'auteur présumé de l'infraction.

L'article L. 634-3-3 punit de deux mois de prison et de 7 500 euros d'amende le fait de ne pas demeurer à disposition de l'agent du CNAPS pendant le temps requis par cette procédure, ainsi que le refus de suivre l'agent pour se voir présenter un officier de police judiciaire.

Enfin, le 1° du présent article prend acte de la réalité des recrutements réalisés par le CNAPS en supprimant la possibilité inusitée de recruter des salariés soumis au droit du travail, actuellement mentionnée à l'article L. 632-3 du code de la sécurité intérieure.

*

* *

Article 9

(Art. L. 634-4-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Publicité des sanctions disciplinaires les plus graves

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit la publicité des sanctions principales les plus graves prononcées par le CNAPS dans le cadre de sa mission disciplinaire. En cas de refus de publication, une mise en demeure pouvant être assortie d'une astreinte journalière pourra être prononcée.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Il s'agit d'une disposition nouvelle.

1. L'état du droit

a. Le CNAPS dispose d'un pouvoir de sanction au titre de sa mission disciplinaire

L'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure permet au CNAPS de prononcer plusieurs sanctions à l'encontre des personnes physiques et morales exerçant une activité privée de sécurité, dès lors que ses agents constatent un manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles ou déontologiques ⁽¹⁾. Toutefois, il ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans, dans la mesure où aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction n'a été réalisé avant cette date.

Le second alinéa de cet article établit une typologie des sanctions disciplinaires pouvant être prononcées à ce titre. Le CNAPS peut prononcer un **avertissement**, un **blâme** ou une **interdiction d'exercice** de l'activité privée de sécurité ou de la formation aux activités privées de sécurité pendant une durée ne pouvant excéder cinq ans. Il peut également appliquer des **pénalités financières**, prononcées en fonction de la gravité des manquements commis et ne pouvant excéder 150 000 euros, à l'encontre des personnes morales et des personnes physiques non salariées. Ces pénalités sont prononcées dans le respect des droits de la défense ⁽²⁾.

Au titre de sa mission disciplinaire, le CNAPS, par l'intermédiaire de ses commissions locales d'agrément et de contrôles (CLAC), a prononcé

(1) La formulation de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, plutôt large, est précisée dans le code de déontologie issu du décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité, qui énonce notamment plusieurs devoirs généraux tels que la sobriété, la confidentialité et l'interdiction de toute violence.

(2) Les articles R. 634-1 à R. 634-7 du code de la sécurité intérieure déterminent les conditions de l'exercice de l'action disciplinaire et du prononcé de ces sanctions. L'article R. 634-3 prévoit notamment une procédure simplifiée lorsque les faits ne sont pas contestés. La CLAC territorialement compétente peut alors prononcer la sanction de l'avertissement ou du blâme assortie d'une pénalité financière inférieure à 750 euros.

1 508 sanctions en 2018, dont 347 interdictions temporaires d'exercice, et **1 687 sanctions en 2019**, dont 324 interdictions temporaires d'exercer ⁽¹⁾.

b. Un pouvoir de sanction avalisé par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel

Saisi par l'Union fédérale des enquêteurs de droit privé, le Conseil d'État, dans une décision du 12 février 2014, a estimé « *qu'aucune règle ni aucun principe ne font obstacle à ce que soit confiée à une même autorité des fonctions administratives et un pouvoir de sanction, dès lors que ce pouvoir de sanction est aménagé de façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité des décisions.* » ⁽²⁾

Plus récemment, la cour administrative d'appel de Paris a refusé de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité défendant que l'institution du CNAPS était contraire aux « *grands principes constitutionnels* » du fait de prérogatives concurrentes à celles du juge pénal. Le juge administratif a estimé que la question était dépourvue de caractère sérieux, le pouvoir de sanction du CNAPS étant strictement encadré, notamment en matière de pénalités financières ⁽³⁾.

c. L'insuffisante publicité des sanctions prononcées a été dénoncée par la Cour des comptes

Dans son rapport public annuel 2018, la Cour des comptes a constaté que « *la portée pédagogique et dissuasive des sanctions disciplinaires est affaiblie par leur insuffisante publicité. La publication des décisions d'interdiction temporaire d'exercer est loin d'être systématique et aucune publication n'était prévue jusqu'en 2017 s'agissant des autres sanctions.* »

La publicité de ces sanctions est aujourd'hui limitée à une mention dans le recueil des actes administratifs départementaux, qui recense les décisions des services de l'État et de certaines autorités administratives. Depuis 2017, **seule la violation d'une interdiction temporaire d'exercer peut faire l'objet d'une peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision** ⁽⁴⁾.

2. Le dispositif proposé

Il est proposé de **renforcer la publicité des sanctions afin d'inciter les professionnels à adopter des comportements plus vertueux.**

À cet effet, le présent article insère dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 634-4-1 instaurant, sur décision de la commission d'agrément et

(1) *Rapports annuels 2018 et 2019 du CNAPS.*

(2) *Conseil d'État, 12 février 2014, Union fédérale des enquêteurs de droit privé, n° 365073.*

(3) *Cour administrative d'appel de Paris, 31 octobre 2016, Sté Panthère Sécurité Privée, n° 15PA01888.*

(4) *Article L. 634-5 du code de la sécurité intérieure, créé par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.*

de contrôle, une sanction complémentaire d'obligation de publication de la sanction, pour une durée ne pouvant excéder cinq ans.

Cette publicité pourra être effectuée en tout ou partie sur le site du CNAPS, mais la commission de contrôle pourra également prévoir une telle publication, aux frais de la personne sanctionnée, sur les supports qu'elle désigne.

En cas d'inexécution, le quatrième alinéa de ce nouvel article permet au CNAPS de mettre en demeure la personne sanctionnée, voire d'assortir sa mise en demeure d'une astreinte journalière ne pouvant excéder 300 euros.

Cette nouvelle sanction est accompagnée de **garanties visant à en assurer la proportionnalité**. Le premier alinéa dispose qu'elle ne saurait s'appliquer qu'aux sanctions les plus graves, écartant les blâmes et les avertissements, et le troisième alinéa précise que la publication ne peut intervenir qu'à l'expiration du délai de recours administratif préalable obligatoire devant la CNAC ou à l'issue de ce recours.

En outre, si la sanction principale fait l'objet d'un recours contentieux, le dernier alinéa dispose que le CNAPS le précise sans délai sur son site internet et actualise ensuite les informations relatives à ce recours.

*

* *

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux conditions et modalités d'exercice de la profession

Article 10

*(Art. L. 612-20, L. 612-22, L. 612-23, L. 622-19, L. 622-21 et L. 622-22
du code de la sécurité intérieure)*

Liste des infractions incompatibles avec l'exercice d'une activité privée de sécurité et ajout de conditions pour la délivrance d'une carte professionnelle, d'une autorisation d'accès à la formation professionnelle et d'une autorisation provisoire d'exercice

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article :

– établit une liste des infractions incompatibles avec la détention de la carte professionnelle délivrée aux agents exerçant une activité privée de sécurité et aux employés des agences de recherche privée ⁽¹⁾ ;

(1) Ces deux types d'activité figurent dans deux livres distincts et nécessitent donc de modifier à la fois l'article L. 612-20 et l'article L. 622-19 du code de la sécurité intérieure.

– ajoute deux nouvelles conditions que doivent remplir les ressortissants étrangers pour obtenir une carte professionnelle ;

– complète les motifs pouvant justifier le retrait de cette carte ;

– habilite les agents du CNAPS à consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire dans le cadre des enquêtes administratives diligentées en amont de la délivrance de titres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure a été modifié en 2014 ⁽¹⁾ afin d'y mentionner la possibilité pour un ressortissant étranger, même sans titre de séjour, d'exercer une activité de protection des navires. Les autres articles visés n'ont pas fait l'objet de modifications législatives.

1. L'état du droit

a. Chargé d'une mission de police générale, le CNAPS assure la délivrance de plusieurs titres, dont les cartes professionnelles

Le CNAPS délivre huit types de titres aux personnes exerçant une activité privée de sécurité : l'autorisation préalable ou provisoire d'entrée en formation, l'autorisation de stage, l'agrément palpation, l'agrément dirigeant, associé ou gérant, l'autorisation d'exercer pour les entreprises de sécurité privée, l'autorisation d'exercice pour les organismes prestataires de formation, l'autorisation de fonctionnement pour les services internes de sécurité ainsi que la **carte professionnelle**.

• L'obtention d'une carte professionnelle nécessite le respect de plusieurs critères

Les articles L. 612-20 et L. 622-19 du code de la sécurité intérieure ⁽²⁾ subordonnent la délivrance d'une carte professionnelle au respect de cinq conditions :

– l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;

– un comportement ou des agissements qui ne doivent pas être « *contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs, ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et sont incompatibles* » avec l'exercice des fonctions pour lesquelles la carte

(1) Loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

(2) Ces deux articles correspondent respectivement aux activités privées de sécurité et à celles des agences de recherches privées.

professionnelle est nécessaire, ces exigences faisant l'objet d'une **enquête administrative** diligentée par les agents du CNAPS ⁽¹⁾ ;

– pour un ressortissant étranger, la détention d'un titre de séjour permettant d'exercer une activité sur le territoire national ⁽²⁾ ;

– ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée ;

– la justification de son aptitude professionnelle, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État ⁽³⁾.

La carte professionnelle, dont la durée est de cinq ans à partir de la date de délivrance ⁽⁴⁾, doit être demandée auprès de la commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) dans le ressort duquel le demandeur a son domicile ou, pour les personnes morales, dans celle compétente à Paris ⁽⁵⁾. Les services du CNAPS sont chargés de la vérification du respect des conditions d'obtention et de l'instruction du dossier, qu'ils transmettent ensuite à la CLAC territorialement compétente afin qu'elle rende sa décision.

Seuls les manquements à certaines conditions peuvent emporter le retrait de cette carte ⁽⁶⁾. En cas d'urgence, le président de la CLAC, ainsi que le préfet dans le département en cas de nécessité tenant à l'ordre public, peuvent procéder au retrait de la carte professionnelle.

(1) Cette enquête repose notamment sur la consultation du fichier de traitement d'antécédents judiciaires, le fichier des personnes recherchées et le bulletin n° 2 du casier judiciaire.

(2) Sauf en matière de de protection des navires battant pavillon français, pour laquelle cette condition ne s'applique pas.

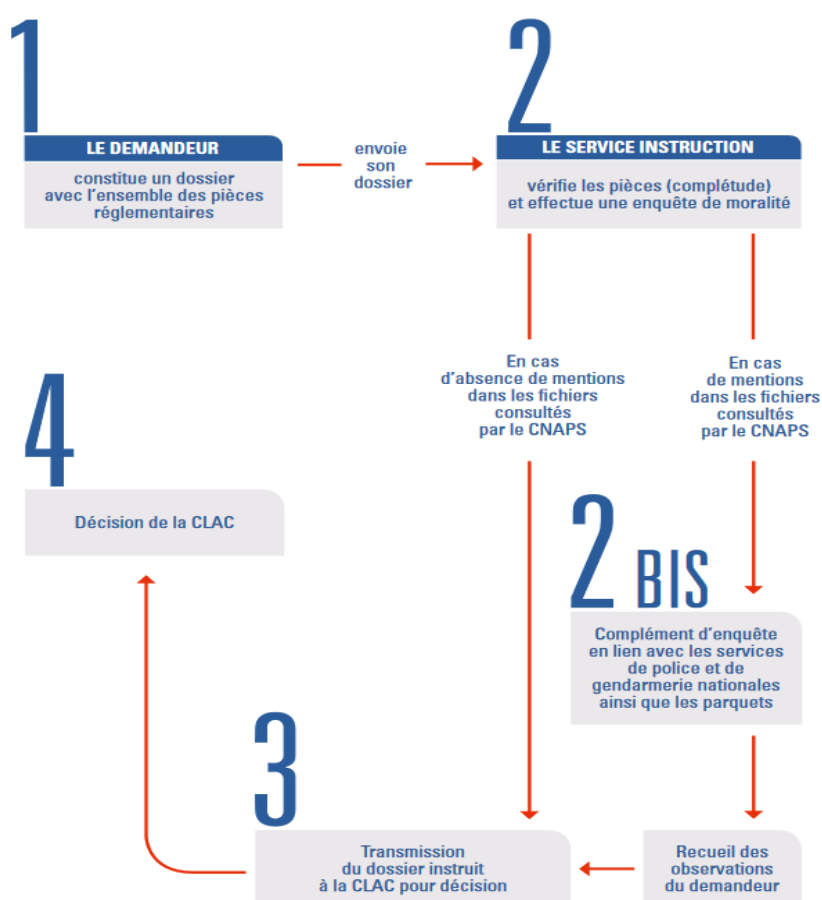
(3) L'article L. 612-20 ajoute également à cette condition l'obtention d'une qualification pour les agents cynophiles.

(4) Articles R. 612-13 et R. 622-11 du code de la sécurité intérieure.

(5) Articles R. 612-12 et R. 622-10 du code de la sécurité intérieure.

(6) Les deux articles disposent qu'une condamnation à des peines correctionnelles ou criminelles inscrites au bulletin n° 2 du casier judiciaire et une enquête administrative défavorable peuvent entraîner le retrait de la carte. Il en est de même pour l'incapacité à justifier de son aptitude professionnelle (pour les activités d'employés de recherches privées) et de l'existence d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée (pour les activités de sécurité privée).

LE DÉROULÉ D'UNE DEMANDE D'INSTRUCTION



Source : rapport annuel d'activité 2019 du CNAPS.

• **Les conditions de délivrance de la carte professionnelle devraient être renforcées**

Dans son rapport annuel 2018, la Cour des comptes a déploré « *un contrôle trop peu rigoureux de la moralité et de l'aptitude professionnelle* » ainsi qu'une « *quasi-absence de sélection des demandeurs de titres* ». Selon elle, « *l'analyse des conditions d'entrée dans la profession s'inscrit plus dans une démarche d'aide au retour à l'emploi que dans une logique d'exigence de moralité et de professionnalisme* ».

Ainsi, les services du CNAPS et de la CLAC d'Île-de-France, qui représentaient 40 % de l'activité de police du CNAPS en 2018, estimaient, lors de la parution du rapport, que la mention de certains délits commis par les demandeurs, tels que les délits d'escroquerie et d'abus de confiance, ne faisaient pas obstacle à l'exercice d'une activité privée de sécurité. Or, « *cette doctrine aboutit à délivrer des cartes et autorisations à des individus ayant des antécédents judiciaires relatifs à des faits parfois graves et manifestement incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité* ».

La notion de « *motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions* » permet aujourd'hui de **recruter des agents ayant déjà fait l'objet de condamnations**

délictuelles ou criminelles, ce qui ne contribue pas à renforcer la sélectivité et l'exigence dans le recrutement nécessaires à la crédibilité de la profession.

b. Le code de la sécurité intérieure prévoit deux exceptions à l'obligation de détention d'une carte professionnelle

Les agents exerçant une activité privée relevant du premier ou du second titre du livre VI du code de la sécurité intérieure doivent détenir une carte professionnelle. Il existe néanmoins deux exceptions, dont le régime juridique est légèrement différent selon qu'elles concernent les activités du premier ou du second titre.

• Une première exception : l'autorisation préalable d'accès à la formation

Les postulants à un emploi dans le cadre de leur formation ou d'un stage en entreprise n'ont pas besoin d'une carte professionnelle, mais ils doivent obtenir une **autorisation préalable d'accès à la formation**. Ces autorisations sont délivrées, sous la forme dématérialisée d'un numéro d'enregistrement, par la commission locale d'agrément et de contrôle dans le ressort de laquelle le demandeur a son domicile ⁽¹⁾. Elles ont une durée de validité de six mois ⁽²⁾.

L'article L. 612-22, qui concerne les formations à une activité de sécurité privée, et l'article L. 622-21 à propos des formations à une activité d'agent de recherches privées, conditionnent cette obtention au respect de plusieurs conditions légèrement différentes.

