I. CONTEXTE

Présenté par Gérard DARMANIN, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, lors du conseil des ministres du 7 septembre 2022, ce projet de loi (PJJ) d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (« LOPMI ») a pour objet de répondre aux enjeux sécuritaires et territoriaux des années à venir.

Ce texte dote le ministère de l'Intérieur de nouveaux **moyens humains, juridiques et budgétaires**, à hauteur de **15 milliards d'euros sur le quinquennat**. Cet effort budgétaire permettra notamment de doter le ministère de 8 500 emplois supplémentaires.

II. PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PJJ

***Le titre Ier** détaille les **objectifs et moyens du ministère de l'intérieur** qui figurent dans le rapport annexé au projet de loi.*

L'article 1^{er} a pour objet l'adoption du rapport annexé à la loi. Ce rapport annexé de 85 pages prévoit un ensemble de **mesures de modernisation des services du ministère de l'intérieur** qui pourraient être mises en œuvre entre 2023 et 2027, parmi lesquelles :

- la création de nouvelles brigades de gendarmerie,
- le renforcement des implantations du ministère et de certains services des préfetures,
- le doublement de la présence des forces de sécurité intérieure sur le terrain à l'horizon 2030,
- la transformation numérique avec la création d'une agence du numérique,
- une réorganisation de la direction générale de la police nationale et de ses implantations départementales,
- une professionnalisation de la fonction immobilière du ministère ainsi que de la politique des achats,
- un effort accru en matière de formation des forces de sécurité intérieure,
- une réforme en profondeur de la fonction ressources humaines de la police nationale.

Autrement dit, ce rapport annexé aborde la plupart des politiques publiques pilotées par le ministère de l'intérieur et ne se limite pas aux dispositions (plus techniques) présentes dans les articles du PJJ.

L'article 2 fixe la **trajectoire budgétaire pour la période 2023 à 2027**, pour le budget du ministère de l'intérieur.

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

Le chapitre Ier du titre II détaille les mesures prises pour lutter plus efficacement contre la **cyber criminalité**.

L'article 3 permet aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser, au même titre de ce qui existe déjà pour les actifs bancaires, des saisies d'actifs numériques qui sont aujourd'hui plus rapidement et aisément dissimulables que des actifs bancaires.

L'article 4 encadre les clauses de remboursement des rançongiciels par les assurances, en conditionnant ce remboursement au dépôt rapide d'une plainte par la victime, afin d'améliorer l'information des forces de sécurité et de l'autorité judiciaire et de « casser » le modèle de rentabilité des cyber attaquants.

Le chapitre II du titre II dédié à l'**équipement numérique des forces de sécurité et de secours** contient un unique article 5 qui habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance pour engager les modifications nécessaires au déploiement du **projet « réseau radio du futur »**¹.

***Le titre III** du texte contient des dispositions relatives à l'accueil des victimes et à la répression des infractions.*

Le chapitre Ier du titre III concerne l'accueil des victimes. **L'article 6** simplifie le dépôt de plainte en ouvrant la possibilité aux victimes de le faire par voie de télécommunication audiovisuelle.

Le chapitre II contient les dispositions visant à mieux lutter contre les **violences intrafamiliales et sexistes**.

L'article 7 prévoit l'aggravation de la peine d'amende encourue pour le délit d'outrage sexiste et fait de cet outrage un délit lorsqu'il est commis dans certaines configurations.

L'article 8 prévoit quant à lui le renforcement du dispositif pénal applicable à plusieurs types d'atteinte aux personnes. Il étend notamment l'usage des techniques spéciales d'enquête (c'est-à-dire notamment l'interception des communications téléphoniques et Internet, la surveillance électronique, les opérations d'infiltration) aux investigations en matière :

- d'abus de faiblesse commis en bande organisée, pour mieux réprimer le phénomène sectaire ;
- de recherche de fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée ;
- de faits d'homicides et de viols lorsqu'ils sont commis en série.

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

¹ Le Réseau Radio du Futur (« RRF »), est un service de communication mobile sécurisé à haut débit (4G puis 5G), qui vise à remplacer les actuels réseaux radio (construits dans les années 1980 et 1990) utilisés actuellement par les policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers, SAMU, armées, douanes et services pénitentiaires.

Le chapitre Ier du titre IV vise à **simplifier la procédure pénale**.

Pour augmenter le nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ) et renforcer la formation juridique des nouveaux policiers et gendarmes, **l'article 9** supprime la condition d'ancienneté appliquée aux policiers et gendarmes pour se présenter à l'examen d'officier de police judiciaire permettant ainsi à tous les élèves policiers et gendarmes de le passer à l'issue de leur scolarité et prévoit désormais une condition d'ancienneté en service et d'expérience pour recevoir l'habilitation d'OPJ.

L'article 10 créé la **fonction d'assistants d'enquête**², nouvelle catégorie de police judiciaire, qui seconderont les officiers et agents de police judiciaire dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire en réalisant des missions encadrées par le code de procédure pénale. Il s'agit de revaloriser le métier d'enquêteur en lui redonnant du temps d'enquête et en le recentrant sur les actes d'investigation, en confiant à des personnels administratifs, une partie du formalisme procédural.

