



## ...la proposition de loi relative à la **SÉCURITÉ GLOBALE**

Réunie le 3 mars 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains –Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Marc-Philippe Daubresse** (Les Républicains – Nord) et de **Loïc Hervé** (Union Centriste – Haute Savoie) la **proposition de loi n° 150 (2020-2021) relative à la sécurité globale**.

### 1. UNE PROPOSITION DE LOI PROFONDEMENT REMANIÉE PAR LE GOUVERNEMENT AVANT SON EXAMEN

**A. INITIALEMENT DESTINÉE À RENFORCER LA COMPLÉMENTARITÉ DES FORCES DE SÉCURITÉ, LA PROPOSITION DE LOI A ÉTÉ COMPLÉTÉE PAR DE MULTIPLES AJOUTS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET A PÂTI DE L'ABSENCE D'ÉTUDE D'IMPACT ET DE SAISINES DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA CNIL**

La genèse inhabituelle de la proposition de loi a profondément affecté sa cohérence d'ensemble.

#### *1. Une proposition de loi issue d'un rapport remis au Gouvernement*

Une première proposition de loi relative à la sécurité globale a été déposée le 14 janvier 2020 par les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue.

Ce texte avait pour objet de transposer, au plan législatif, les propositions qu'ils avaient formulées dans un rapport remis au Gouvernement en septembre 2018, intitulé *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*. Il comportait deux volets : l'un relatif au renforcement des polices municipales ; l'autre tendant à mieux encadrer les activités de sécurité privée.

Le Gouvernement ayant souhaité adapter et enrichir son contenu avant son examen en première lecture par l'Assemblée nationale, la proposition de loi initialement déposée a été retirée le 14 octobre 2020 au profit d'un nouveau texte, déposé le 20 octobre par les mêmes députés.

C'est ce second texte, sur lequel l'influence du ministère de l'intérieur a été particulièrement forte, qui est en cours d'examen par le Parlement. En plus d'aborder les sujets initialement envisagés par les auteurs de la proposition de loi, il comporte des dispositions relatives à la question de la protection des forces de l'ordre dans le cadre des opérations de police, à l'usage des drones et caméras de surveillance et à la sécurité dans les transports.

Il est à noter qu'en se saisissant d'un texte d'initiative parlementaire, le Gouvernement a contourné l'obligation de publication d'une étude d'impact, de même que la saisine préalable du Conseil d'État et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

#### *2. Des interrogations sur l'articulation entre la proposition de loi et les autres initiatives du ministère de l'Intérieur*

La nouvelle version de la proposition de loi a été déposée entre la parution de deux documents fixant la doctrine et les orientations du Ministère de l'Intérieur en matière de recours aux forces de sécurité intérieure, le Schéma national du maintien de l'ordre du 16 septembre et le Livre blanc de la sécurité intérieure du 16 novembre.

Le Schéma national du maintien de l'ordre, « premier document de doctrine en la matière commun à l'ensemble des forces », entend notamment permettre une meilleure prise en compte des journalistes lors des manifestations, tout en rappelant l'obligation pour eux d'obéir aux ordres de dispersion lorsqu'ils se trouvent au milieu d'un attroupement. Il annonce par ailleurs un développement du recours aux moyens aéroportés de surveillance des manifestations, dont les drones, afin de faciliter la « conduite des opérations » et « la capacité d'identification des auteurs de troubles ».

Le Livre blanc est pour sa part destiné à présenter une « approche globale des enjeux de sécurité intérieure ». Ce document de prospective qui émet près de 200 propositions touche plusieurs des sujets abordés par la proposition de loi, que soit la question du maintien de l'ordre, l'armement des agents de sécurité privée, ou le recours plus aisé aux drones.

Ces différents documents, consécutifs à une période de tensions liées aux débordements violents de manifestations, ainsi que les déclarations du Ministre de l'Intérieur, ont pesé sur la réception de ce texte par les journalistes, les associations de défense des libertés et l'opinion publique.

## **B. UNE FOCALISATION SUR L'ARTICLE 24 DE LA PROPOSITION DE LOI RENFORCÉE PAR UNE RÉDACTION HEURTANT LA LIBERTÉ DE LA PRESSE ET DES INITIATIVES GOUVERNEMENTALES VISANT À MINORER LE RÔLE DU PARLEMENT**

Si les mesures relatives à l'usage des drones (articles 21 et 22 de la proposition de loi) ont suscité des mobilisations et des demandes de retrait, les débats dans la presse et l'opinion publique ont été particulièrement vifs sur l'article 24 de la proposition de loi.