LES CONDITIONS D'OBTENTION D'UNE AUTORISATION PRÉALABLE D'ACCÈS À LA FORMATION

Conditions préalables à remplir	Formation à une activité de sécurité privée (L. 612-22)	Formation à une activité d'agent de recherches privées (L. 622-21)
Absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire	X	X
Enquête administrative menée par les agents du CNAPS ⁽³⁾	X	X
Ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée	X	
Justification de son aptitude professionnelle		X

À titre d'exemple, la jurisprudence administrative a confirmé des refus de délivrance d'autorisation pour des faits ayant donné lieu, entre autres, à des mises

(1) Articles R. 612-19 et R. 622-17 du code de la sécurité intérieure.

(2) Articles R. 612-20 et R. 622-18.

(3) Cette enquête ne doit pas révéler un comportement ou des agissements « contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs, ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et incompatibles » avec l'exercice des fonctions pour lesquelles la carte professionnelle est nécessaire.

en cause pour violence sur dépositaire de l'autorité publique avec incapacité inférieure à huit jours et outrage à personne dépositaire de l'autorité publique ⁽¹⁾ ou relatifs à l'usage de faux documents administratifs, de travail clandestin et de conduite de véhicule malgré l'annulation du permis de conduire ⁽²⁾. Toutefois, l'ancienneté des faits considérés ainsi que le comportement de l'intéressé peuvent entraîner l'illégalité d'une décision de refus ⁽³⁾.

Vos rapporteurs estiment que **l'existence de conditions légèrement différentes entre ces deux articles suscite des complications inutiles.**

● L'autorisation provisoire

Une **seconde exception** existe également du fait de la possibilité de délivrer des **autorisations provisoires**, qui permettent à une entreprise d'embaucher un employé sans attendre la délivrance de sa carte professionnelle. Elle est mentionnée aux articles L. 612-23 et L. 622-21 du code de la sécurité intérieure, qui en conditionnent l'obtention au respect des mêmes conditions que celles requises pour l'autorisation préalable d'accès à la formation.

2. Le dispositif proposé

a. Les modifications relatives aux conditions de délivrance d'une carte professionnelle

Le présent article vise à renforcer les dispositions des articles L. 612-20 et L. 622-19 du code de la sécurité intérieure.

Le 1° concerne les activités privées de sécurité. Il est proposé de durcir les conditions de moralité exigées en y inscrivant une liste de condamnations incompatibles avec l'exercice d'une activité privée de sécurité. Souhaitée par le CNAPS, cette énumération permettra d'améliorer la sélectivité du personnel du secteur. Les alinéas 5 à 45 du **a)** énumèrent ces motifs ⁽⁴⁾.

(1) Cour administrative d'appel de Paris, 20 septembre 2018, n° 17PA00391.

(2) Cour administrative d'appel de Lyon, 24 septembre 2015, n° 14LY02810.

(3) Cour administrative d'appel de Nancy, 20 juin 2011, n° 10NC00981, au sujet de deux anciennes condamnations à des amendes de 300 euros et 800 euros avec sursis transport non autorisé de stupéfiants et pour vol avec destruction et dégradation. La décision de refus a été déclarée illégale du fait de l'ancienneté des faits et de l'absence de réitération de ces faits ni de toute autre mise en cause par l'intéressé.

(4) Il s'agit des infractions suivantes : meurtre, assassinat ou empoisonnement, tortures et actes de barbarie, violences volontaires, exploitation de la vente à la sauvette, travail forcé, réduction en servitude, administration de substances nuisibles, embuscade, menaces d'atteinte aux personnes, viol et agressions sexuelles, exhibition sexuelle, harcèlement sexuel, harcèlement moral, enregistrement et diffusion d'images de violence, trafic de stupéfiants, infractions relatives aux armes prévues aux articles 222-52 à 222-67 du code pénal, enlèvement et séquestration, détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, traite des êtres humains, proxénétisme et infractions qui en résultent, recours à la prostitution des mineurs ou de personnes particulièrement vulnérables, exploitation de la mendicité, vols, extorsion, demande de fonds sous contrainte, recel de vol ou d'extorsion, destruction, dégradation et détérioration d'un bien, destruction, dégradation et détérioration dangereuses pour les personnes, menaces de destruction, de dégradation ou de détérioration et fausses alertes, blanchiment, actes de terrorisme, entrave à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation, participation à un attroupement en étant porteur d'une arme ou provocation directe à un attroupement armé, participation à

Par coordination, le **b)** inscrit dans la loi la possibilité conférée aux agents du CNAPS de consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire dans le cadre de l'enquête administrative, afin de vérifier l'absence des condamnations nouvellement énumérées.

Le **c)** conditionne l'obtention d'une carte professionnelle pour les ressortissants étrangers ⁽¹⁾ à la détention, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour afin de mieux tracer les demandes de carte professionnelle formulées. Vos rapporteurs constatent que l'enquête administrative menée par le CNAPS est difficile à réaliser pour certains demandeurs, présents en France depuis peu de temps. Ce délai permettra de **garantir que les enquêtes soient réalisées dans de bonnes conditions et sur la base d'éléments probants.**

La maîtrise de la communication est essentielle pour remplir des activités privées de sécurité et elle implique de maîtriser la langue française. Cet impératif est d'autant plus nécessaire que la présente proposition de loi ambitionne de mieux associer le secteur de la sécurité privée aux opérations menées par les forces de l'ordre.

Le contrôle du niveau d'expression des ressortissants étrangers est aujourd'hui vérifié par les organismes de formation, qui demandent la production d'un certificat de maîtrise du français de niveau B1, correspondant à une maîtrise intermédiaire.

Le **d)** permet au CNAPS de contrôler lui-même cette obligation en exigeant de tout étranger, y compris ressortissant d'un pays européen, de fournir un document attestant de la connaissance de la langue française, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

Enfin, le **e)** modifie le huitième alinéa de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, qui précise quelles sont les conditions dont l'absence peut entraîner *a posteriori* un retrait de la carte professionnelle. Alors que seules trois conditions sont actuellement visées, le **e)** y ajoute l'absence de titre de séjour pour un ressortissant étranger et l'incapacité à justifier de son aptitude professionnelle.

Le 3° du présent article concerne les activités des agences de recherche privées visées à l'article L. 622-19. Les **a)**, **b)**, **c)** et **d)** dupliquent les dispositions du I. Le **e)** uniformise les conditions dont l'absence peut entraîner *a posteriori* un retrait de la carte professionnelle avec celles de l'article L. 612-20.

une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme, participation à un groupe de combat interdit, intrusion dans un établissement scolaire par une personne porteuse d'une arme, rébellion armée et rébellion armée en réunion et association de malfaiteurs.

(1) Cet article ne s'applique pas aux citoyens de l'Union européenne ainsi qu'aux ressortissants d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse.

b. Les modifications relatives aux conditions de délivrance d'une autorisation d'accès à la formation professionnelle et d'une autorisation provisoire d'exercice

Le 2° et le f) du 3° modifient le régime juridique d'autorisation d'accès à la formation professionnelle et d'autorisation provisoire d'exercice, en uniformisant dans les deux cas les conditions nécessaires à leur délivrance. L'obtention de ces deux documents nécessitera désormais de remplir les cinq conditions suivantes :

– l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;

– une enquête administrative favorable ;

– pour un ressortissant étranger, la détention d'un titre de séjour lui permettant d'exercer une activité sur le territoire national ⁽¹⁾ ;

– pour un ressortissant étranger, la détention d'un titre de séjour pendant au moins cinq ans ⁽²⁾ ;

– ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée.

*

* *

Article 11

(Art. L. 612-7 et L. 622-7 du code de la sécurité intérieure)

Conditions de délivrance d'un agrément dirigeant

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article conditionne l'obtention d'un agrément dirigeant à l'absence d'infraction pour les motifs cités à l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, tel que modifié par l'article 10 de la présente proposition de loi. Il habilite également les agents du CNAPS à consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire dans le cadre des enquêtes administratives diligentées en amont de la délivrance de l'agrément.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

(1) Sauf en matière de de protection des navires battant pavillon français, pour laquelle cette condition ne s'applique pas.

(2) Cet article ne s'applique pas aux citoyens de l'Union européenne ainsi qu'aux ressortissants d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse.

L'ordonnance du 26 avril 2016 ⁽¹⁾ confie la réalisation des enquêtes administratives, auparavant réalisées par les agents des commissions nationale et régionales d'agrément et de contrôle, à des agents du CNAPS.

1. L'état du droit

Les dirigeants des sociétés de sécurité privée et des agences de recherches privées doivent détenir un agrément afin d'exercer leur activité ⁽²⁾.

Les articles L. 612-7 et L. 622-7 du code de la sécurité intérieure conditionnent la délivrance de cet agrément au respect de plusieurs conditions :

- être de nationalité française, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ⁽³⁾ ;

- l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ;

- ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée ;

- ne pas avoir fait l'objet d'une faillite personnelle, une interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler, directement ou indirectement toute entreprise ou une incapacité d'exercer une fonction électorale.

Les deux articles imposent également le respect d'autres conditions qui leur sont spécifiques. Ainsi, l'article L. 612-7, s'appliquant aux **dirigeants des sociétés de sécurité privée**, conditionne l'obtention d'un agrément à l'absence d'exercice d'une activité incompatible, par sa nature, avec les activités privées de sécurité ⁽⁴⁾. Il impose de ne pas exercer l'activité d'agent de recherches privées et de justifier de son aptitude professionnelle. Les unités cynophiles doivent obtenir une qualification professionnelle particulière.

L'article L. 622-7, qui concerne les **dirigeants des agences de recherches privées**, impose de ne pas exercer d'activité de sécurité privée et de détenir une qualification professionnelle.

(1) Décret n° 2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité.

(2) Cette obligation est précisée aux articles L.612-6 et L. 622-6 du code de la sécurité intérieure.

(3) Dans sa décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme au principe d'égalité devant la loi, estimant qu'en conditionnant l'obtention d'un agrément à une condition de nationalité, « le législateur a ainsi entendu assurer un strict contrôle des dirigeants des entreprises exerçant des activités privées de sécurité qui, du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique ».

(4) L'article R. 611-1 précise que ces activités incompatibles sont celles d'employé d'une agence de recherches privées, de garde particulier assermenté, ainsi que les fonctions que les lois et règlements rendent incompatibles entre elles.

En outre, le dernier alinéa de ces deux articles précise que la délivrance de l'agrément nécessite au préalable la **conduite d'une enquête administrative**, diligentée dans les mêmes conditions que celle mise en œuvre pour les agents dans le cadre d'une demande de carte professionnelle.

Le juge administratif a estimé que **l'accumulation de certains faits, même en l'absence de condamnations pénales, peut justifier un refus de délivrance de l'agrément**, s'ils sont suffisamment graves et récents. Cela a notamment été le cas des faits d'abus de biens sociaux et d'infractions à la législation du travail ⁽¹⁾ ou d'exercice d'un travail dissimulé, même lorsque la condamnation de l'intéressé en raison de cette infraction pénale a été effacée du bulletin n° 2 du casier judiciaire ⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

Le présent article complète les dispositions des articles L. 612-7 et L. 622-7 du code de la sécurité intérieure en conditionnant l'obtention d'un agrément dirigeant à l'absence de condamnation pour motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions de dirigeant. Le **a)** du **I** et le **a)** du **II** énumèrent ces motifs en procédant à un renvoi au 1° de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, modifié par l'article 10 de la présente proposition de loi ⁽³⁾.

Par coordination, le **b)** du **I** et le **b)** du **II** permettent aux agents du CNAPS de consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire afin de rendre possible l'examen de la moralité au regard de l'inscription des condamnations visées au 1° du même article.

*

* *

(1) Tribunal administratif de Bastia, ord., 11 juillet 2014, Sté SISIS, n°s 1400578, 1400579, 1400580 ; CE, ord., 24 juillet 2014, Sté SISIS, n° 382719.

(2) Cour administrative d'appel de Douai, 17 décembre 2019, n° 17DA01649.

(3) Il s'agit des infractions suivantes : meurtre, assassinat ou empoisonnement, tortures et actes de barbarie, violences volontaires, exploitation de la vente à la sauvette, travail forcé, réduction en servitude, administration de substances nuisibles, embuscade, menaces d'atteinte aux personnes, viol et agressions sexuelles, exhibition sexuelle, harcèlement sexuel, harcèlement moral, enregistrement et diffusion d'images de violence, trafic de stupéfiants, infractions relatives aux armes prévues aux articles 222-52 à 222-67 du code pénal, enlèvement et séquestration, détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, traite des êtres humains, proxénétisme et infractions qui en résultent, recours à la prostitution des mineurs ou de personnes particulièrement vulnérables, exploitation de la mendicité, vols, extorsion, demande de fonds sous contrainte, recel de vol ou d'extorsion, destruction, dégradation et détérioration d'un bien, destruction, dégradation et détérioration dangereuses pour les personnes, menaces de destruction, de dégradation ou de détérioration et fausses alertes, blanchiment, actes de terrorisme, entrave à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation, participation à un attroupement en étant porteur d'une arme ou provocation directe à un attroupement armé, participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme, participation à un groupe de combat interdit, intrusion dans un établissement scolaire par une personne porteuse d'une arme, rébellion armée et rébellion armée en réunion et association de malfaiteurs.

Article 12

(Art. 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 et 433-3 du code pénal)

Création d'une circonstance aggravante pour des violences commises par ou à l'encontre d'une personne exerçant une activité privée de sécurité et d'un nouveau délit de menaces ou d'actes d'intimidation

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article créé deux nouvelles circonstances aggravantes pour des faits de violence commis par ou à l'encontre d'une personne exerçant une activité privée de sécurité ou un membre de sa famille proche. Il instaure une nouvelle infraction en cas de menaces ou d'actes d'intimidation commis à l'encontre de cette même personne lorsque, dans les deux cas, la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles 222-8, 222-10, 222-12 et 222-13 ont été modifiés par la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ⁽¹⁾, qui a créé deux nouvelles circonstances aggravantes pour les violences intrafamiliales et, pour les faits de violence les moins graves, en cas de dissimulation de tout ou partie du visage. L'article 433-3 du même code a été modifié par la loi du 28 février 2018 relative à la sécurité publique ⁽²⁾, qui a aggravé les sanctions pénales encourues.

1. L'état du droit

a. Le code pénal prévoit quatre principales infractions pour faits de violences volontaires, qui peuvent s'accompagner de circonstances aggravantes

Le code pénal sanctionne distinctement les différents faits de violence selon qu'ils ont entraîné la mort sans intention de la donner, une mutilation ou une infirmité permanente, une incapacité totale de travail de plus de huit jours ou de moins de huit jours, voire n'ayant entraîné aucune incapacité de travail.

Ces sanctions peuvent être complétées de plusieurs circonstances aggravantes, qui désignent des faits pour lesquels le code pénal prévoit une sanction plus importante, et alourdissent la peine encourue.

LES PRINCIPALES INFRACTIONS POUR FAITS DE VIOLENCE

Articles du code pénal	Qualification pénale	Peine encourue	Peine encourue avec circonstance aggravante
222-7 222-8	Violences mortelles sans intention de donner la mort	15 ans de réclusion criminelle	30 ans de réclusion criminelle

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

(2) Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

222-9 222-10	Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente avec circonstances aggravantes	10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende	20 ans de réclusion criminelle
222-11 222-12	Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, avec circonstances aggravantes	3 ans d'emprisonnement, 45 000 € d'amende	10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende
222-13	Violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail	Contravention de V ^{ème} ou de IV ^{ème} classe ⁽¹⁾	7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende

Source : commission des Lois

b. La liste de ces circonstances aggravantes s'est allongée au fil du temps

Le code pénal prévoit aujourd'hui **plus d'une dizaine de circonstances aggravantes pouvant s'appliquer à l'ensemble des faits de violence** ⁽²⁾. Il en existe également d'autres spécifiques aux faits de violence les moins graves visés aux articles 222-11 et 222-13 du code pénal ⁽³⁾, qui prévoient la possibilité d'un cumul de circonstances aggravantes ⁽⁴⁾.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ⁽⁵⁾, la circonstance aggravante de racisme et d'homophobie a été généralisée à l'ensemble des crimes et des délits ⁽⁶⁾.