La volonté de mettre en place un dispositif protégeant les forces de l'ordre contre la diffusion de leur identité à l'occasion de leurs interventions s'est heurtée à la crainte d'une entrave à la liberté d'information. En faisant le choix de saisir le Parlement de deux textes parallèles comportant des dispositions analogues pour la protection des fonctionnaires, puis en affirmant sa volonté de l'en dessaisir, le Gouvernement n'a fait qu'ajouter au sentiment d'impréparation de cette mesure.

### **1. Deux dispositions aux objectifs proches dans des textes discutés simultanément au Parlement**

Le Gouvernement a soumis au Parlement deux textes parallèles pour traiter de la question de la diffusion des données personnelles sur les réseaux sociaux, l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale (dont le Ministre de l'Intérieur a revendiqué la paternité lors de son audition par la commission des Lois) et l'article 18 du projet de loi tendant à conforter les principes républicains, élaboré par les services du Garde des Sceaux après l'assassinat de Samuel Paty. Le périmètre de l'article 24 est plus circonscrit puisqu'il réprime la diffusion malveillante de l'image du visage ou les données identifiantes des forces de l'ordre. L'article 18 est plus large puisqu'il réprime la diffusion de données permettant l'identification ou la localisation de toute personne dans le but de lui nuire, à elle ou à sa famille. La peine prévue est aggravée si la personne est dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public. Enfin l'article 24 modifie la loi de 1881 sur la presse, l'article 18 le code pénal général.

La coexistence de ces deux mesures pose d'importantes difficultés, la nécessité de l'article 24 relevant dès lors plus de la volonté de reconnaître le risque auxquels les agents et militaires des forces de sécurité intérieurs sont soumis du fait des opérations de police auxquels ils participent que de la nécessité de compléter les dispositifs légaux pour assurer leur protection.

## 2. Une volonté initiale du Gouvernement et de sa majorité d'élaborer un dispositif en dehors du débat parlementaire

Face à la contestation sur l'article 24, la majorité de l'Assemblée nationale n'a pas jugé utile de le modifier en commission, mais a adopté en séance un amendement du Gouvernement et l'ensemble du texte. Une fois celui-ci transmis au Sénat, le groupe majoritaire de l'Assemblée a cependant prétendu vouloir réécrire complètement cet article voire le faire disparaître alors que l'Assemblée venait de s'en dessaisir.

Parallèlement, le Premier ministre annonçait la création d'une commission spéciale chargée de la réécriture de l'article 24 et des relations entre la presse et les forces de l'ordre, pour ensuite indiquer qu'elle ne présenterait pas de texte puis en changer le Président.

Enfin, le Président de la République annonçait le 8 décembre le lancement d'un Beauvau de la sécurité destiné à « améliorer les conditions d'exercice » et à « accélérer la transformation engagée », objectifs auxquels le Ministre de l'Intérieur a ajouté l'amélioration des relations avec la population.

La première des réunions du Beauvau, qui s'est tenue le 9 février, était consacrée à ce thème.

Malgré la multiplication des initiatives, les rapporteurs n'ont eu communication d'aucun texte émanant du Gouvernement ou de la majorité afin de faire évoluer l'article 24. Ils se trouvent donc confortés dans l'idée, rappelée tant par la Président du Sénat que par la Président de la commission des Lois, que seul le travail de la navette parlementaire et la discussion successive par les deux chambres du Parlement tel que fixé par la Constitution permet l'élaboration efficace d'un texte de loi.

## 2. RENFORCER LE *CONTINUUM* DE SÉCURITÉ

La proposition de loi aborde la question du *continuum* de sécurité au travers de plusieurs thématiques.

### 1. Une expérimentation pour renforcer le rôle des polices municipales

Le premier volet du projet de loi, qui comprend 12 articles à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale, vise à accompagner la montée en puissance des polices municipales et à élargir leur champ d'action, avec pour objectif de favoriser l'émergence d'un véritable *continuum* de sécurité.

Pour ce faire, il est tout d'abord proposé de procéder, à titre expérimental et dans certaines communes sélectionnées par le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, à un élargissement de leurs prérogatives judiciaires (article 1<sup>er</sup>). L'expérimentation, lancée pour une période de trois ans, permettrait notamment :

- d'autoriser les agents de police municipale, dont le rôle est aujourd'hui cantonné à la constatation de contraventions, à constater certains délits (vente à la sauvette ; conduite sans permis ou sans assurance ; consommation de stupéfiants ; occupation illégale d'un terrain communal à des fins d'habitation ; destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui, notamment) ;
- d'étendre le champ des actes d'enquête ouverts aux agents de police municipale (relevé d'identité, saisies des biens ayant servi à la commission de l'infraction ou du produit de l'infraction).

Cette expérimentation répond à une demande forte d'une partie des maires et vise à améliorer la réponse pénale sur la délinquance du quotidien, que policiers et gendarmes peinent aujourd'hui à traiter.

Parallèlement au lancement de cette expérimentation, d'autres dispositions du projet de loi apportent des évolutions conséquentes en matière d'organisation et de fonctionnement de la police municipale. En particulier :

- l'article 4 crée le cadre juridique permettant la mise en place d'une police municipale à Paris (article 4) ;
- des articles facilitent la mutualisation des polices municipales et des équipements de vidéo protection (articles 5 et 20 bis A) ;
- l'article 6 bis permettrait de sécuriser, sur le plan juridique, les brigades cynophiles de police municipale ;
- l'article 6 instituerait un engagement de servir la commune ou l'EPCI qui a pris en charge la formation de l'agent de police municipal.

## 2. Mieux structurer le secteur de la sécurité privée

La proposition de loi comporte vingt-deux articles relatifs au secteur de la sécurité privée. La sécurité privée regroupe différents métiers régis par le livre VI du code de la sécurité intérieure : surveillance humaine et gardiennage, surveillance à distance par des systèmes électroniques (alarmes), transport de fonds, protection physique des personnes (gardes du corps), protection des navires, agences de recherche privées (détectives privés), ainsi que la formation à ces métiers.

### **Des responsabilités distinctes de celles des forces de sécurité intérieure**

**La jurisprudence administrative et constitutionnelle a eu l'occasion de délimiter le champ d'intervention des agents de sécurité privée.**

**Dès 1932, le Conseil d'État a souligné que les pouvoirs de police municipale ne se délèguent pas et qu'ils ne peuvent donc être confiés à une fédération de propriétaires privés. Dans une décision plus récente (Commune d'Ostricourt, 1997), il a jugé que des agents de surveillance et de gardiennage ne peuvent se voir confier une mission de surveillance des voies publiques de la commune.**

**En 2011, saisi de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une disposition qui aurait confié à des personnes privées, via un système de vidéoprotection, une mission de surveillance générale de la voie publique, estimant que l'article 12 de la Déclaration de 1789 interdit la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérente à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits.**

**En 2018<sup>2</sup>, il a en revanche jugé conforme à la Constitution l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure qui ouvre la possibilité de déléguer à des agents privés de sécurité des missions de surveillance de la voie publique à titre exceptionnel à l'intérieur de périmètres de protection. Il a constaté que les agents ne peuvent qu'assister les officiers de police judiciaire et qu'ils sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire. Il a ajouté qu'il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de garantir continûment l'effectivité de ce contrôle.**

<sup>1</sup> Décision n° 2011-625 du DC du 10 mars 2011, considérant 19.

<sup>2</sup> Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, paragraphe 27.

Ce secteur a connu une importante montée en puissance depuis une trentaine d'années : il compte aujourd'hui environ 177 000 salariés et 11 500 entreprises, pour un chiffre d'affaires global de l'ordre de 7,5 milliards d'euros<sup>1</sup>. Les activités de surveillance humaine et de gardiennage prédominent puisqu'elles assurent à elles seules 70 % du chiffre d'affaires du secteur.

Il souffre cependant de réelles fragilités : son émiettement (environ 8 000 entreprises sont unipersonnelles) et un fort *turn-over* (80% des contrats sont des CDD), qui nuisent à la qualité des prestations fournies. Les salaires sont bas, guère supérieurs au Smic, et les niveaux de qualification souvent faibles. Des dérives sont observées en matière de sous-traitance, avec un abus de la sous-traitance « en cascade » qui dilue les responsabilités et complique les contrôles que le donneur d'ordres est censé effectuer sur les services rendus par son prestataire.

En 2012, un établissement public administratif, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé pour contribuer à professionnaliser et moraliser le secteur. Il n'est pas chargé d'assurer une régulation économique mais assume d'importantes fonctions de police administrative.