(1) L'article R. 625-1 du code pénal sanctionne les violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail de moins de huit jours d'une contravention de la V^{ème} classe, soit 1 500 euros, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de circonstances aggravantes. Lorsque ces violences n'ont entraîné aucun arrêt de travail, l'article R. 624-1 les sanctionne par une amende de la IV^{ème} classe, soit 750 euros.

(2) Lorsque les faits sont commis sur un mineur de quinze ans, sur une personne vulnérable, sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les père et mère adoptifs, sur certaines personnes qui, par leur profession, sont particulièrement exposées aux violences, à l'instar des magistrats, jurés, avocats et officiers publics ou ministériels, sur les sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et les gardiens d'immeuble assermentés, ainsi que sur les membres de leur famille proche, sur les agents des exploitants de réseau de transport public et sur les personnels des établissements d'enseignement scolaire et les professionnels de santé, sur un témoin, une victime ou une partie civile, sur les personnes qui se livrent à la prostitution, sur le conjoint, le concubin ou le partenaire de l'auteur des violences, sur une personne en vue de la soumettre à un mariage forcé ou en présence d'un mineur, pour des faits qui visent le conjoint, concubin ou compagnon de leur auteur ou, lorsque la victime est mineure, quand ces faits sont commis par un ascendant ou toute personne ayant autorité sur ce mineur.

Les violences sont également plus sanctionnées quand leur auteur est une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, ou que les faits sont commis par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice, avec préméditation ou avec guet-apens, ou avec usage ou menace d'une arme.

(3) C'est le cas lorsque les faits sont commis aux abords et dans les établissements d'éducation, ainsi que dans les locaux de l'administration, dans les transports en commun, sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ou en état d'ivresse manifeste, par une personne agissant avec l'aide ou l'assistance d'un mineur ou par une personne dissimulant volontairement tout ou partie de son visage.

(4) À titre d'exemple, les peines prévues pour des violences causant une incapacité de travail supérieur à huit jours sont de 10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende si trois de ces circonstances sont réalisées.

(5) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(6) Articles 132-76 et 132-77 du code pénal.

c. Les menaces et actes d'intimidation à l'encontre de personnes exerçant une activité publique

L'article 433-3 du code pénal constitue en délit le fait de proférer des menaces et des actes d'intimidation à l'encontre de personnes exerçant une activité publique.

Cet article, qui **protège à la fois des personnes dépositaires de l'autorité publique et des personnes particulièrement exposées** ⁽¹⁾, punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende la menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes ou les biens. Il porte la peine à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas de menaces de mort ou d'atteinte aux biens dangereuse pour les personnes, voire à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende lorsqu'il est fait usage d'actes d'intimidation pour obtenir de ces personnes toute décision favorable.

Pour être caractérisés, il faut néanmoins que les faits aient été réalisés dans l'exercice ou du fait des fonctions de la victime, lorsque sa qualité est apparente ou connue de l'auteur.

d. Une meilleure protection des personnes exerçant une activité privée de sécurité est nécessaire

Les dispositions précitées garantissent aux personnes détentrices de l'autorité publique une protection dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions de service public. Sa rédaction a évolué afin de **protéger également des personnes privées dont la profession les expose particulièrement à des faits de délinquance**. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ⁽²⁾, les faits de violence ainsi que les menaces proférées à l'encontre des gardiens d'immeubles assermentés ou d'agents exerçant des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation pour le compte d'un bailleur sont une circonstance aggravante.

Vos rapporteurs observent néanmoins qu'à ce jour, **les agents privés de sécurité ne bénéficient pas d'une telle protection, alors même que leur profession les expose quotidiennement à des faits de violences**, menaces et actes d'intimidation.

(1) Cet article vise les personnes investies d'un mandat électif public, magistrats, jurés, avocats, officiers publics ou ministériels, militaires de la gendarmerie nationale, fonctionnaires de la police nationale, des douanes, de l'inspection du travail et de l'administration pénitentiaire, ainsi que tout autre personne dépositaire de l'autorité publique. Il protège également les sapeur-pompiers professionnels ou volontaires, les gardiens assermentés d'immeuble et les agents exerçant, pour le compte d'un bailleur, des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation, les agents d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs, les membres du personnel des établissements d'enseignement scolaire, les professionnels de santé ainsi que les conjoints, ascendants ou descendants en ligne directe, et toute autre personne vivant habituellement à leur domicile, en raison des fonctions exercées par ces personnes.

(2) Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Cette protection doit être mise en place et s'accompagner d'une responsabilisation de ces agents, qui doivent être sanctionnés plus lourdement lorsqu'ils commettent des violences dans le cadre de leurs fonctions, comme c'est déjà le cas lorsque leur auteur est dépositaire de l'autorité publique ou chargé d'une mission de service public.

2. Le dispositif proposé

Le présent article renforce les sanctions encourues en cas de violences proférées par, ou à l'encontre, des personnes exerçant une activité privée de sécurité ou d'agent de recherches privées ⁽¹⁾, ainsi que celles relatives aux menaces ou actes d'intimidation qu'elles subissent.

Le 1° crée une circonstance aggravante pour les violences visées aux articles 222-8, 222-10, 222-12 et 222-13 du code pénal lorsqu'elles sont commises à l'encontre de ces personnes dans l'exercice ou du fait de leur fonction, et lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

Le 2° instaure une circonstance aggravante au sein de ces mêmes articles pour les violences commises à l'encontre du conjoint et des ascendants de cette personne, et sur toute autre personne vivant habituellement à son domicile.

Le 3° crée une circonstance aggravante lorsque les faits de violence sont commis par une personne exerçant une activité privée de sécurité, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission.

Le *a*) du 4° complète l'article 433-3 du code pénal en punissant de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de menacer de commettre un crime ou un délit contre les personnes exerçant une activité privée de sécurité dans l'exercice de leur fonction, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur.

Le *b*) prévoit une sanction similaire lorsque les faits sont réalisés à l'encontre du conjoint, des ascendants ou descendants en ligne directe, ainsi que contre toute autre personne vivant habituellement au domicile de ces personnes.

Enfin, le *c*) porte la peine à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende pour les actes d'intimidation commis à l'encontre d'une personne exerçant une activité privée de sécurité dans le but d'obtenir un avantage favorable.

*

* *

(1) Visées par les articles L. 611-1 et L. 621-1 du code de la sécurité intérieure.

Article 13

(Art. L. 613-4, L. 613-8 et L. 614-3 du code de la sécurité intérieure
et art. L. 6342-4 du code des transports)

Éléments d'identification communs des tenues portées par les agents

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article complète les dispositions du code de la sécurité intérieure relatives à la tenue des agents de surveillance et de gardiennage, des agents chargés du transport de fonds et des membres de services de sécurité des bailleurs d'immeuble, en prévoyant un ou plusieurs éléments d'identification communs. Il crée également une obligation nouvelle d'identification des agents de sécurité privée chargés d'opérations d'inspection-filtrage destinées à protéger l'aviation civile.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

1. L'état du droit

a. Les agents de sécurité privée doivent porter une tenue identifiable

Dès les débats autour de la loi réglementant la sécurité privée en 1983 ⁽¹⁾, le législateur a voulu prévenir tout risque de confusion entre les forces de l'ordre et les agents privés de sécurité, en imposant à ces derniers le port d'une tenue distinctive.

Ainsi, l'article L. 614-3 du code de la sécurité intérieure prévoit que les **agents de surveillance et de gardiennage** doivent porter une tenue particulière dans l'exercice de leurs fonctions, qui ne doit pas entraîner de confusion avec celles des agents des services publics, notamment de la police et de la gendarmerie nationale, des douanes et des polices municipales. Cette tenue comporte au moins deux insignes reproduisant la dénomination ou le sigle de l'entreprise ou, le cas échéant, du service interne de sécurité. Ces éléments identifiants doivent être placés de telle sorte qu'ils restent apparents en toutes circonstances ⁽²⁾.

Toutefois, l'article R. 613-2 prévoit une exception pour les employés chargés de la protection des personnes ou de la surveillance contre le vol à l'étalage, qui peuvent exercer leurs fonctions en civil.

L'article L. 613-8 du code de la sécurité intérieure prévoit également le port d'une tenue pour les **agents chargés du transport de fonds**. Une exception est néanmoins prévue pour les convoyeurs de fonds faisant partie de l'équipage d'un véhicule banalisé servant au transport de billets, bijoux ou métaux précieux, qui peuvent exercer leur activité en tenue civile ⁽³⁾.

(1) Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

(2) Article R. 613-1 du code de la sécurité intérieure.

(3) Article R. 613-40 du code de la sécurité intérieure.

Enfin, l'article L. 614-3 du code de la sécurité intérieure dispose que les **agents des services de sécurité des bailleurs d'immeuble** sont identifiables, sans confusion avec les autres agents des services publics, sauf dispense dans des cas exceptionnels définis par décret en conseil d'État. Ce décret n'a néanmoins jamais été pris.

b. L'article L. 6342-4 du code des transports définit les modalités des opérations d'inspection-filtrage, sans imposer de tenue spécifique aux agents

L'article L. 6341-2 du code des transports dresse une liste des entreprises et organismes chargés de la mise en œuvre, dans leur domaine d'activité respectif, des mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites, lorsqu'elles ne sont pas réalisées par l'État ⁽¹⁾.

Le II de cet article autorise également les agents de ces entreprises et organismes à procéder à des opérations d'inspection-filtrage. Il conditionne la réalisation de ces opérations à **la détention d'un agrément préalable** délivré par le représentant de l'État dans le département et par le procureur de la République. Les opérations doivent être réalisées sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes. En outre, elles nécessitent **le consentement de la personne contrôlée** et doivent être **réalisées par une personne du même sexe**.

Cet article ne prévoit néanmoins pas d'obligations particulières liées à la tenue de ces agents.

c. Mieux reconnaître les professionnels de la profession

L'obligation de pouvoir identifier les agents chargés d'une activité privée de sécurité, quand elle existe, nécessite de doter les professionnels d'**un uniforme qui n'est aujourd'hui pas nécessairement représentatif de la profession, mais met avant tout en avant l'entreprise pour laquelle ils travaillent**.

Une solution consiste à inscrire une identification commune sur ces uniformes, tout en conservant les éléments distinctifs permettant de reconnaître les entreprises pour lesquelles ils travaillent. Cette identification commune constituerait par ailleurs **un symbole fort de reconnaissance et de fierté à l'endroit de cette profession**.

2. Le dispositif proposé

Le I du présent article modifie les dispositions des articles L. 613-4, L. 613-8 et L. 614-3 du code de la sécurité intérieure pour y préciser que les tenues

(1) Les entreprises et organismes autorisés sont les suivants : les exploitants d'aérodromes, les entreprises de transport aérien, les agents habilités, les chargeurs connus et les clients en compte, les fournisseurs habilités et les fournisseurs connus, les autres personnes ou organismes autorisés à occuper ou utiliser la zone côté piste de l'aérodrome ainsi que les personnes ou organismes liés par contrat aux personnes ou organismes ci-dessus mentionnés.

déjà prévues dans le cadre de l'exercice des fonctions des professionnels comportent un ou plusieurs éléments d'identification communs. Il renvoie les modalités d'application de cet article à un arrêté du ministre de l'Intérieur.

Le **II** crée une nouvelle obligation d'identification pour les agents chargés des opérations d'inspection-filtrage visés par l'article L. 6342-4 du code des transports. Ils doivent porter une tenue comportant un ou plusieurs éléments d'identification communs selon des modalités définies par un arrêté du ministre de l'Intérieur.

*

* *

Article 14

(Art. L. 613-1 du code de la sécurité intérieure)

Missions de surveillance sur la voie publique contre les actes terroristes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet aux agents chargés d'activités de surveillance et de gardiennage d'exercer des missions de surveillance contre les actes terroristes sur la voie publique, à titre exceptionnel et sur autorisation du préfet.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure a été modifié par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ⁽¹⁾ pour permettre aux agents d'exercer leurs activités au sein des périmètres de protection créés par cette même loi.

1. L'état du droit

a. Les lieux d'exercice des missions de surveillance et de gardiennage sont strictement définis

L'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure définit limitativement les espaces au sein desquels les agents de surveillance et de gardiennage exercent leurs fonctions.

Dans sa rédaction initiale, son premier alinéa leur donnait compétence uniquement à **l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux où ils ont la garde**. Dans une réponse à une question écrite formulée par un parlementaire, le ministère de l'Intérieur a précisé la notion de « limite des lieux gardés ». Celle-ci « permet aux agents d'assurer leur mission de surveillance sur des espaces non

(1) Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

bâtis tels que des parkings privés ou des terrains et dépendances de propriétés, sans pour autant pouvoir y intégrer une portion de voie publique, même immédiate. » ⁽¹⁾

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a modifié l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure afin de permettre aux agents de surveillance et de gardiennage d'exercer leurs missions dans les périmètres de protection créés par cette même loi ⁽²⁾.

En outre, l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure autorise ces agents à assister les membres de la force publique afin de réaliser, au sein de ces périmètres, **des inspections et fouilles de bagages ainsi que des palpations de sécurité**, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

b. Des modalités d'intervention sur la voie publique sont aménagées pour certaines missions, dont l'énumération mériterait d'être étendue

Le second alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure permet aux agents de **réaliser sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions** des biens dont ils ont la garde.

Ces missions, dont l'objectif est « *de s'assurer que la présence d'agents privés sur la voie publique est justifiée par des circonstances spécifiques, exposant les biens surveillés à un risque avéré d'agression* » ⁽³⁾, doivent néanmoins faire l'objet d'une autorisation délivrée à titre exceptionnel par le préfet, sur requête écrite du client de l'entreprise chargée de cette surveillance.

Cet encadrement strict inscrit cette disposition dans le respect de l'interdiction d'exercice d'une mission de surveillance générale de la voie publique, rappelée régulièrement par la jurisprudence constitutionnelle et administrative.

(1) Réponse du ministère de l'Intérieur à la question orale n° 90638 posée par Mme Annie Genevard, JOAN, 20 septembre 2016.

(2) Les périmètres de protection, dont le régime juridique est précisé à l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, sont institués par arrêté motivé du préfet, transmis au procureur de la République, afin de sécuriser les grandes manifestations culturelles, sportives et récréatives contre le risque terroriste. Ces zones permettent de réaliser des opérations de vérification, comme l'inspection visuelle et les fouilles des bagages et les palpations de sécurité. L'intéressé est libre d'y consentir ou non, son refus pouvant l'empêcher d'accéder à la zone placée sous périmètre de protection.

(3) Réponse du ministère de l'Intérieur à la question orale n° 90638 posée par Mme Annie Genevard, JOAN, 20 septembre 2016.

Le principe d'interdiction d'exercice d'une mission de surveillance générale de la voie publique confiée à des personnes privées

Par une décision fondatrice de 1932, le Conseil d'État a estimé que les pouvoirs de police municipale ne se délèguent pas, et ne peuvent donc pas être confiés à une fédération de propriétaires privés ⁽¹⁾. Plus récemment, il a jugé que des agents de surveillance et de gardiennage ne peuvent pas exercer de mission de surveillance générale dans la voie publique ⁽²⁾.

En 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une disposition de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ⁽³⁾ qui confiait de telles missions à des agents privés de sécurité, estimant que l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen interdit « *la délégation à une personne privée des compétences de police administrative inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* » ⁽⁴⁾, cette méconnaissance pouvant faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ⁽⁵⁾.

Saisi des dispositions de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure modifiées par la loi du 30 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la possibilité de déléguer à des agents privés de sécurité des missions de surveillance de la voie publique à titre exceptionnel au sein des périmètres de protection. Il a néanmoins émis une réserve d'interprétation, estimant qu'il incombe aux pouvoirs publics de « *prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire* » ⁽⁶⁾.

Alors que l'ensemble du territoire est désormais placé au niveau Vigipirate « urgence attentat », nécessitant une intense mobilisation des forces de sécurité intérieure, **l'association des forces privées de sécurité, déjà sur place, et donc déjà opérationnelles, doit permettre de renforcer le dispositif sécuritaire actuellement déployé.**

2. Le dispositif proposé

Le présent article modifie le second alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure afin de permettre aux agents de surveillance et de gardiennage d'exercer sur la voie publique, à titre exceptionnel et sous autorisation, des missions, même itinérantes, de surveillance contre les actes de terrorisme.