### Le Conseil national des activités privées de sécurité

Il assume trois principales missions : une mission de police générale, puisqu'il délivre, suspend et retire les autorisations, agréments et cartes professionnelles nécessaires à l'exercice d'une activité de sécurité privée ; une mission disciplinaire, qui le conduit à infliger des sanctions aux entreprises, chefs d'entreprise et salariés en cas de manquement aux lois et règlements ou à leurs obligations professionnelles et déontologiques ; enfin, une mission de conseil et d'assistance à la profession.

Le CNAPS est dirigé par un conseil d'administration, appelé collège, composé de vingt-cinq membres dont huit professionnels de la sécurité privée. Le collège délibère sur les orientations générales de l'établissement, son budget et ses modalités de fonctionnement.

Des 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. Formation spécialisée du collège, la 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. Au 31 décembre 2019, le CNAPS comptait 218 agents, dont un tiers de fonctionnaires et deux tiers de contractuels.

À l'approche de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux Olympiques et paralympiques en 2024, la proposition de loi ambitionne de professionnaliser davantage le secteur, afin de mieux l'intégrer dans un véritable *continuum* de sécurité. Plusieurs leviers sont mobilisés à cette fin.

– D'abord, le texte entend **encadrer le recours à la sous-traitance** pour mettre fin aux dérives constatées dans les activités de surveillance et de gardiennage : le texte adopté par l'Assemblée nationale propose d'interdire à une entreprise de sous-traiter 50 % ou plus d'un marché ou d'un contrat et n'autorise que deux rangs de sous-traitance.

– Deuxième axe, le texte vise à **renforcer les prérogatives du CNAPS** en élargissant ses pouvoirs de sanction et de contrôle et en introduisant de nouvelles obligations d'agrément : ses agents pourraient ainsi constater par procès-verbal certaines infractions, des sanctions pécuniaires pourraient être appliquées aux salariés, les sanctions les plus graves pourraient être publiées sur le site internet du CNAPS, l'exigence d'agrément serait étendue aux dirigeants de succursales et

---

<sup>1</sup> Chiffre 2018.

aux chefs des services internes de sécurité des grandes entreprises. Le Gouvernement a par ailleurs demandé à être habilité à réformer par ordonnance les modalités d'organisation et de fonctionnement du CNAPS.

– Troisième axe, **garantir la qualité du recrutement et de la formation des agents privés de sécurité** : toute mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire deviendrait incompatible avec un emploi dans la sécurité privée ; pour les ressortissants étrangers, seraient exigées une attestation de maîtrise de la langue française, une durée de séjour régulier sur le territoire national d'au moins cinq ans et une connaissance des valeurs de la République ; la validation des acquis de l'expérience (VAE) ne permettrait plus d'obtenir les certifications requises pour obtenir une carte professionnelle ; le Gouvernement demande à être habilité à réformer par ordonnance les modalités de formation et de certification professionnelles.

– Dernier axe, apporter aux agents privés de sécurité plus de considération et une **meilleure reconnaissance de leur travail** : une nouvelle circonstance aggravante serait introduite dans le code pénal pour sanctionner plus lourdement les violences exercées à l'encontre de ou par les agents privés de sécurité ; sur un plan plus symbolique, est prévu l'ajout d'éléments d'identification communs sur les tenues afin de renforcer le sentiment d'appartenance à une profession ; pour favoriser un meilleur respect de la législation sociale, le CNAPS serait autorisé à constater les infractions de travail illégal.

En contrepartie de ces contrôles et exigences nouveaux, le texte envisage de **confier de nouvelles responsabilités aux agents privés de sécurité**, mais de manière très ponctuelle : ils seraient ainsi autorisés, aux abords des biens dont ils ont la garde, à détecter les drones et à conduire des missions de surveillance sur la voie publique contre les actes terroristes ; l'activité cynotechnique de pré-détection d'explosifs leur serait ouverte avec une nouvelle exigence de certification.

### 3. Moderniser et renforcer les moyens d'action de nos forces de sécurité

Cette partie du texte vise d'abord à donner les moyens aux forces de sécurité de mieux tirer parti des nouvelles technologies de captation des images.

Le recours à la **vidéoprotection** « classique », par caméras fixes, est encouragé en facilitant la transmission de ces images vers les policiers municipaux [article 20] ou les forces de sécurité (par ex. : pour mieux lutter contre les incivilités dans les halls d'immeubles [article 20 bis] ; pour assurer la sécurité des transports urbains [article 20 ter]).

Concernant ensuite les **caméras mobiles ou « caméras piéton »** qui équipent désormais la police, la gendarmerie mais aussi les polices municipales, le texte assouplit également leur usage [article 21] : il permet la transmission **en direct** des vidéos vers les centres de commandement en cas de danger ; il autorise le **visionnage immédiat** des images pendant l'intervention ; et il permettrait désormais aux forces de sécurité de participer à une véritable « **guerre médiatique** » en diffusant les images de leurs propres interventions directement dans les médias ou sur les réseaux sociaux.

Concernant les **caméras aéroportées** (ou « **drones** ») [article 22], le texte crée une nouvelle base légale spécifique pour mettre fin aux incertitudes juridique nées après deux décisions du Conseil d'État et une sanction de la CNIL ayant interdit leur usage pour des finalités d'ordre public. Une base juridique similaire pour les **caméras embarquées** dans des véhicules [article 22 bis] est également prévue.

Quelques dispositions concernent en outre la protection des forces de l'ordre. Outre l'article 24, l'article 23 entend **supprimer les remises automatiques de peines** pour les auteurs d'infractions contre plusieurs catégories d'agents publics.

Enfin des dispositions diverses abordent notamment la lutte contre l'usage détourné des **mortiers** de feux d'artifice à l'encontre des forces de l'ordre.

### 3. LA POSITION DE LA COMMISSION : PROCÉDER AUX REFORMES NÉCESSAIRES POUR RENFORCER LA COMPLÉMENTARITÉ DES FORCES DE SÉCURITÉ TOUT EN PRÉSERVANT LES LIBERTÉS PUBLIQUES

Tout en partageant la nécessité d'un renforcement du *continuum* de sécurité qui passe par une meilleure articulation entre polices municipales, police nationale et gendarmerie, la montée en compétence de la sécurité privée et l'usage des nouvelles technologies, la commission a estimé que ces évolutions ne pouvaient être que mesurées à l'aune de la protection des libertés publiques.

Usant des prérogatives que lui donne la loi, le Président François-Noël Buffet a donc saisi la CNIL de la proposition de loi. Son avis a été remis à la commission en janvier et a permis aux rapporteurs d'élaborer un dispositif d'encadrement du recours aux drones mais aussi de diffusion de l'image des forces de l'ordre qui soit conforme aux principes de protection des données personnelles et de la vie privée.

Sur l'ensemble des aspects du texte, la commission a cherché à renforcer les garanties données aux citoyens tout en facilitant l'action des forces de sécurité.

#### 1. Conforter la police municipale en tant que force de la sécurité du quotidien

Prenant acte de la montée en puissance des polices municipales, la commission a en premier lieu **approuvé le principe d'un élargissement à titre expérimental des prérogatives judiciaires des agents de police municipale en leur permettant de constater davantage d'infractions, sous l'autorité du parquet.** Elle a souhaité mieux encadrer le dispositif, afin d'en assurer l'opérationnalité et la constitutionnalité. Elle a donc adopté l'amendement COM-246 des rapporteurs. Celui-ci **porte la durée de l'expérimentation à cinq ans**, afin que le législateur puisse bénéficier d'une évaluation et d'un recul suffisants sur ces nouveaux pouvoirs. Il prévoit également une **évaluation intermédiaire**, à la moitié de la durée fixée pour l'expérimentation. L'amendement institue par ailleurs une **obligation de formations complémentaires pour les agents de police municipale** participant à l'expérimentation, qui devra être remplie au cours de la première année de mise en œuvre de l'expérimentation. La commission a également **mieux défini les conditions de candidature** des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et **réduit le nombre de policiers municipaux et gardes champêtres nécessaire pour que la commune puisse candidater à quinze**. En ce qui concerne le contenu même de l'expérimentation, la commission a conservé la grande majorité des infractions proposées, mais a **supprimé la possibilité pour les policiers municipaux de procéder à des saisies judiciaires**, estimant qu'il s'agissait d'un acte impliquant une appréciation de son opportunité à laquelle les policiers municipaux n'étaient pas formés.

La commission a **approuvé la création d'une police municipale à Paris**, conséquence logique des différents transferts de compétences en matière de police intervenus dans les années récentes. Elle a maintenu le principe d'une définition des statuts particuliers des corps de la police municipale parisienne par décret en Conseil d'État afin que les statuts soient parfaitement alignés sur ceux des policiers municipaux de droit commun.