*

* *

(1) Conseil d'État, 17 juin 1932, commune de Castelnaudary, n° 12.045.

(2) Conseil d'État, 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt, n° 170606.

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

(4) Cons. const., 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, cons. 19.

(5) Cons. const. 16 juin 2017, n° 2017-637.

(6) Cons. const., 29 mars 2018, n° 2017-695, § 27.

Article 15

(art. L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Régime dérogatoire de cumul emploi-retraite pour les policiers nationaux exerçant dans le domaine de la sécurité privée

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article instaure un régime dérogatoire aux règles de cumul emploi-retraite en vigueur au profit des policiers nationaux souhaitant exercer une activité dans le domaine de la sécurité privée, afin de leur permettre de la cumuler sans plafonnement avec leur pension.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ⁽¹⁾ a instauré un régime de cumul emploi-retraite libéralisé permettant aux fonctionnaires de cumuler intégralement leurs pensions avec l'exercice d'une autre activité professionnelle. La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir professionnel ⁽²⁾ a restreint ce cumul en y instaurant un plafond.

1. L'état du droit

L'article 88 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale a ouvert à l'ensemble des retraités, y compris les retraités de la fonction publique, un cumul sans restriction du plafonnement d'une pension de retraite et d'une activité professionnelle.

Ce cumul a fait l'objet d'un encadrement par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. Désormais, **il n'est permis que si ces revenus ne dépassent pas le tiers du montant annuel brut de la pension reçue**, majoré de 7 095,19 euros. En cas d'excédent, celui-ci est déduit de la pension versée.

L'article L. 84 du code des pensions civiles et militaires prévoit néanmoins **deux catégories d'exception à ce principe**.

Le I de cet article autorise un cumul total de certaines activités avec une pension de retraite, parmi lesquelles les activités artistiques, la participation à des activités juridictionnelles ou à des instances consultatives ou délibératives et les vacations dans certains établissements publics.

Le II de cet article prévoit également des exceptions liées à la qualité du pensionné, qui bénéficient aux titulaires d'une pension de retraite pour invalidité et aux militaires, mais pas aux policiers. Or, **l'absence de ce cumul contribue au**

(1) Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale.

(2) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir professionnel.

vieillesse de ce corps, les fonctionnaires prenant leur retraite de plus en plus tard.

2. Le dispositif proposé

Le présent article complète le I de l'article L. 86-1 en y insérant un **I bis**, qui crée un régime dérogatoire pour les retraités de la police nationale afin de leur permettre de cumuler entièrement leur pension avec une activité de sécurité privée. Cette exception, qui doit permettre de faire bénéficier le secteur de la sécurité privée des compétences et expériences des policiers, est d'autant plus légitime que les gendarmes peuvent déjà cumuler librement leur pension avec l'exercice d'une telle activité.

*

* *

Article 16

(Art. L. 625-2-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Interdiction d'exercer une activité de formation en cas de retrait de la carte professionnelle ou d'interdiction temporaire d'exercice

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article crée une nouvelle disposition interdisant l'exercice d'une activité de formation en cas de retrait de la carte professionnelle ou d'une interdiction temporaire d'exercice.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

1. L'état du droit

L'article L. 625-1 du code de la sécurité intérieure impose aux exploitants individuels et aux personnes morales de droit privé, établis sur le territoire français et n'ayant pas conclu de contrat d'association avec l'État, d'obtenir une autorisation d'exercice selon des modalités fixées par l'article L. 625-2 du même code.

Depuis la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, **l'ensemble des organismes de formation aux activités de sécurité privée font désormais l'objet de ce contrôle administratif.**

Dans son dernier rapport annuel, le CNAPS fait état de 244 autorisations d'exercice délivrées en 2019, dont 101 autorisations provisoires de six mois et 143 autorisations d'exercice de cinq ans. « *Au 31 décembre 2019, 627 établissements étaient certifiés et autorisés par le CNAPS (591 autorisations d'exercice délivrées*

pour 5 ans, et 36 autorisations d'exercice provisoire délivrées à de nouveaux acteurs de la formation), représentant 426 organismes de formation. »⁽¹⁾

● **La délivrance de cette autorisation nécessite de respecter trois critères**

L'obtention d'une autorisation est conditionnée au respect de trois critères, précisés par l'article L. 625-2 du code de la sécurité intérieure :

– le demandeur doit être **titulaire d'une déclaration d'activité**, enregistrée dans les conditions fixées aux articles L. 6351-1 à L. 6351-8 du code du travail ;

– la personne physique qui dirige l'organisme doit également respecter plusieurs conditions, précisées aux 1° à 4° de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure⁽²⁾ ;

– l'organisme doit avoir fait l'objet d'une **certification** dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État⁽³⁾. Celle-ci vise à garantir le respect de certains standards minimaux en matière de formation⁽⁴⁾.

● **L'autorisation peut être suspendue ou retirée**

L'autorisation délivrée par la commission d'agrément peut être **suspendue, voire retirée**. Les conditions de suspension sont précisées à l'article L. 625-5 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit qu'elle peut être prononcée par le président de la commission d'agrément et de contrôle, en cas d'urgence, pour une durée maximale de six mois. L'autorisation peut être suspendue si la personne morale ou son dirigeant fait l'objet de poursuites pénales.

En outre, l'article L. 625-4 permet le retrait de cette autorisation si la personne physique ou morale ne remplit plus les trois conditions posées par l'article L. 625-2 du code de la sécurité intérieure ou si la direction ou la gestion de l'organisme de formation est exercée, non pas par ses représentants légaux, mais par une personne interposée agissant directement ou indirectement.

(1) CNAPS, rapport annuel 2019, page 18.

(2) Les dirigeants ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire (1°). L'enquête administrative diligentée par le CNAPS ne doit pas avoir révélé un comportement ou des agissements incompatibles avec l'exercice de ses fonctions (2°). Ils ne doivent pas faire l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée (3°). Enfin, les ressortissants étrangers doivent disposer d'un titre de séjour leur permettant d'exercer une activité sur le territoire national (4°).

(3) L'article R. 625-7 précise que ce certificat est délivré par « un organisme accrédité par le Comité français d'accréditation ou par tout autre organisme d'accréditation signataire de l'accord de reconnaissance multilatéral établi par la coordination européenne des organismes d'accréditation, au regard d'un référentiel reconnu ou défini par un arrêté du ministre de l'Intérieur ». En outre, l'article R. 625-2 du code de la sécurité intérieure arrête une liste de pièces que le demandeur doit fournir avec sa demande d'autorisation.

(4) L'arrêté du 1^{er} juillet 2016 relatif à la certification des organismes de formation aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées prévoit les conditions générales, ainsi que les conditions spécifiques à chaque métier, devant être remplies par les organismes formateurs.

2. Le dispositif proposé

Le présent article cherche à mieux contrôler la profession de formateur. Il créé un nouvel article L. 625-2-1 du code de la sécurité intérieure, qui interdit l'emploi ou l'affectation d'un individu à une activité de formation professionnelle s'il a fait l'objet d'un retrait de carte professionnelle ou d'une interdiction temporaire d'exercice de l'activité privée de sécurité.

*

* *

Article 17

(Art. L. 612-22 et L. 622-21 du code de la sécurité intérieure)

Condition de maîtrise de la langue française et de production d'une lettre d'intention d'embauche pour l'obtention d'une autorisation d'accès à la formation professionnelle

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article conditionne l'accès à la formation professionnelle des ressortissants européens et étrangers pour l'exercice d'une activité privée de sécurité à un justificatif attestant de la connaissance de la langue française et, lorsque ces activités sont exercées par un agent armé ou pour les opérations d'inspection-filtrage, à la production d'une lettre d'intention d'embauche. Il impose également de justifier d'une connaissance suffisante de la langue française pour accéder à une formation d'agent de recherches privées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

1. L'état du droit

L'ensemble des agents exerçant une activité privée de sécurité privée ou d'agent de recherches privées doivent détenir une carte professionnelle, dont l'une des conditions d'obtention est la justification d'une aptitude professionnelle.

Hors exceptions, cette justification nécessite l'obtention d'une certification professionnelle se rapportant à l'activité exercée ou d'un certificat de qualification professionnelle ⁽¹⁾. Les enseignements devant être maîtrisés pour obtenir cette certification sont précisés dans le code de la sécurité intérieure ⁽²⁾.

(1) Les articles R. 612-24 et R. 622-22 du code de la sécurité intérieure précisent que ce certificat est élaboré par la branche professionnelle de l'activité concernée et agréé par arrêté du ministre de l'Intérieur ou par arrêté conjoint avec le ministre des transports, pour les opérations d'inspection-filtrage destinées à protéger l'aviation civile.

(2) Articles R. 612-26, R. 612-37 et R. 622-24 du code de la sécurité intérieure.

L'accès à une formation permettant aux élèves d'obtenir cette certification est néanmoins conditionnée à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par la commission locale d'agrément et de contrôle territorialement compétente, pour une durée de six mois ⁽¹⁾.

a. L'autorisation préalable de l'article L. 612-22

L'article L. 612-22 du code de la sécurité intérieure, qui concerne les **formations aux activités de sécurité privée**, dispose que « l'accès à une formation en vue d'acquérir l'aptitude professionnelle est soumis à la délivrance d'une autorisation préalable, fondée sur le respect des trois conditions fixées au 1^o, 2^o et 3^o de l'article L. 612-20 », c'est-à-dire :

– l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n^o 2 du casier judiciaire ;

– un comportement ou des agissements qui ne doivent pas être « *contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs, ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et sont incompatibles* » avec l'exercice des fonctions pour lesquelles la carte professionnelle est nécessaire, ce comportement ou ces agissements étant déterminés par les résultats d'une enquête administrative du CNAPS ;

– ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée.

À titre d'exemple, la jurisprudence administrative a confirmé des refus de délivrance d'autorisation pour des faits ayant donné lieu, entre autres, à des mises en cause pour violence sur dépositaire de l'autorité publique avec incapacité inférieure à huit jours et outrage à personne dépositaire de l'autorité publique ⁽²⁾, et des faits ayant entraîné le prononcé de condamnations judiciaires pour conduite de véhicule sans permis et sans assurance ⁽³⁾. Toutefois, l'ancienneté des faits considérés ainsi que le comportement de l'intéressé peuvent justifier l'illégalité d'une décision de refus ⁽⁴⁾.

b. L'autorisation préalable de l'article L. 622-21

L'article L. 622-21 du code de la sécurité intérieure, qui s'applique aux **formations d'agent de recherches privées**, conditionne également l'accès à une formation en vue d'acquérir l'aptitude professionnelle à une autorisation préalable. Cette autorisation nécessite de respecter les deux premières conditions ci-dessus,

(1) Articles R. 612-19, R. 612-20, R. 622-17 et R. 622-18 du code de la sécurité intérieure.

(2) Cour administrative d'appel de Paris, 20 septembre 2018, n^o 17PA00391.

(3) Cour administrative d'appel de Marseille, 19 octobre 2015, n^o 14MA00544.

(4) Cour administrative d'appel de Nancy, 20 juin 2011, n^o 10NC00981, au sujet de deux anciennes condamnations à des amendes de 300 euros et 800 euros avec sursis pour transport non autorisé de stupéfiants et pour vol avec destruction et dégradation. La décision de refus a été déclarée illégale du fait de l'ancienneté des faits et de l'absence de réitération ou de toute autre mise en cause de l'intéressé.

ainsi que la justification de son aptitude professionnelle. Cette dernière condition est supprimée par l'article 10 de la présente proposition de loi.

2. Le dispositif proposé

Les premier et dernier alinéas du présent article complètent les dispositions des articles L. 612-22 et L. 622-21 du code de la sécurité intérieure en y insérant un nouvel alinéa qui prévoit, dans la continuité de l'article 10 de la proposition de loi, que tous les ressortissants européens et étrangers doivent justifier d'une connaissance de la langue française suffisante pour exercer les activités de sécurité visées à ces articles. Ils renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'application de cette disposition.

Le deuxième alinéa subordonne la délivrance d'une autorisation préalable pour l'exercice d'une activité privée de sécurité à la production d'une lettre d'intention d'embauche, émise par une entreprise titulaire de l'autorisation d'exercer ⁽¹⁾ ou par une entreprise dont certains salariés sont chargés, pour son propre compte, d'une activité de sécurité privée, dans les deux cas exposés ci-après :

– pour accéder à une formation permettant d'acquérir l'aptitude professionnelle à réaliser les opérations d'inspection-filtrage mentionnées à l'article L. 6342-4 du code des transports et dont l'exercice requiert une certification au titre du règlement (UE) 2015/1998 ⁽²⁾ ;

– pour accéder à une formation permettant d'exercer une de ces activités en étant armé ⁽³⁾.

*

* *

Article 18

(Art. L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure)

Suppression de l'habilitation spécifique et de l'agrément pour réaliser des palpations de sécurité

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

(1) Cette autorisation d'exercice est mentionnée à l'article L. 612-9 du code de la sécurité intérieure. Celui-ci conditionne l'exercice d'une activité privée de sécurité à l'obtention d'une autorisation préalable, délivrée par le CNAPS par l'intermédiaire d'une de ses commissions locales d'agrément et de contrôle. L'autorisation est délivrée après vérification du respect, par l'entreprise, du cadre légal et réglementaire s'appliquant au secteur de la sécurité privée.

(2) Règlement d'exécution (UE) de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

(3) L'article effectue un renvoi au III de l'article R. 613-3 du code de la sécurité intérieure pour désigner les armes concernées par cette disposition. Il s'agit de certaines armes de catégorie B et D et, lorsque les agents sont chargés d'une mission de surveillance dans des zones figurant sur des sites énumérés par cet article, de certaines armes de poing ou d'épaule de catégorie B ainsi que des armes d'épaule relevant du 3° bis de la catégorie A1.

Le présent article modifie le régime juridique des palpations de sécurité réalisées en cas de menaces graves pour la sécurité publique ou dans le cadre d'un périmètre de protection et pour accéder à l'enceinte de manifestations sportives, récréatives ou culturelles, en supprimant l'habilitation et/ou l'agrément nécessaires pour mener ces opérations.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure a fait l'objet d'une modification par la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités ⁽¹⁾ afin de permettre aux agents de surveillance et de gardiennage d'être associés aux missions de surveillance générale de la voie publique dans les périmètres de protection créés par la même loi.

1. L'état du droit

• Les palpations de sécurité réalisées en cas de menace grave pour la sécurité publique ou dans le cadre d'un périmètre de protection

L'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure permet aux personnes effectuant des activités privées de surveillance et de gardiennage de procéder à **l'inspection visuelle des bagages** et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur **fouille**. Il rend également possible **les palpations de sécurité**, sous une triple condition :

– ces agents doivent avoir été spécialement habilités à cet effet et agréés par le préfet, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ⁽²⁾ ;

– ces opérations ne peuvent avoir lieu qu'en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ⁽³⁾ ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué ;

– elles requièrent le consentement exprès de la personne concernée.

Ces dispositions ont été déclarées **conformes à la Constitution** ⁽⁴⁾.

• Les fouilles réalisées pour accéder à l'enceinte de manifestations sportives, récréatives ou culturelles

L'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure, déclaré **conforme à la Constitution** ⁽⁵⁾, permet aux agents de surveillance et de gardiennage de procéder à

(1) Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités.

(2) Ces conditions sont précisées aux articles R. 613-6 à R. 613-9 du code de la sécurité intérieure.

(3) L'article dispose que ces circonstances sont appréciées par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, qui les constate par arrêté transmis au procureur de la République.

(4) Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC et cons. const., 29 mars 2018, n° 2017-695 QPC.

(5) Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC.

des inspections visuelles des bagages ainsi qu'à leur fouille dans les mêmes conditions que celles de l'article L. 613-2.

Ils peuvent également procéder à des palpations de sécurité pour l'accès à des lieux de manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs. Ils doivent néanmoins avoir au préalable été agréés par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente.