Elle a également **approuvé et amplifié les dispositions facilitant la mutualisation des polices municipales et accroissant les prérogatives des policiers municipaux.**

La commission a à l'inverse **refusé la création pour les policiers municipaux d'un engagement de servir la commune ou l'établissement public de coopération intercommunal qui a pris en charge leur formation.** En faisant peser un risque financier sur les agents eux-mêmes, le dispositif risquait d'être contre-productif en diminuant l'attractivité des communes qui peinent déjà à attirer et à fidéliser des agents de police municipale.

Par l'adoption d'un article additionnel (amendement COM-248 des rapporteurs), la commission a **rendu obligatoire la conclusion d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État** et en a renforcé le contenu. Quel que soit le nombre d'agents de police municipale, elle a en effet considéré qu'il était fondamental que les

différentes forces de sécurité se réunissent afin de définir leurs missions respectives, sur la base d'un diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles est confrontée la commune.

Elle a enfin **recentré la commission consultative des polices municipales sur les enjeux d'organisation de la police municipale**, en supprimant son avis préalable en cas de demande d'inspection d'un service de police municipale et en renvoyant les questions liées au statut des agents au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (amendements identiques COM-140 de Françoise Gatel et COM-224 de Alain Richard).

## 2. Rendre plus opérationnel l'encadrement des activités de sécurité privée

S'agissant de la sécurité privée, la commission a d'abord souhaité **rendre plus opérationnelles les dispositions tendant à limiter le recours à la sous-traitance** : s'il est nécessaire de lutter contre les abus, il convient de ne pas déstabiliser le secteur ni d'introduire des obligations inadaptées aux besoins des entreprises et impossibles à contrôler. À cette fin, elle a notamment adopté les amendements identiques COM-250 de ses rapporteurs et COM-216 des membres du groupe RDPI, qui suppriment le maximum de 50 % introduit par l'Assemblée nationale, et l'amendement COM-263 qui réserve l'application des dispositions nouvelles aux contrats conclus après l'entrée en vigueur de la loi.

La commission a approuvé le renforcement des pouvoirs du CNAPS **hormis sur la question des sanctions pécuniaires infligées aux salariés**, quelle a supprimées par l'adoption de l'amendement COM-251 de ses rapporteurs, les jugeant disproportionnées et d'une utilité discutable.

La commission a ensuite voulu **mieux concilier le souci de contrôler strictement l'accès aux professions de la sécurité privée avec celui de ne pas empêcher l'accès à l'emploi de personnes peu qualifiées** pour qui le secteur de la sécurité privée constitue une voie d'insertion professionnelle. Dans ce but, elle a notamment adopté l'amendement COM-252 de ses rapporteurs qui supprime l'exigence d'un bulletin n° 2 vierge de toute mention et qui rétablit le pouvoir d'appréciation du CNAPS. Concernant les ressortissants étrangers, elle a adopté l'amendement COM-183 présenté par Jérôme Durain et plusieurs de ses collègues qui ramène de cinq ans à trois ans la durée minimale de séjour régulier sur le territoire.

Sur le volet formation, elle a jugé **prématuré de vouloir fermer l'accès à la VAE** à l'occasion de l'examen de ce texte, alors que le Gouvernement demande par ailleurs à être habilité à réformer le secteur de la formation, ce qui nécessitera une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs. Elle a en conséquence adopté les trois amendements identiques de suppression COM-266, présenté par ses rapporteurs, COM-49, présenté par Serge Babary et COM-209 du groupe RDPI.

## 3. Encadrer les nouvelles technologies de captation des images pour mieux préserver les libertés

Malgré leur intérêt évident, les nouvelles technologies de captation numérique des images peuvent être particulièrement intrusives, et posent donc également d'importantes questions de protection des données personnelles et de préservation de la vie privée. Avocats, journalistes, observateurs internationaux et tous les acteurs de la société civile reçus en audition ont fait part de vives inquiétudes.

Conformément aux recommandations formulées dans **l'avis rendu par la CNIL** sur saisine du président de la commission des lois, les rapporteurs ont privilégié une approche équilibrée : ne pas refuser le progrès technique quand il renforce l'efficacité de nos forces de l'ordre, mais toujours vérifier que ces innovations ne menacent pas les libertés publiques auxquelles nos concitoyens sont légitimement attachés.

La commission a tenu à s'assurer que les captations d'images répondent à des **nécessités** opérationnelles précises, que les **finalités** soient bien établies, que la **formation** des personnels destinataires de ces images soit suffisante, que la **sécurité** des enregistrements et la **traçabilité** des accès soient bien garanties.