Ces palpations sont réalisées sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et avec le consentement exprès de la personne concernée. Elles doivent être diligentées par une personne du même sexe.

2. Le dispositif proposé

Le 1^o modifie l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure afin de supprimer l'habilitation spéciale et l'agrément du préfet pour réaliser des palpations de sécurité, en cas de menaces graves pour la sécurité publique ou dans le cadre des périmètres de protection.

Le 2^o modifie l'article L. 613-3 du même code afin de supprimer l'agrément délivré par les commissions d'agrément et de contrôle nécessaire pour réaliser des palpations de sécurité pour l'accès aux enceintes dans lesquelles sont organisées des manifestations de plus de 300 spectateurs.

La suppression de ces dispositions, qui complexifient inutilement l'association des agents privés de sécurité à ces opérations de contrôle, doit permettre à l'avenir de renforcer les synergies entre le secteur des activités privées et les forces de l'ordre, notamment en vue des grands événements accueillis en France en 2023 et 2024.

*

* *

Article 19

Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de réglementer certaines activités privées de sécurité

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport examinant l'opportunité de réglementer certaines activités pour contrôler la moralité et l'aptitude professionnelle des agents exerçant certaines activités privées de sécurité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

L'exercice d'une activité privée de sécurité mentionnée au livre VI du code de la sécurité intérieure ⁽¹⁾ nécessite de satisfaire à **des conditions de moralité et d'aptitude professionnelle** appréciées par le CNAPS. Toutefois, certaines activités ne sont pas concernées par cette régulation. Il s'agit plus particulièrement de celles relatives à la conception, l'installation et la maintenance des dispositifs de sécurité électronique, la fourniture de services de conseil dans les domaines de la sécurité et de la sûreté ainsi que la fourniture de services de sécurité à l'étranger.

L'intégration de nouvelles filières dans le périmètre de contrôle du CNAPS, souhaitée par vos rapporteurs, pourrait avoir des conséquences importantes sur ces secteurs et nécessite de mener au préalable une réflexion sur ce sujet.

Le présent article prévoit la transmission au Parlement, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, d'un rapport du Gouvernement afin d'étudier les possibilités de réglementation de ces activités. Ce rapport permettra également de mesurer les conséquences de cette régulation pour le CNAPS.

*

* *

Proposition de loi (n° 3452)

relative à la sécurité globale

Document faisant état de l'avancement des travaux des rapporteurs

Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot

2 novembre 2020

TITRE III VIDÉOPROTECTION ET CAPTATION D'IMAGES

Article 20

(art. L. 252-2 et L. 252-3 du code de la sécurité intérieure)

Extension du déport de la vidéoprotection aux agents de police municipale et aux agents de la ville de Paris

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend les possibilités de déport des images de vidéoprotection vers les services des polices municipales et, à Paris, vers les différents agents de la ville de Paris chargés d'un service de police.

(1) Il s'agit des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires (titre I^{er}), des activités des agences de recherches privées (titre II) et de la formation aux activités privées de sécurité (titre II bis).

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 73 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a permis aux commerçants, après information du maire de la commune concernée et autorisation des autorités publiques compétentes, de mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

Les dispositions du chapitre II (articles L. 252-1 à L. 252-7) du titre V du livre II du code de la sécurité intérieure fixent les conditions d'autorisation et de fonctionnement des systèmes de vidéoprotection.

L'autorisation est délivrée par le préfet après avis de la commission départementale de vidéoprotection, pour une durée de cinq ans renouvelable. Elle précise les conditions relatives à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système et de celles visionnant les images. Elle fixe également la durée de conservation des images qui ne peut excéder un mois hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire.

Le dernier alinéa de l'article L. 251-2 prévoit qu'après information du maire de la commune concernée et autorisation des autorités publiques compétentes, des commerçants peuvent mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

Dans ce cas, l'article L. 252-2 prévoit que le visionnage de ces images ne peut être assuré que par des agents de l'autorité publique individuellement désignés et habilités des services de police et de gendarmerie nationale.

Le **1° du présent article** ouvre cette faculté aux policiers municipaux, aux agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, aux contrôleurs et agents de surveillance de Paris ainsi qu'aux policiers municipaux parisiens.

La collecte d'images n'est pas élargie, il s'agit seulement d'une modification des personnes autorisées à les visionner.

Par coordination, le **2° du présent article** modifie l'article L. 252-3 afin de préciser que l'autorisation d'installation d'un système de vidéoprotection peut prescrire que les agents individuellement désignés et dûment habilités destinataires des images et enregistrements puissent être des policiers municipaux, des agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, des contrôleurs et agents de surveillance de Paris ainsi que des policiers municipaux parisiens.

*

* *

Article 21

(art. L. 241-1 du code de la sécurité intérieure)

Modifications du régime juridique applicable aux caméras mobiles

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie le cadre juridique actuellement applicable aux caméras mobiles pour les policiers nationaux et les gendarmes, notamment afin de prévoir une nouvelle finalité justifiant l'enregistrement – l'information du public sur les circonstances de l'intervention –, une possibilité de transmission en temps réel des images et un accès direct aux images par les personnes ayant procédé à l'enregistrement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique a étendu, de manière expérimentale, l'usage des caméras individuelles aux sapeurs-pompiers et aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

1. L'état du droit

Le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure comporte, en l'état du droit, un chapitre unique relatif aux caméras mobiles composé de deux articles : le premier (article L. 241-1) concerne les policiers nationaux et les gendarmes, le second les policiers municipaux.

Après des **premiers usages expérimentaux** et localisés en 2008-2009, une expérimentation des caméras-piétons a été lancée sur une plus grande échelle à partir du mois de mai de l'année 2013 dans plusieurs zones de sécurité prioritaires ainsi que, en zone de gendarmerie, dans des « unités sensibles » avec pour objectif d'apaiser les relations entre la police et la population et de sécuriser les interventions de voie publique.

Au regard de son bilan positif, le **dispositif a été pérennisé** par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

L'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure issue de la loi du 3 juin 2016 prévoit que l'enregistrement audiovisuel des interventions, déclenché à l'initiative de l'agent, a pour finalités :

– la prévention des incidents au cours des interventions ;

- le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ;
- la formation et la pédagogie des agents.

Le double enjeu de la protection des forces de sécurité en intervention et de l'amélioration des relations entre forces de sécurité et population font du développement de l'usage des caméras individuelles comme de l'amélioration des dispositifs existants une priorité. C'est dans ce cadre que le Président de la République a annoncé, le 14 juillet dernier, sa volonté de **doter l'ensemble des policiers et gendarmes de caméras individuelles**. Dès juillet 2021, toutes les patrouilles de police et de gendarmerie devraient en être équipées.

Il faut noter qu'outre les policiers nationaux, les gendarmes et les policiers municipaux, d'autres catégories d'agents peuvent être équipés de caméras individuelles, à titre expérimental :

- les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, depuis la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs ⁽¹⁾ ;

- les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires, les militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille et les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, depuis la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.

2. Un cadre juridique et opérationnel pouvant encore être amélioré

Ce dispositif, bien que largement salué, fait l'objet de critiques portant sur le caractère excessivement restrictif du cadre juridique applicable et à la qualité, jugée insuffisante, des matériels.

Le ministre de l'intérieur, lors de son audition par la commission des Lois sur les crédits de la mission « Sécurités » le 19 octobre dernier, a relayé plusieurs souhaits d'amélioration exprimés par les policiers et les gendarmes : *« Le policier ou le gendarme ne peut pas utiliser les images pour revoir ce qui s'est passé, soit afin de retrouver quelqu'un très rapidement – il n'y a pas de caméras de vidéoprotection absolument partout, ni de centre de supervision urbain (CSU) dans toutes les communes de France, en particulier en milieu rural –, soit pour pouvoir bien décrire ce qu'on a vu car, lorsqu'on est en intervention, en état de stress extrême, on peut confondre certaines choses et on n'a pas la même vision que la caméra – pour cela, il faudrait que les policiers et les gendarmes puissent avoir accès aux images : c'est interdit à l'heure actuelle –, soit pour permettre au ministère de l'intérieur de lutter contre les images sauvages mises en ligne par des*

(1) Article L. 2251-4-1 du code des transports.

gens qui filment les policiers et les gendarmes, à 5 centimètres de leur visage, et qui publient sur Twitter ou Facebook des images tronquées, susceptibles de montrer que la police ou la gendarmerie n'a pas fait correctement son travail dans le respect de la déontologie, alors qu'une vue d'ensemble révélerait que la scène est plus complexe et que les policiers ou les gendarmes ont utilisé la force d'une manière proportionnelle ». ⁽¹⁾

3. Les dispositions de la proposition de loi

Le présent article modifie l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure relatif aux caméras individuelles portées par les policiers nationaux et les gendarmes.

Le **a)** insère une nouvelle finalité pour le recours à l'enregistrement : « *l'information du public sur les circonstances de l'intervention* ».

Le **b)** ajoute une possibilité de transmission en temps réel des images captées et enregistrées par les caméras mobiles au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention. Cette possibilité est toutefois limitée aux cas où la sécurité des personnes et des biens est menacée.

Il faut noter que cette possibilité de transmission en temps réel a été prévue à l'article L. 2251-4-1 du code des transports s'agissant des agents de la RATP et de la SNCF.

Le **c)** supprime la phrase en vertu de laquelle « *les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent* ». Il s'agit d'une demande forte et récurrente des agents, car cet accès leur serait très utile dans le cadre de la rédaction des PV par exemple.

En conséquence de l'intégration de cette possibilité d'accès direct, le **d)** prévoit que les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements lorsqu'ils sont consultés dans le cadre de l'intervention. Cette garantie est indispensable pour assurer la proportionnalité de l'atteinte au principe du respect de la vie privée.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois2021009_compte-rendu#

Article 22

(art. L. 242-1 à L. 242-3 [nouveaux] du code de la sécurité intérieure)

Création d'un régime juridique encadrant le recours aux caméras aéroportées par les autorités publiques

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article crée un cadre juridique dédié réglementant le recours aux caméras aéroportées par les autorités publiques.

Dernières modifications législatives intervenues

L'usage des caméras aéroportées ne fait pas l'objet, en l'état du droit, d'un cadre juridique législatif.

1. L'état du droit

Le recours à la captation d'images par les autorités publiques est possible au moyens de différents dispositifs :

– la **vidéoprotection**, qui fait l'objet d'un cadre juridique depuis le milieu des années 1990, codifié aux articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ;

– les **caméras individuelles**, qui font l'objet de plusieurs dispositions juridiques en fonction de la catégorie d'agents autorisée à y recourir ;

– les dispositifs aéroportés, qu'il s'agisse d'outils conventionnels – avions ou hélicoptères dotés de caméras – ou de dispositifs innovants comme les **drones** – aéronefs ne circulant sans personne à bord. Il n'existe cependant **pas de cadre juridique législatif encadrant l'usage de ces caméras aéroportées par les autorités publiques**.

La loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 renforçant la sécurité de l'usage des caméras aéroportées civiles les a incluses dans la catégorie des aéronefs sans pilote, afin de **sécuriser l'usage de l'espace aérien** et les zones considérées comme réglementées ou dangereuses.

Pourtant, sur le plan opérationnel, l'utilité de ces drones n'est pas douteuse. Ils peuvent notamment servir en matière de police administrative (prévention de la délinquance, maintien de l'ordre, police des attroupements), de sécurité civile (secours, lutte contre les incendies) et de police judiciaire (collecter des éléments de preuve de la commission d'une infraction).

L'emploi des caméras aéroportées au sein de la police nationale relève des règles applicables aux aéronefs civils, notamment prévues par le code des transports et le code de l'aviation civile, avec plusieurs dérogations au cadre général ⁽¹⁾. La réglementation des caméras aéroportées civils va être affectée par la réglementation européenne prise en application du règlement (UE) 2018/1139 du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile, même si des règles dérogatoires pour les services de police subsisteront.

En outre, la police nationale s'est dotée d'une doctrine d'emploi, fixée par une circulaire du 27 juillet 2018 relative à l'emploi des aéronefs télépilotés dans la police nationale.

La gendarmerie nationale opère des caméras aéroportées depuis 2005. Elles sont utilisées pour renseigner la chaîne de commandement, informer les autorités, appuyer les unités, communiquer et soutenir les opérations. Le cadre juridique est différent de celui encadrant les caméras aéroportées de la police nationale puisqu'elles relèvent de la réglementation militaire ⁽²⁾.

Les caméras aéroportées restent encore peu utilisées, mais le développement de leur usage nécessite l'élaboration d'un cadre relatif à l'exploitation des images collectées ainsi qu'aux scénarios d'emploi, comme l'a montré une décision récente du Conseil d'État.

2. La jurisprudence du Conseil d'État du 18 mai 2020

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et de la lutte contre l'épidémie de Covid-19, l'utilisation de caméras aéroportées par les services de l'État a soulevé, de manière inédite, la question du cadre juridique et des garanties applicables en la matière.

Des caméras aéroportées ont ainsi été utilisées pour contrôler le respect du confinement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid 19, par la préfecture de police à Paris et par quelques polices municipales.

Le Conseil d'État a toutefois ordonné à l'État de cesser sans délai la surveillance par drone du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement ⁽³⁾, tant qu'un texte réglementaire n'aura pas été pris après avis de la CNIL ou que les caméras aéroportées utilisées par la préfecture de

(1) Arrêté du 17 décembre 2015 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent et de l'arrêté du 17 décembre 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord.

(2) Cette réglementation se compose notamment de l'arrêté du 24 décembre 2013 fixant les règles relatives à la conception et aux conditions d'utilisation des aéronefs militaires, de l'instruction 1550/DSAÉ/DIRCAM du 23 novembre 2017 relative aux directives et procédures d'exécution des vols de drone en circulation aérienne militaire en temps de paix et de l'instruction 94000 /GEND/DOE/SDSPSR/BSRFMS du 1^{er} juillet 2019 relative à l'emploi des systèmes de drone au sein de la gendarmerie.

(3) Conseil d'État, ordonnance du 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et Ligue des droits de l'homme* (rendue en appel d'une décision de rejet du 5 mai 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Paris).

police ne seront pas dotés de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées. Le juge a en effet considéré que le dispositif en question constituait un traitement de données à caractère personnel.

Dès lors, au regard de cette jurisprudence et afin d'assurer la sécurité juridique des dispositifs existants ou envisagés, il paraît important de définir un cadre juridique permettant de recourir à cette technologie tout en respectant les garanties de protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

La CNIL, auditionnée par vos rapporteurs, a souligné qu'il serait utile que le législateur fixe un cadre spécifique.

En effet, de la même manière que le législateur a été amené à poser un cadre juridique encadrant l'utilisation de la vidéoprotection et des caméras individuelles, il est fondé, au titre de l'article 34 de la Constitution, à définir les conditions permettant d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public.

3. Les dispositions de la proposition de loi

Le présent article insère au sein du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre consacré aux « caméras aéroportées », composé de sept articles.

Le nouvel **article L. 242-1** dispose que ce nouveau chapitre détermine les conditions dans lesquelles les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale, les services d'incendie et de secours et les formations militaires de la sécurité civile peuvent procéder au traitement d'images au moyen de caméras aéroportées.

Le nouvel **article L. 242-2** précise que, en cas de mise en œuvre sur la voie publique, le recours aux caméras aéroportées est réalisé de telle sorte que ne soient pas visualisées les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Il s'agit de la reprise d'une condition qui prévaut en matière de vidéoprotection et qui a été considérée par le Conseil constitutionnel comme l'une des garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles ⁽¹⁾.

En outre, il est prévu que les images pourront être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné.

Le nouvel **article L. 242-3** impose une obligation d'information du public par tout moyen approprié de la mise en œuvre de caméras aéroportées et de l'autorité responsable.

(1) *Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995.*

Cette obligation d'information existe également s'agissant des caméras individuelles (article L. 241-1) et de la vidéoprotection (article L. 251-3). Cette « information claire » a aussi été considéré comme une garantie de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée de 1995. L'information est d'autant plus importante en l'absence du recueil du consentement des personnes filmées.

Une exception est toutefois prévue à ce principe, lorsque les circonstances l'interdisent – exception également prévue pour les caméras individuelles – ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis.

Le nouvel **L. 242-4** dispose que les traitements d'images au moyen de caméras aéroportées ne peuvent être mis en œuvre de manière permanente.

En outre, l'autorité responsable doit tenir un registre des traitements mis en œuvre précisant la finalité poursuivie, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images, y compris le cas échéant au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel. Cette obligation existe également s'agissant de la vidéoprotection (article R. 252-11) et des caméras individuelles (article R. 2421-2).

Hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, les enregistrements sont conservés pour une durée de trente jours. Cette durée est de six mois pour les caméras individuelles (article L. 241-2) et d'un mois pour la vidéoprotection (article L. 252-5).

Les nouveaux **articles L. 242-5 et L. 242-6** déterminent les finalités pouvant justifier le recours aux caméras aéroportées par respectivement :

– les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale ;

– les services d'incendie et de secours, les formations militaires de la sécurité civile, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille.

FINALITÉS PERMETTANT LE RECOURS AUX CAMÉRAS AÉROPORTÉES

	Finalités des caméras aéroportées	Finalités de la vidéoprotection
Mise en œuvre par les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale		
1°	La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au publics, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public, ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou de rétablir l'ordre public	Non
2°	La prévention d'actes de terrorisme	Oui
3°	Le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves	Limité à la constatation des infractions aux règles de la circulation et des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets
4°	La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords	Oui
5°	La sauvegarde des installations utiles à la défense nationale	Oui
6°	La régulation des flux de transport	Oui
7°	La surveillance des littoraux et des zones frontalières	Non
8°	Le secours aux personnes	Oui
9°	La formation et la pédagogie des agents	Non
Mise en œuvre par les services d'incendie et de secours, les formations militaires de la sécurité civile, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille		
1°	La prévention des risques naturels ou technologiques	Oui
2°	Le secours aux personnes et la défense contre l'incendie	Oui
3°	La formation et la pédagogie des agents.	Non

Source : commission des Lois.

Le nouvel **article L. 242-7** renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les modalités d'application du chapitre.

*

* *

TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Article 23

(art. 43-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

Suppression des crédits de réduction de peine à la suite d'infractions sur des personnes exerçant certaines missions de service public

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 23 supprime le bénéfice des crédits de réduction de peine pour les personnes condamnées à la suite de certaines infractions commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif, d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire.

➤ **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 permis au juge de l'application des peines de retirer une partie des crédits de réduction de peines obtenus par les détenus lorsque ceux-ci refusent de suivre leur traitement après avoir été condamnés pour certains crimes ou délits commis à l'encontre du conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

1. L'état du droit

L'article 721 du code de procédure pénale permet à chaque condamné de bénéficier d'un **crédit de réduction de peine** automatiquement calculé sur la durée de la condamnation prononcée : trois mois pour la première année, deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois. Pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut excéder deux mois.

Toutefois, ces crédits de réduction de peine **peuvent être retirés par la juridiction de jugement** prononçant une **nouvelle condamnation** à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit pendant une période consécutive à la libération et correspondant à la durée de la réduction octroyée alors.

Ils peuvent également être **retirés par le juge de l'application des peines** :

– sur saisine du chef d'établissement ou sur réquisitions du procureur de la République, en cas de **mauvaise conduite** du condamné en détention ;

– lorsque le détenu refuse de suivre le traitement qui lui est proposé pendant son incarcération alors que sa condamnation résulte d'un crime ou d'un délit (meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle) **commis sur un mineur** ou, depuis la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, **sur son conjoint, concubin ou partenaire**.

Enfin, l'article 721-1-1, introduit dans le code de procédure pénale en 2016 ⁽¹⁾, a **exclu** de tout bénéfice des crédits de réduction de peine **les condamnés**

⁽¹⁾ Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

à une peine privative de liberté pour acte de terrorisme⁽¹⁾. Le législateur entendait alors, en réponse aux attentats commis sur le sol français, instituer à l'encontre de leurs auteurs « *un véritable régime complet d'application des peines spécifique aux personnes condamnées pour terrorisme qui soit plus rigoureux que le régime de droit commun* »⁽²⁾.

Comme l'a souligné récemment la présidente de la commission des Lois, la diminution ou la suppression des crédits de réduction de peine a pour effet de rendre les condamnés concernés **inéligibles aux mesures de suivi post-sentenciel** qui viennent normalement s'imputer sur les reliquats de peine ainsi aménagés⁽³⁾.

Les mesures de retrait ou d'exclusions des crédits de réduction de peine de l'article 721 du code de procédure pénale ne font pas obstacle à l'attribution des **réductions supplémentaires de la peine** prévues à l'article 721-1 du même code. Ces dernières supposent de la part des condamnés des « *efforts sérieux de réadaptation sociale* ». Elles ne sont pas automatiques : elles sont accordées par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 23 de la proposition de loi crée au sein du code de procédure pénale un nouvel article 721-1-2 **étendant le régime d'exclusion des crédits de réduction de peine** prévu pour les condamnés pour acte de terrorisme aux auteurs de certaines infractions commises au préjudice d'une personne investie d'un mandat électif public, d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire.

Les infractions visées sont le meurtre⁽⁴⁾, les tortures ou actes de barbarie⁽⁵⁾, les violences⁽⁶⁾ ainsi que les menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Sont ainsi visés tous les crimes et délits prévus au chapitre I^{er} du titre II du livre IV du code pénal à l'exception des délits de provocation au terrorisme, d'apologie du terrorisme et de duplication de données provoquant au terrorisme ou en faisant l'apologie.

⁽²⁾ Rapport n° 804 (2015-2016) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 20 juillet 2016.

⁽³⁾ Tel est le cas de la surveillance judiciaire prévue aux articles 723-29 à 723-39 du code de procédure pénale, du suivi post-libération défini à l'article 721-2 du même code (rapport n° 3116 de Mme Yaël Braun-Pivet, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, 17 juin 2020).

⁽⁴⁾ Art. 221-4 du code pénal.

⁽⁵⁾ Art. 222-3 du même code.

⁽⁶⁾ Art. 222-8, 222-10, 222-12 et 222-13 du même code.

⁽⁷⁾ Art. 433-3 du même code.

Comme les condamnés pour acte de terrorisme, les condamnés visés par le présent article pourront toujours prétendre aux réductions supplémentaires de la peine accordées sur décision du juge de l'application des peines.

*
* *

Article 24

(art. 35 *quinquies* [nouveau] de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

Diffusion du visage ou de tout élément permettant l'identification d'un fonctionnaire de police ou d'un militaire de gendarmerie

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 24 de la proposition de loi modifie la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin de réprimer pénalement le fait de diffuser, dans le but qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale lorsqu'il agit dans le cadre d'une opération de police.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 interdit la divulgation de l'identité de certains agents de la force publique.

1. L'état du droit

a. Le droit national

La **liberté d'expression** est proclamée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.* » Ce droit fondamental a vu son contenu actualisé par le Conseil constitutionnel, qui l'étend aux contenus numériques ⁽¹⁾.

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse donne corps à la liberté d'expression et de communication en déterminant les **limites caractérisant l'abus de droit** par les impératifs d'ordre public et de protection des personnes. Elle réprime ainsi de peines d'emprisonnement la diffamation, l'injure ou encore la contestation de crime contre l'humanité ⁽²⁾.

⁽¹⁾ « En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer » (*Conseil constitutionnel, décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, par. n° 4*).

⁽²⁾ *Ces délits sont respectivement prévus aux articles 32, 33 et 24 bis de la loi du 29 juillet 1881.*

La liberté de parole ne peut, non plus, se muer en **appel à la violence contre les personnes**. La provocation directe à commettre des atteintes volontaires à la vie, des atteintes volontaires à l'intégrité de la personne et des agressions sexuelles est réprimée :

– de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, si elle n'est suivie d'aucun effet ⁽¹⁾ ;

– des peines prévues par le code pénal pour la complicité des actes commis, si la provocation a été suivie d'effet ⁽²⁾.

Cette restriction est cependant limitée puisqu'elle **suppose un caractère « direct » de la provocation**, c'est-à-dire que son auteur incite à la commission d'une infraction déterminée. N'est pas concernée, en conséquence, la provocation « *qui tendrait à susciter non pas l'entreprise criminelle mais un mouvement d'opinion de nature à créer à son tour un état d'esprit susceptible de permettre la naissance de l'entreprise criminelle* » ⁽³⁾.

Par ailleurs, la bonne protection de l'ordre public justifie que soient **préservées les identités des fonctionnaires et des militaires** que leur activité exposerait à des représailles. Le législateur a pris acte de cet impératif dès 1995 : l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 réprime « *le fait de révéler, par quelque moyen d'expression que ce soit, l'identité des fonctionnaires de la police nationale, de militaires, de personnels civils du ministère de la défense ou d'agents des douanes appartenant à des services ou unités désignés par arrêté du ministre intéressé et dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat* » ⁽⁴⁾. Ce délit expose tout contrevenant à une amende de 15 000 euros.

Catégories de personnels dont l'anonymat est protégé ⁽⁵⁾

I. - Services et unités relevant de la police nationale :

1° L'unité de coordination de la lutte antiterroriste.

2° Au titre de la direction centrale de la police judiciaire :

— la sous-direction antiterroriste ;

— le service interministériel d'assistance technique ;

— la brigade de recherche et d'intervention criminelle nationale et la brigade de recherches et d'investigations financières nationale ;

— les brigades de recherche et d'intervention.

3° La direction centrale du renseignement intérieur.

4° Au titre de la direction centrale de la sécurité publique :

— les groupes d'intervention de la police nationale ;

⁽¹⁾ Art. 24 de la loi du 29 juillet 1881.

⁽²⁾ Art. 23 de la loi du 29 juillet 1881.

⁽³⁾ L. Hugueney : Rev. sc. crim. 1954, p. 763. – obs. sur Cass. crim., 25 févr. 1954 : bull. crim. 1954, n° 89.

⁽⁴⁾ Art. 28 de la loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. Bien que la loi ait fait l'objet de la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel n'avait pas été saisi de cette disposition en particulier et n'en a donc pas examiné la constitutionnalité.

⁽⁵⁾ Arrêté du ministre de l'intérieur du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale (annexe).

- la section du traitement de l'information de la sous-direction de l'information générale.
 - 5° Au titre de la direction centrale de la police aux frontières, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre.
 - 6° L'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID).
 - 7° Au titre de la préfecture de police :
 - les services de la direction du renseignement chargés de la prévention de la violence, du terrorisme et des dérives sectaires ;
 - la section antiterroriste de la brigade criminelle de la direction régionale de la police judiciaire ;
 - la brigade anti-commando.
 - 8° Le groupe de sécurité de la présidence de la République du service de protection des hautes personnalités.
- II. — Unités relevant de la gendarmerie nationale :**
- 1° Le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale.
 - 2° Les groupes de pelotons d'intervention.
 - 3° Les pelotons d'intervention interrégionaux de la gendarmerie.
 - 4° Les groupes d'observation et de surveillance.
 - 5° Le bureau de la lutte antiterroriste de la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale.
 - 6° Le groupe appui opérationnel de l'office central de lutte contre la délinquance itinérante.

Protectrice de la liberté d'expression, la loi du 29 juillet 1881 impose un régime procédural original, caractérisé par de **courts délais de prescription** et des **exigences élevées de formalisme** à peine de nullité. La principale conséquence est que les infractions réprimées par cette loi ne peuvent donner lieu à une **comparution immédiate** devant les juridictions répressives. Cet enjeu a été décisif dans la décision du Parlement d'extraire du droit de la presse le délit d'apologie du terrorisme pour en faire une infraction de droit commun ⁽¹⁾ : « *l'objectif de cette modification est "d'améliorer l'efficacité de la répression de la propagande terroriste, en permettant que ces actes soient soumis aux règles de procédure de droit commun et à certaines des règles prévues en matière de terrorisme, en considération du fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce de réprimer des abus de la liberté d'expression, mais de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine des actes terroristes" »* ⁽²⁾.

Il est donc possible d'apporter des limites à la liberté d'expression et de communication dès lors qu'un intérêt général le justifie. Mais **le Conseil constitutionnel se montre particulièrement vigilant**, la considérant « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* ». En conséquence, « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* » ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

⁽²⁾ Rapport n° 2173 de M. Sébastien Pietrasanta, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 22 juillet 2014.

⁽³⁾ Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017 M. David P., par. n° 5. Le Conseil constitutionnel avait, à cette occasion, censuré le délit de consultation habituelle de sites internet terroristes

b. Le droit européen

La liberté d'expression est considérée comme l'un des **fondements de la société démocratique par la Cour européenne des droits de l'homme** et, par là même, comme l'un des fondements de sa jurisprudence ⁽¹⁾. L'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales la proclame expressément, mais reconnaît en son second paragraphe que *« l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »*.

La Cour a notamment *« reconnu à plusieurs reprises le rôle crucial joué par les médias s'agissant de faciliter l'exercice par le public du droit de recevoir et de communiquer des informations et des idées et de contribuer à la réalisation de ce droit. À la fonction de la presse qui consiste à diffuser des informations et des idées sur des questions d'intérêt général s'ajoute le droit pour le public d'en recevoir. S'il en allait autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de "chien de garde" »* ⁽²⁾. Toutefois, la Cour admet des restrictions dès lors que l'ingérence incriminée correspond à un **besoin social impérieux**, qu'elle est **proportionnée au but légitime poursuivi**, et que les motifs fournis par les autorités nationales pour la justifier sont **pertinents et suffisants**. Elle commande, en ce cas, de témoigner de **retenue dans l'usage de la voie pénale**.

Quant au **droit de l'Union européenne**, il prévoit la possibilité de déroger aux dispositions de protection de la vie privée et de la confidentialité des données personnelles dès lors que la liberté d'information de communication est en jeu : *« pour tenir compte de l'importance du droit à la liberté d'expression dans toute société démocratique, il y a lieu de retenir une interprétation large des notions liées à cette liberté, telles que le journalisme »* ⁽³⁾. La Cour de justice de l'Union européenne considère, par ailleurs, que le fait qu'une personne *« ne soit pas un journaliste de profession n'apparaît pas de nature à exclure [que l'enregistrement et la diffusion d'une vidéo] puissent relever de cette disposition »* ⁽⁴⁾. La finalité de divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, l'emporte donc sur le

⁽¹⁾ Cour européenne des droits de l'homme, Handyside c. Royaume-Uni, 7 décembre 1976, série A n° 24.

⁽²⁾ Cour européenne des droits de l'homme, Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande, 27 juin 2017, req. n° 931/13, par. n° 126.

⁽³⁾ Art. 85§2 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⁾ Cour de justice de l'Union européenne, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, 16 décembre 2008, C-73/07, par. n° 56 à 61.

droit au **respect de la vie privée**. Il n'en va cependant pas de même face à l'impératif de **prévention des infractions dont pourraient être victimes des personnes physiques**, en l'occurrence des membres des forces de sécurité.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Les nouveaux moyens de communication ont mené à la multiplication des captations d'image à l'occasion d'opérations de police. Cette évolution ne pose **aucune difficulté** : les membres de la police et de la gendarmerie nationales, qui, conformément aux règles légales et aux principes républicains, mettent en œuvre les actes de puissance publiques que commandent les autorités judiciaires et administratives, n'ont rien à craindre de la présence de journalistes venus rapporter l'information. L'utilisation de ces documents à des fins de procédure disciplinaire ou pénale à fins de sanction d'éventuels manquements ne soulève pas davantage d'objection.

L'actualité montre cependant une dérive qui tend à utiliser les films et photographies qui dévoilent les identités des personnels, non envers le fonctionnaire ou le militaire sous le regard des autorités de l'État, mais contre la personne physique qui porte l'uniforme dans une **intention délictuelle ou criminelle envers elle, voire envers ses proches**. Comme l'a indiqué Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur chargée de la citoyenneté, il est fondamental de « *protéger les policiers qui nous protègent* »⁽¹⁾.

C'est dans cet objectif que l'**article 24 de la proposition de loi** modifie la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Il réprime d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, dans le but qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale lorsqu'il agit dans le cadre d'une opération de police.