## Sur le recours aux drones : des finalités mieux définies et un régime d'autorisation

Les drones peuvent évidemment être utiles (le secours aux victimes a, par exemple, tout à gagner de ces outils qui permettent d'épargner les vies des sauveteurs). Mais les modes de surveillance policière par drones risquent aussi d'être beaucoup plus intrusifs : contrairement aux caméras fixes, les drones filment en hauteur, avec une grande précision, peuvent enregistrer des milliers de personnes, suivre leur cible, zoomer sur les visages et à l'intérieur des bâtiments, et certains sont furtifs, voire équipés de caméras thermiques... Les garanties doivent donc être d'autant plus fortes que les risques pour les libertés sont importants.

La commission (amendement COM-282 des rapporteurs) a donc proposé :

- de recentrer le nouveau régime juridique sur les seuls **drones** (sans pilotes à bord), pour bien le distinguer des règles plus souples régissant d'autres dispositifs (caméras embarquées) ;
- de réaffirmer les principes de **nécessité** et de **proportionnalité** et la soumission de l'usage des drones à la loi « Informatique et libertés » ;
- de **mieux encadrer les finalités** justifiant l'usage de drones, en réservant leur usage à certaines circonstances où ils sont particulièrement adaptés (infractions graves, lieux difficiles d'accès ou exposant les agents à des dangers particuliers),
- de prévoir un **régime souple d'autorisation préalable par le préfet ou le procureur**, selon les cas, lorsque des drones sont utilisés dans le cadre d'opérations de police administrative ou judiciaire,
- de réaffirmer, à ce stade, la prohibition des techniques qui ne sont pas expressément autorisées par le législateur (captation des sons, **reconnaissance faciale**, interconnexions automatisées de données).

## Sur les caméras mobiles : refuser la « guerre des images »

La commission a supprimé la disposition qui permettait désormais aux forces de sécurité de participer à une véritable « **bataille médiatique** » en diffusant les images de leurs propres interventions directement dans les médias ou sur les réseaux sociaux (amendements identiques COM-254 et COM-201 des rapporteurs et de M. Durain).

En effet, à l'origine, le recours aux caméras mobiles a été autorisé dans l'objectif d'apaiser les relations entre la police et la population et d'assurer la sécurité de nos forces de l'ordre. À l'inverse, la nouvelle finalité proposée risquait plutôt d'alimenter le cycle médiatique qui se nourrit d'images de violences.

Pour la commission, les images captées par la police doivent garder un **caractère exclusivement probatoire, et non polémique ou illustratif**. Elles ne sauraient donc juridiquement être mises sur le même plan que celles tournées par des journalistes voire de simples particuliers.

Au surplus, les choix qu'effectueraient les services parmi les images qu'ils décident - ou non - de diffuser risqueraient d'ouvrir de nouvelles polémiques et de conduire à de véritables **feuilletonnages déstabilisant la sérénité des enquêtes**.

La commission a souhaité, dès lors, s'en tenir à l'état actuel du droit en la matière, qui prévoit des possibilités maîtrisées de communication officielle sur les enquêtes en cours, sous certaines conditions, **à l'initiative et sous le contrôle du parquet**.

## 4. Mieux protéger les forces de sécurité intérieure

Sur la protection des forces de sécurité, la commission a, à l'initiative des rapporteurs, supprimé la rédaction de **l'article 24** dont la constitutionnalité lui paraissait fragile pour proposer une nouvelle rédaction dénuée d'ambiguïté sur la protection du droit à informer (amendement COM-272). Ce nouveau dispositif insère dans le code pénal une **nouvelle infraction dans la section relative à la protection de la vie privée, la provocation à l'identification d'un policier, gendarme ou policier municipal, ou d'un membre de leur famille. Il insère également dans la section relative aux atteintes aux droits des personnes du fait des fichiers ou traitements**

**informatiques une interdiction de la création de fichier à des fins d'identification malveillante des agents publics.**

Considérant que l'**article 23** posait en l'état des questions au regard des principes d'égalité, de proportionnalité, et d'individualisation des peines et risquait de rendre difficile le maintien du bon ordre en détention, la commission a adopté un amendement COM-239 des rapporteurs. Celui-ci **centre le dispositif sur les infractions les plus graves et élargit le champ des victimes concernées** afin d'inclure les magistrats et les personnes dépositaires de l'autorité publique, par cohérence avec les listes des victimes retenues pour caractériser une circonstance aggravante. **Pour maintenir un dispositif incitant à la bonne conduite en détention, la commission a également créé une nouvelle forme de crédits de réduction de peine** qui pourront être attribués si les personnes condamnées ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite.

La commission, enfin, partage la volonté de mieux sanctionner et prévenir le **détournement de l'usage des feux d'artifice à l'encontre des forces de l'ordre** tout en adoptant deux amendements visant à couvrir plus largement les situations dans lesquelles cet usage pourrait être réglementé, en contrepartie de nouvelles garanties en matière de protection des données personnelles visant à assurer la sécurité juridique du dispositif.

#### 5. Renforcer la sécurité dans les transports

La commission a souhaité **faciliter l'intervention des forces de sécurité intérieure dans les réseaux de transports tout en garantissant la sécurité juridique des dispositifs**. Pour ce faire, elle a accepté de **pérenniser l'expérimentation des caméras mobiles** dont bénéficiaient les services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF, tout en mettant en cohérence le périmètre de celle-ci avec le nouveau périmètre d'intervention de ces services (amendements identiques COM-271 et COM-275 des rapporteurs et du rapporteur pour avis).

La commission a également souhaité trouver un équilibre plus protecteur des libertés publiques en matière d'**accès des forces de sécurité intérieure aux images de vidéoprotection des entreprises ferroviaires** en gardant un caractère circonstancié à la transmission des images (dès que des circonstances font redouter la commission d'une atteinte aux biens ou aux personnes). Elle devra, en revanche, continuer à être limitée au temps nécessaire aux services de police pour leur intervention ou la levée de doute (amendement identiques COM-283 et COM-281 des rapporteurs et du rapporteur pour avis).

Enfin, la commission a pleinement souscrit aux objectifs de **renforcement de la sécurité routière**. Elle a néanmoins réservé la simplification des modalités de vérification de l'état alcoolémique aux situations les plus graves et encadré plus strictement l'extension des prérogatives des gardes particuliers assermentés à l'initiative de ses rapporteurs (amendements identiques COM-284, COM-278, COM-285 et COM-279 des rapporteurs et rapporteurs pour avis).

## 4. LES APPORTS EN SÉANCE

Ce texte a été débattu en séance publique les 16, 17 et 18 mars, les sénateurs ont adopté 83 amendements dont 15 du Gouvernement et 18 des rapporteurs.

Par ces amendements les sénateurs ont renforcé l'opérationnalité des mesures et adopté des amendements tendant notamment à :

- renforcer les sanctions encourues en cas d'intrusion illégale dans une exploitation agricole ;
- permettre la création d'une police municipale pluri-communale entre des communes géographiquement proches mais non contiguës ;
- permettre à une commune de mettre à disposition d'une autre commune de l'établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) ses gardes-champêtres ;
- permettre le placement de véhicule en fourrière par les gardes champêtres sous la responsabilité du maire ou de l'officier de police judiciaire territorialement compétent ;

- accroître la gamme d'équipement dissuasif dont disposent les agents de police municipale ;
- permettre aux agents de surveillance du Groupement Parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS) et du Groupement interquartiers de tranquillité et de sûreté (GITES) de constater directement certaines infractions commises à l'encontre des immeubles qu'ils surveillent ;
- encadrer la captation et l'enregistrement d'images des chambres d'isolement des centres de rétention administrative et des cellules de garde à vue ;
- expérimenter l'usage des drones au bénéfice des policiers municipaux et autoriser celui des caméras embarquées ;
- renforcer les peines encourues en cas de violences sur des personnes dépositaires de l'autorité publique en raison de leurs fonctions, en les étendant aux violences commises sur leurs proches ;
- préciser les pouvoirs des policiers municipaux en cas de délit de flagrance dans les parties communes des immeubles d'habitations et permettre aux bailleurs d'obtenir la résiliation de plein droit d'un contrat de location lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale a fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée pour trafic de stupéfiants.

**Le Sénat a adopté l'ensemble du texte par 238 voix pour et 98 voix contre.**



**François-Noël Buffet**

Président de la commission  
Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Marc-Philippe Daubresse**

Rapporteur  
Sénateur (Les Républicains)  
du Nord



**Loïc Hervé**

Rapporteur  
Sénateur (Union Centriste)  
de la Haute-Savoie

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-150.html>