Cette rédaction prend en compte les exigences de constitutionnalité et de conventionalité :

– **la diffusion à des fins journalistiques demeure libre et sans entrave**, tandis que l'interdiction porte explicitement sur les opérations menées dans le but que soit porté atteinte à l'intégrité de l'agent visé ;

– il reste **loisible de diffuser des opérations filmées ou captées**, à la seule condition de ne pas permettre l'identification des fonctionnaires de façon à

⁽¹⁾ « On est dans une situation en France où les policiers sont mis en cause sans cesse et où parfois on montre leur visage, leur identité et, jusqu'à chez eux, ils sont ensuite (...) persécutés parce qu'ils sont policiers », *quant à leurs enfants*, « ils ont des problèmes à l'école, parce qu'on se moque d'eux, parce que parfois, on les attaque, on les agresse, on les frappe » (« *Visages des policiers floutés : "L'idée du ministre de l'intérieur, c'est de protéger les policiers qui nous protègent"*, explique Marlène Schiappa », France Info, 11 septembre 2020).

empêcher toute agression, de sorte qu'un simple floutage des visages ou un rognage de l'image respecte les prescriptions de la loi ;

– l'interdiction prévaut **seulement dans le cadre d'une opération de police**, et non dans des tâches protocolaires, administratives ou autres ;

– le manquement à l'obligation posée entraîne une **sanction pénale modérée**, par ailleurs selon les procédures de la loi du 29 juillet 1881 qui ne permettent pas la comparution immédiate ;

– l'interdiction ne fait pas obstacle à la communication d'éléments d'identification aux autorités administrative et judiciaire dans le cadre d'une procédure qu'elles diligentent, puisque **son but consiste à empêcher l'agression, non la justice**.

Dans ces conditions, le dispositif de l'article 24 apparaît :

– **nécessaire**, puisque la prévention des infractions dont sont victimes les personnels des forces de l'ordre concourt à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'ordre public ;

– **proportionné**, puisqu'il ne réprime que les communications effectuées dans le but répréhensible de faciliter la commission de violences sur des personnes physiques, sans aucunement remettre en cause le droit de la presse et la liberté d'informer ;

– **adapté**, puisque les éléments d'identification demeurent à la disposition des autorités administrative et judiciaire dans le cadre des procédures prévues par la loi.

*

* *

Article 25

(art. L. 315-3 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Accès des policiers et des gendarmes armés en dehors des heures de service à des établissements recevant du public

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la possibilité pour les policiers nationaux et les militaires de la gendarmerie de conserver leur arme lorsqu'ils accèdent à un établissement recevant du public.

Dernières modifications législatives intervenues

Aucune.

1. L'état du droit

Les policiers nationaux actifs et les gendarmes reçoivent en dotation une arme individuelle, qu'ils portent en service, dont l'usage est assujéti aux règles de la légitime défense et aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

L'évolution du contexte sécuritaire depuis 2015, caractérisé par l'accroissement de la menace terroriste, a encouragé les autorités publiques à définir des conditions du port de l'arme de dotation hors service afin d'accroître la sécurité de la population par une capacité de riposte accrue.

Il a, dans un premier temps, été décidé que les policiers et les gendarmes pourraient porter leur arme hors service pendant la période limitée de l'état d'urgence. Depuis 2016, cette possibilité a été inscrite dans le droit commun ⁽¹⁾.

Le port d'arme hors service est subordonné à une déclaration préalable par le fonctionnaire de police ou le militaire de la gendarmerie à son chef de service. Par ailleurs, l'agent doit avoir effectué les trois tirs réglementaires au cours de l'année glissante et au moins une séance de tir dans les quatre derniers mois.

Par décision expresse du chef du service d'accueil prise après accord du directeur de l'école, les élèves peuvent être individuellement autorisés à porter l'arme individuelle hors service pendant les périodes de stage en service opérationnel.

Pour autant, comme cela avait été souligné dans le rapport de vos rapporteurs sur le continuum de sécurité, il n'existe pas d'obligation pour les responsables des établissements recevant du public d'autoriser l'accès aux policiers et aux gendarmes armés. Une telle obligation représenterait pourtant une garantie supplémentaire de sécurisation des sites.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Le présent article insère dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 315-3 disposant que l'accès à un établissement recevant du public ne peut pas être refusé à un policier ou un gendarme portant son arme hors service.

Les conditions d'application de cet article sont renvoyées à un arrêté du ministre de l'intérieur.

Il s'agit de la mise en œuvre de la préconisation n° 12 du rapport de vos rapporteurs sur le continuum de sécurité.

(1) Arrêté DGPN NOR : INT C1619728 A du 25 juillet 2016 et note n° 57921/GEND/DOE/SDSPSR/BSP de la gendarmerie nationale du 4 juillet 2016.

Article 26

(art. L. 2338-3 du code de la défense)

Clarification des règles d'usage des armes par les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre de réquisitions effectuées par l'autorité civile

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie l'article L. 2338-3 du code de la défense afin de clarifier le régime d'usage de leurs armes par les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre de réquisitions effectuées par l'autorité civile. La formulation actuelle est en effet ambiguë et suscite des difficultés d'interprétation quant à leur mise en œuvre.

Dernières modifications législatives intervenues

La rédaction en vigueur résulte d'une modification intervenue à l'occasion de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

1. L'état du droit

Pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles, les militaires peuvent être déployés sur le territoire national sur réquisition de l'autorité civile, conformément aux dispositions de l'article L. 1321-1 du code de la défense, à l'image de l'opération Sentinelle.

Les forces armées ainsi requises font partie de la force publique et peuvent, à ce titre, être confrontées à des situations d'intervention identiques à celles que connaissent la police et la gendarmerie nationales et doivent disposer des mêmes moyens pour y faire face.

À cet égard, la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a unifié le régime d'usage de l'arme des agents de la force publique, qu'ils soient policiers, gendarmes, douaniers ou militaires déployés sur le territoire national et requis par l'autorité civile. L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure énumère ainsi limitativement les cas et les conditions d'usage de l'arme ; y renvoient les articles L. 56 du code des douanes, s'agissant des douaniers, et L. 2338-3 du code de la défense, s'agissant des militaires déployés sur le territoire national requis par l'autorité civile.

Ce dispositif a néanmoins été affecté par une modification apportée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2019-2025 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

L'objet de l'amendement sénatorial était de conférer au ministre de la défense la compétence pour définir les normes techniques applicables aux matériels utilisés par les militaires pour l'immobilisation des véhicules, à la place du ministre de l'intérieur ⁽¹⁾. Mais a de ce fait été introduite une ambiguïté quant aux conditions d'usage des armes par les militaires sur le territoire national, prévues au même alinéa.

Dans sa nouvelle rédaction, le deuxième alinéa de cet article prévoit en effet que : « *Les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions [...] peuvent faire usage de leurs armes et de moyens techniques appropriés, conformes à des normes techniques définies par arrêté du ministre de la défense, pour immobiliser les moyens de transport dans les mêmes conditions* ». Les termes : « *pour immobiliser les moyens de transport* » peuvent être compris comme se rapportant soit au seul usage des moyens techniques appropriés à cette fin, soit également à l'usage de l'arme.

En conséquence, une lecture stricte de ces dispositions laisse penser que les cas d'usage des armes par les militaires engagés en opération intérieure sont désormais restreints à la seule hypothèse de l'immobilisation des moyens de transport.

Or, rien dans l'exposé sommaire de l'amendement (qui ne portent que sur l'autorité compétente pour définir par arrêté les moyens techniques appropriés pouvant être utilisés pour immobiliser les véhicules) ni dans les débats parlementaires ne permet de penser que telle était l'intention du législateur.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Le présent article vise à remédier à l'incertitude juridique née de la difficulté d'interprétation de l'article L. 2338-3 du code de la défense, dans sa rédaction résultant de la loi du 13 juillet 2018 précitée.

Il réécrit le deuxième alinéa de l'article L. 2338-3 du code de la défense afin de réaffirmer la possibilité pour les militaires agissant en opérations intérieures de faire usage de leurs armes dans les cinq cas et dans les conditions prévues à l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

(1) Amendement COM-80.

TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Article 27

(art. L. 411-5 et L. 411-6 du code de la sécurité intérieure, art. 21 du code de procédure pénale, art. 36 de la loi d'orientation et de programmation n° 95-73 du 21 janvier 1995 relative à la sécurité)

Terminologie

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 27 renomme « policiers adjoints » les actuels adjoints de sécurité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La fonction d'adjoint de sécurité a été créée par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

1. L'état du droit

Les adjoints de sécurité ont été créés par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Ce texte a introduit dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité un article 36 permettant au ministère de l'intérieur de recruter des « *agents âgés de dix-huit à moins de vingt-six ans recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période maximale de cinq ans non renouvelable afin d'exercer des missions d'adjoints de sécurité auprès des fonctionnaires des services actifs de la police nationale* ». Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 411-5 et L. 411-6 du code de la sécurité intérieure ⁽¹⁾.

Le statut des adjoints de sécurité est régi par les articles 130-1 à 134-6 du règlement général d'emploi de la police nationale ⁽²⁾. Ils sont subordonnés aux personnels de la police nationale sous l'autorité desquels ils sont placés ⁽³⁾. Ils ne peuvent participer à une arrestation programmée, ni prendre part à une opération de maintien de l'ordre ⁽⁴⁾.

Les adjoints de sécurité ont la qualité d'**agents de police judiciaire adjoints** ⁽⁵⁾. Leurs missions sont énumérées à l'article R. 411-5 du code de sécurité

⁽¹⁾ L'âge des adjoints de sécurité s'établit, selon le droit actuellement en vigueur, entre dix-huit et trente ans. Le recrutement s'effectue pour une période de trois ans renouvelable une fois par reconduction expresse.

⁽²⁾ Arrêté du ministre de l'intérieur du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

⁽³⁾ Article 131-1 du règlement général d'emploi de la police nationale.

⁽⁴⁾ Article 132-2 dudit règlement général.

⁽⁵⁾ Art. 21 du code de procédure pénale.

intérieure qui leur confie, notamment, des tâches d'assistance et de soutien des fonctionnaires de la police nationale, mais aussi la possibilité de constater par procès-verbal diverses contraventions aux dispositions du code de la route déterminées par voie réglementaire.

Article R. 411-5 du code de sécurité intérieure

Les adjoints de sécurité concourent aux missions du service public de la sécurité assurées par les fonctionnaires des services actifs de la police nationale sous les ordres et sous la responsabilité desquels ils sont placés.

Ils sont chargés de renforcer ces services pour faire face aux besoins non satisfaits en matière de prévention, d'assistance et de soutien, particulièrement dans les lieux où les conditions de la vie urbaine nécessitent des actions spécifiques de proximité.

À cet effet, ils ont pour tâches, notamment dans le cadre de la police de proximité :

- 1° De participer aux missions de surveillance générale de la police nationale ;
- 2° De contribuer à l'information et à l'action de la police nationale dans ses rapports avec les autres services publics nationaux et locaux ;
- 3° De faciliter le recours et l'accès au service public de la police, en participant à l'accueil, à l'information et à l'orientation du public dans les services locaux de la police ;
- 4° De soutenir les victimes de la délinquance et des incivilités, en les aidant dans leurs démarches administratives, en liaison avec les associations et les services d'aide aux victimes ;
- 5° De contribuer aux actions d'intégration, notamment en direction des étrangers ;
- 6° D'apporter une aide au public sur les axes de circulation, à la sortie des établissements d'enseignement, dans les îlots d'habitation et dans les transports en commun ;
- 7° D'exercer des missions de police judiciaire dans les conditions fixées par l'article 21 du code de procédure pénale.

Ces missions sont exercées dans le respect des principes républicains et du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale prévu au chapitre IV du titre III du présent livre.

Les adjoints de sécurité ne peuvent pas participer à des missions de maintien de l'ordre.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale a été chargée d'évaluer les dispositifs des adjoints de sécurité et des gendarmes adjoints volontaires ⁽¹⁾.

Dans son rapport remis en mai 2015, elle a préconisé un **changement d'appellation** au motif :

– que l'appellation actuelle ne renvoie pas suffisamment explicitement aux missions de police confiées à ces personnels ;

– qu'elle est susceptible de nuire à l'attractivité du dispositif, un certain nombre de personnes intéressées par une carrière dans la police nationale pouvant penser à tort que les fonctions d'adjoints de sécurité recouvrent seulement des tâches peu gratifiantes ou de nature supplétive ;

⁽¹⁾ *Le gendarme adjoint volontaire est agent de police judiciaire adjoint. Il seconde les sous-officiers dans leurs missions. Il est l'équivalent, pour la gendarmerie nationale, de l'adjoint de sécurité dans la police nationale.*

– que cette dénomination ne favorise pas la communication sur la réalité des fonctions exercées par l’adjoint de sécurité, dans la perspective d’une reconversion dans le secteur privé à l’issue du contrat.

L’**article 27 de la proposition de loi** met en œuvre cette recommandation. Il renomme les adjoints de sécurité en « policiers adjoints », appellation similaire à celle des gendarmes adjoints volontaires.

TITRE V SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Article 28

(art. L. 2251-1-1 du code des transports)

Prestations du service interne de sécurité de la SNCF dans les gares ferroviaires et les gares routières adjacentes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 28 de la proposition de loi permet au service de sécurité de la SNCF d’exercer ses missions auprès des entreprises présentes dans les gares et dans les véhicules de transports routiers exploités en complément des véhicules de transports ferroviaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a notamment permis aux exploitants d’installations de service et aux autorités organisatrices de transport ferroviaire de solliciter des prestations de sécurité auprès du service interne de la SNCF.

1. L’état du droit

La sûreté des transports publics en général, et des transports ferroviaires en particulier, est une préoccupation de longue date des politiques publiques : on trouve trace dès le 15 juillet 1845 d’une loi sur la police des chemins de fer signée du roi Louis-Philippe. Parmi les services et les unités chargés d’assurer la sécurité des voyageurs et des personnels des opérateurs de transport, le service de sûreté ferroviaire de la SNCF est un acteur incontournable.

La *Surveillance générale* (SUGE) a été constituée en 1939, à la suite de la faillite des entreprises ferroviaires privées, de leur nationalisation et de leur agrégation au sein de la société nationale des chemins de fer français. L’ensemble des services chargés de la découverte et de la répression des vols dans les anciennes compagnies fut rassemblé de la même façon. Chargées après la Seconde Guerre mondiale de la répression des actes dommageables au patrimoine de la compagnie, les équipes se sont depuis réorientées vers la sécurisation des trains et des gares

ainsi que la lutte contre les atteintes aux voyageurs et aux personnels. Elle n'est pas composée de forces de l'ordre à proprement parler, mais de cheminots assermentés et assujettis à un code de déontologie ⁽¹⁾, agréés au relevé d'identité et détenteurs d'une autorisation de port d'arme. La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a consacré son existence à l'article L. 2251-1 du code des transports.

L'article L. 2241-1 du même code habilite ses agents à établir des procès-verbaux pour constater les infractions aux dispositions relatives à la sécurité, ainsi que les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé.

L'activité du service interne de sécurité de la SNCF a été étendue à l'ensemble des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national qui peuvent donc bénéficier de ses prestations ⁽²⁾. Par la suite, le périmètre des bénéficiaires de ces prestations a été élargi aux gestionnaires d'infrastructure, aux exploitants d'installations de service et aux autorités organisatrices de transport ferroviaire ⁽³⁾.

L'article L. 2251-1-1 du code des transports précise que ces prestations de sécurité sont mises à disposition « *dans des conditions transparentes, équitables et sans discrimination entre les entreprises ferroviaires* ». Elles s'exercent dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire et dans les véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'**article 28** de la proposition de loi prévoit deux extensions des compétences du service interne de sécurité de la SNCF.

Le **I** ouvre la possibilité de solliciter ses services aux titulaires d'une convention d'occupation du domaine public ferroviaire dans une gare de voyageurs ou une autre installation de service reliées au réseau ferré national, autrement dit principalement aux entreprises et aux commerces qui ont contracté en ce sens avec Gares & Connexions ⁽⁴⁾.

Le **II** permet l'exercice de ces missions dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport routier, de façon à assurer

⁽¹⁾ Décret n° 2016-1495 du 4 novembre 2016 portant code de déontologie des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens, codifié depuis aux articles R. 2251-1 à R. 2251-19 du code des transports.

⁽²⁾ Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF.

⁽³⁾ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

⁽⁴⁾ Gares & Connexions est une filiale de SNCF Réseau, spécialiste de la gare, de sa conception à son exploitation, en passant par la commercialisation de ses espaces. Elle rénove et développe les 3 000 gares ferroviaires du réseau français. Elle a réalisé un chiffre d'affaires de 1,6 milliards d'euros en 2019.

également la sécurité des biens et des personnes dans les gares routières. Le développement des déplacements en autobus et de l'intermodalité nécessite, en effet, d'organiser autrement la sécurité des voyageurs ⁽¹⁾.

*

* *

Article 29

(art. L. 234-3, L. 234-4 et L. 234-9 du code de la route)

Contrôles d'alcoolémie au volant

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 29 de la proposition de loi simplifie les modalités des contrôles d'alcoolémie au volant par les forces de l'ordre.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a autorisé les agents de police judiciaire à soumettre un conducteur à un éthylotest sans se placer sous les ordres et la responsabilité d'un officier de police judiciaire. Elle a également permis de requérir un médecin, un interne, un étudiant en médecine autorisé à exercer la médecine comme remplaçant ou un infirmier pour effectuer une prise de sang à des fins d'analyse de l'alcoolémie.

1. L'état du droit

Le chapitre IV du titre III du livre II du code de la route est consacré à la conduite sous l'influence de l'alcool. L'article L. 234-1 énonce les comportements interdits au volant, à savoir l'ivresse manifeste et un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,8 gramme par litre ou par une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,4 milligramme par litre ⁽²⁾.

Les peines encourues en cas de violation de ces dispositions sont définies aux articles L. 234-1 et L. 234-2 : deux ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende, mais aussi immobilisation du véhicule, réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire et diverses peines complémentaires ⁽³⁾.

⁽¹⁾ La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a provoqué une croissance notable du nombre de voyageurs qui empruntent les lignes d'autobus.

⁽²⁾ Art. 234-1 du code de la route.

⁽³⁾ Suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus, annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus, travail d'intérêt général, jours-amende, interdiction de conduire certains véhicules terrestres pour une durée de cinq ans au plus, stage de sensibilisation à la sécurité routière, interdiction de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique pendant une durée de cinq ans au plus, confiscation du véhicule.

Toute récidive donne lieu de plein droit à l'annulation du permis de conduire avec interdiction de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest pendant trois ans au plus ⁽¹⁾.

Les articles L. 234-3 à L. 234-9 précisent la procédure applicable au contrôle de l'alcoolémie au volant :

– l'article L. 234-3 donne compétence aux officiers (OPJ) ⁽²⁾ ou agents de police judiciaire (APJ) ⁽³⁾ de la gendarmerie ou de la police nationales territorialement compétents et, sur l'ordre et sous la responsabilité desdits OPJ, aux agents de police judiciaire adjoints (APJA) ⁽⁴⁾, pour soumettre à un dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré (éthylotest) le conducteur impliqué dans un accident de la circulation ou dans la commission d'une infraction routière ;

– l'article L. 234-4 ordonne aux officiers ou agents de police judiciaire, dès lors que le dépistage est positif ou que le conducteur refuse de s'y soumettre, de procéder aux vérifications destinées à établir la preuve de l'état alcoolique au moyen d'un éthylomètre ou d'une analyse sanguine.

– l'article L. 234-9 autorise les OPJ et APJ de la gendarmerie ou de la police nationales territorialement compétents et, sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ, les APJA, à soumettre toute personne qui conduit un véhicule à un dépistage par éthylotest, même en l'absence d'infraction préalable ou d'accident. Lorsque le dépistage permet de présumer un état alcoolique, il est procédé à des vérifications au moyen d'un éthylomètre. En cas d'impossibilité résultant d'une incapacité physique attestée par un médecin requis, une analyse sanguine est réalisée ;

– l'article L. 234-8 punit de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende, ainsi que de diverses peines complémentaires, le refus de se soumettre à une vérification au moyen de l'éthylomètre ou à une analyse sanguine.

⁽¹⁾ Art. L. 234-13 du code de la route.

⁽²⁾ Les articles 16 et R. 5 du code de procédure pénale attribuent la qualité d'officiers de police judiciaire aux maires et à leurs adjoints ainsi qu'à certains personnels de la gendarmerie et de la police nationales. Toutefois, hormis les maires et leurs adjoints, ils « ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'officier de police judiciaire ni se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice et en vertu d'une décision du procureur général près la cour d'appel les y habilitant personnellement ». L'OPJ dispose de pouvoirs importants dans le cadre d'une investigation, parmi lesquels celui de placer une personne en garde à vue.

⁽³⁾ Les agents de police judiciaire sont les élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle et les gendarmes n'ayant pas la qualité d'OPJ, les fonctionnaires des services actifs de la police nationale n'ayant pas la qualité d'OPJ, ainsi que certains gendarmes et policiers servant dans la réserve. Toutefois, ces fonctionnaires et militaires ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'APJ que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice. L'APJ seconde l'OPJ dans ses fonctions. Il peut constater les crimes, délits ou contraventions et en dresser procès-verbal, ainsi que recevoir par procès-verbal les déclarations qui lui sont faites. En revanche, il ne peut placer une personne en garde à vue.

⁽⁴⁾ Les agents de police judiciaire adjoints sont les policiers qui ne sont pas APJ, certains volontaires servant dans la gendarmerie, les adjoints de sécurité, les contrôleurs de la voie publique de la préfecture de police de Paris, les agents de police municipale et les gardes champêtres. L'APJA seconde l'OPJ et ne peut constater, de son propre chef, que des infractions mineures, essentiellement des infractions au code de la route dont la liste est déterminée par décret.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 29 de la proposition de loi modifie la procédure applicable au contrôle de l'alcoolémie au volant afin de la rendre à la fois plus efficace et plus respectueuse des droits des personnes.

Le 1° permet aux officiers et agents de police judiciaire de procéder directement aux vérifications destinées à établir l'état alcoolique d'un conducteur au moyen d'un éthylomètre ou d'une analyse sanguine, dès lors que ledit conducteur est impliqué dans un accident de la circulation ayant occasionné un dommage corporel ou dans la commission d'une infraction routière sanctionnée d'une suspension du permis de conduire. Le dépistage préalable par un éthylotest devient une simple possibilité à laquelle les officiers et agents peuvent choisir de recourir, ou non. En revanche, l'éthylotest demeure une étape préalable obligatoire dans toutes les autres situations.

Le 2° précise que le cas dans lequel le conducteur n'est pas en capacité physique de satisfaire aux épreuves de dépistage, par exemple en raison d'une déficience de son souffle qui ne permet pas le bon fonctionnement de l'éthylotest, donne la possibilité aux officiers et agents de police judiciaire de procéder aux vérifications par éthylomètre ou par analyse sanguine. L'état de santé doit être constaté par un médecin requis à cet effet.

Enfin, le 3° dispose que, en l'absence d'infraction préalable ou d'accident, les OPJ et APJ peuvent soumettre tout conducteur à des vérifications destinées à établir son état alcoolique, qui peuvent éventuellement être précédées d'un éthylotest. Les APJA peuvent procéder à un dépistage par éthylotest sur l'ordre et sous la responsabilité d'un OPJ.

	Accident de la circulation ayant occasionné un dommage corporel ou infraction routière sanctionnée d'une suspension du permis de conduire	Accident de la circulation sans dommage corporel ou infraction routière non sanctionnée d'une suspension du permis de conduire	Aucun accident ni infraction
Contrôle par OPJ ou APJ	Éthylomètre ou analyse sanguine possibles sans éthylotest préalable	Éthylotest préalable obligatoire	Éthylomètre ou analyse sanguine possibles sans éthylotest préalable
Contrôle par APJA	Éthylotest préalable obligatoire	Éthylotest préalable obligatoire	Éthylotest préalable obligatoire
Incapacité du conducteur à subir l'éthylotest attestée par un médecin requis	Éthylomètre ou analyse sanguine possibles sans éthylotest préalable	Éthylomètre ou analyse sanguine possibles sans éthylotest préalable	Éthylomètre ou analyse sanguine possibles sans éthylotest préalable

*

* *

TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES

Article 30

(art. L. 557-60-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Sanction pénale pour achat, détention, utilisation et vente d'articles pyrotechniques

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 30 sanctionne pénalement le fait de se procurer, de détenir ou d'utiliser un article pyrotechnique en violation de la réglementation en vigueur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques a **transposé la directive 2014/68/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression.**

1. L'état du droit

La section 1 du chapitre VII du titre V du livre V du code de l'environnement édicte un certain nombre de **limitations à la vente et à l'achat** de produits et équipements à risque. Sont notamment concernés les produits explosifs, les appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles, les appareils et matériels concourant à l'utilisation des gaz combustibles et les appareils à pression.

L'article **L. 557-8 dudit code** prévoit que la détention, la manipulation ou l'utilisation, l'acquisition et la mise à disposition sur le marché de certains produits et équipements « *peuvent être interdites ou subordonnées à des **conditions d'âge ou de connaissances techniques particulières des utilisateurs*** ».

L'article 557-9 du même code ajoute que « ***les opérateurs économiques ne mettent pas à disposition sur le marché aux personnes physiques ne possédant pas les connaissances techniques particulières ou ne répondant pas aux conditions d'âge mentionnées à l'article L. 557-8 les produits ou les équipements faisant l'objet des restrictions mentionnées à ce même article*** ».

Conformément à l'article 7 de la directive 2013/29/UE du 12 juin 2013 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques, ces restrictions peuvent être décidées « *pour des motifs d'ordre public, de sûreté, de santé et de sécurité, ou de*

protection de l'environnement ». Leur violation est réprimée d'une **contravention de cinquième classe** ⁽¹⁾.

2. Les dispositions de la proposition de loi

De récents événements ont montré que certains types d'engins pyrotechniques, tels que les mortiers d'artifice, sont de plus en plus souvent employés comme **armes par destination à l'encontre des forces de sécurité intérieure** ⁽²⁾. Longs tubes contenant une charge explosive pouvant atteindre 80 km/h au départ et parcourir plusieurs dizaines de mètres de distance, leur utilisation est à la fois spectaculaire et particulièrement dangereuse. Si les commerces de détail et les magasins spécialisés ne semblent pas particulièrement en défaut au regard de la réglementation, c'est qu'il est aisé de se les procurer en ligne sans justifier d'un âge minimal ou des habilitations exigées par la loi ⁽³⁾.

L'**article 30** tire les conséquences de cette situation en insérant dans le code de l'environnement un nouvel article L. 557-60-1 réprimant pénalement :

– pour les opérateurs économiques, la mise sur le marché d'articles pyrotechniques auprès de personnes physiques ne possédant pas les connaissances techniques particulières ou ne répondant pas aux conditions d'âge exigées par la réglementation ;

– pour les particuliers, l'acquisition, la détention, la manipulation ou l'utilisation desdits articles pyrotechniques.

Ce délit est réprimé de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, peines doublées lorsque l'infraction est commise au moyen d'un réseau de communications électroniques de façon à décourager l'achat sur internet (**I**). Les dispositions contraires sont abrogées (**II**).

En raison de son insertion à la section 6 du chapitre VII du livre V du titre V du code de l'environnement, cette infraction pourra être recherchée et constatée par les officiers et agents de police judiciaire, les inspecteurs de l'environnement et les agents des douanes ⁽⁴⁾.

*

* *

⁽¹⁾ Art. R. 557-6-15 du code de l'environnement.

⁽²⁾ « *Qu'est-ce que les mortiers d'artifice, de plus en plus souvent utilisés contre la police ?* », Ouest-France, 12 octobre 2020.

⁽³⁾ « *Des mortiers d'artifice utilisés comme arme contre la police, des produits dangereux mais facilement accessibles* », LCI, 30 juillet 2020.

⁽⁴⁾ Art. L. 557-59 du code de l'environnement, qui donne également compétence aux inspecteurs de la sûreté nucléaire.

TITRE VI DISPOSITIONS OUTRE-MER

Article 31

(art. L. 545-1, L. 546-1 et L. 645-1 du code de la sécurité intérieure)

Application outre-mer

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 31 prévoit l'application des dispositions précédentes aux territoires ultramarins dotés de l'autonomie.

1. L'état du droit

L'article 74 de la Constitution prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* ». Ces collectivités sont en principe soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse. Il en va ainsi de la Polynésie française⁽¹⁾, de Saint-Barthélemy et Saint-Martin⁽²⁾, de Saint-Pierre-et-Miquelon⁽³⁾ et des îles Wallis et Futuna. La Nouvelle-Calédonie est également soumise au principe de spécialité législative mais sur le fondement de l'article 77 de la Constitution précisé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

Les statuts de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon prévoient toutefois que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit en dérogation au principe de spécialité. On parle de « régime de l'Atlantique » ou de régime du « tout est applicable sauf... »⁽⁴⁾. Il n'y a alors pas lieu, pour les textes concernés, de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

La large autonomie dont dispose la **Polynésie française**, en vertu du statut de 2004 qui régit ce territoire, laisse toutefois subsister la compétence de l'État en matière de sécurité et d'ordre publics⁽⁵⁾. L'article 7 précise que, dans ces domaines, « *sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin* ».

Le droit applicable à la **Nouvelle-Calédonie** est très similaire : il confère expressément à l'État la responsabilité d'édicter les règles applicables en matière de

⁽¹⁾ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁽²⁾ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁽³⁾ Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁽⁴⁾ Régis FRAISSE, « Les collectivités territoriales régies par l'article 74 », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35, avril 2012.

⁽⁵⁾ 6° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

maintien de l'ordre ⁽¹⁾ et de procédure pénale ⁽²⁾, sous réserve d'en prévoir l'application par une mention expresse ⁽³⁾.

Enfin, la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, conférant aux îles **Wallis et Futuna** le statut de territoire d'outre-mer, dispose, en son article 4, que « *le territoire des îles Wallis et Futuna est désormais régi (...) par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national et, dès leur promulgation dans le territoire, par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d'outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna* ». Ce statut, ancien, ne confère que peu de compétences aux autorités locales, au contraire des textes élaborés au cours des vingt dernières années. Les prescriptions dispensées de mention expresse pour leur application sont les lois nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République ⁽⁴⁾, des approbations et des ratifications de traités et accords internationaux, des ratifications d'ordonnances ⁽⁵⁾ et des textes destinés à ne s'appliquer que dans une ou plusieurs collectivités d'outre-mer ⁽⁶⁾.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'**article 31 de la proposition de loi** prévoit l'application des dispositions précédentes relatives aux polices municipales en Polynésie française (**1°**) et en Nouvelle-Calédonie (**2°**).

Il permet également l'application en Polynésie française des modifications apportées au régime applicable aux activités économiques de sécurité privée (**3°**).

*

* *

⁽¹⁾ 3° du II de l'article 21 du statut du 19 mars 1999 précité.

⁽²⁾ 2° du I du même article..

⁽³⁾ Article 6-2 du statut du 19 mars 1999 précité.

⁽⁴⁾ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant n° 18. Le législateur organique a plus tard formulé la même réserve à l'article 8 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française. Les contours de cette catégorie de normes, dite des « lois de souveraineté », sont définis restrictivement par la jurisprudence.

⁽⁵⁾ Conseil d'État, 17 mai 2002, M. Hoffer, n° 232359.

⁽⁶⁾ L'applicabilité résulte alors du texte même.

**TITRE VII
DISPOSITION RELATIVE À LA COMPENSATION
DE LA CHARGE POUR L'ÉTAT**

Article 32
Gage financier

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 32 a pour objet de compenser la charge éventuelle qui pourrait résulter de la mise en œuvre des dispositions qui précèdent.

Le I prévoit, pour ce qui concerne le budget de l'État, la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Au regard des collectivités territoriales, le II procède à une majoration de la dotation globale de fonctionnement dont le montant est compensé par une hausse de la contribution sur les boissons non alcooliques contenant des sucres ajoutés mentionnée à l'article 1613 *ter* du même code.