Le chapitre II prévoit des dispositions visant à **renforcer la fonction investigation**. Par souci de simplification et d'allègement de la procédure pénale, l'article 11 supprime la réquisition des services de police technique et scientifique par les services de police et de gendarmerie.

L'article 12 vise à éviter que la seule absence de mention expresse au procès-verbal de consultation des traitements de données de la décision d'habilitation de l'agent des forces de sécurité ou des douanes, à procéder à cette consultation, n'entraîne automatiquement la nullité des procédures en cause, cette justification pouvant intervenir à tout moment, à la demande de l'autorité judiciaire ou de l'une des parties.

L'article 13 étend les autorisations générales de réquisitions résultant d'instructions générales du procureur de la République concernant plusieurs catégories d'infractions.

Le chapitre III est relatif à l'amélioration de la réponse pénale. Ainsi **l'article 14 généralise l'amende forfaitaire délictuelle (AFD)** à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus.

Le chapitre IV est relatif à l'amélioration de la réponse aux crises hybrides et interministérielles. **L'article 15** vise à clarifier et à renforcer, lors d'événements d'une particulière gravité et sur autorisation du préfet de zone, les prérogatives du préfet de département à l'égard des établissements publics de l'Etat et services déconcentrés ne relevant pas de son autorité, pour les seules mesures liées à la gestion de la situation.

Le titre V prévoit l'application outre-mer de la réforme.

² Au cours de la phase préparatoire du PJJ, on a parlé de « greffiers de police » : ils s'appelleront finalement « assistants d'enquête ». Ces assistants d'enquête seront recrutés parmi les personnels issus du corps des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) et notamment des secrétaires administratifs de catégorie B de la police nationale.

III. BILAN DE L'EXAMEN EN PREMIERE LECTURE (SENAT)

❖ *En commission des lois*

99 amendements avaient été déposés pour l'examen en commission, dont 19 par les rapporteurs.

Les dispositions modifiées par la commission

- **Concernant le rapport annexé (art. 1^{er}) :**

S'agissant du rapport annexé au PJJL, la commission a adopté plusieurs amendements, dont l'un visant à mentionner explicitement dans le rapport que la réforme actuellement en réflexion de l'organisation de la police nationale devra **prendre en compte les spécificités de la police judiciaire**, dans l'attente que la mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire³ créée en son sein rende ses conclusions.

- **Concernant le Réseau Radio du futur (art. 5) :**

Alors que l'article prévoyait le recours à une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, la **commission a supprimé cet article dans l'attente que le Gouvernement inscrive directement ces dispositions dans la loi.**

- **Concernant la prise de plainte et déposition par visioconférence (art. 6) :**

La commission a souhaité prévoir explicitement que **seules pourront être concernées les atteintes aux biens**, les plaintes relatives atteintes aux personnes devant le plus possible faire l'objet d'un accueil adapté au sein des locaux de police et de gendarmerie.

- **Concernant les amendes forfaitaires délictuelles (art. 14) :**

Pour la commission, l'extension à plus de 3 400 infractions d'une procédure qui ne concerne aujourd'hui qu'une dizaine de délits n'est pas adaptée aux besoins en termes de sécurité et de bonne administration de la justice. Elle a en conséquence adopté un amendement afin de **limiter le recours à l'amende forfaitaire délictuelle (AFD)** aux infractions suivantes :

- les dégradations ou détériorations légères (tags) ;
- la filouterie de carburant ;
- le transport routier en violation des règles au chronotachygraphe ;
- le délit d'entrave à la circulation ;
- les atteintes à la circulation des trains ;
- l'intrusion non autorisée dans un établissement scolaire ;
- la cession, la détention sans permis de chien d'attaque, ou de garde ou de défense malgré mise en demeure ou incapacité ;
- la détention de chien d'attaque non stérilisé.

- **Concernant le renforcement du rôle du préfet dans la gestion de crise (art. 15) :**

L'article 15 tend à accroître les prérogatives des préfets de département afin d'assurer leur autorité sur les établissements publics de l'État et les services déconcentrés en cas d'évènements d'une particulière gravité.

Le projet de loi ne prévoyait initialement pas d'appliquer la mesure aux agences régionales de santé (ARS) lors de crises sanitaires graves. La commission a supprimé cette exception,

³ Mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire, créée le 14 septembre 2022. Rapporteurs : Mme Nadine BELLUROT (LR) et M. Jérôme DURAIN (Soc.).

considérant qu'en temps de crise, une unité de commandement était nécessaire afin de redonner une clarté notamment à l'égard des autres acteurs de gestion de la crise comme les élus locaux.

Les dispositions ajoutées en commission :

- **Nouvel article 7 bis :**

La commission a souhaité **améliorer la réponse pénale** sur trois enjeux essentiels et a adopté un amendement visant à **renforcer les sanctions** contre :

- **les violences faites aux élus ;**
- **les refus d'obtempérer ;**
- **les rodéos urbains.**

- **Nouvel article 10 bis :**

La commission a décidé, par parallélisme avec ce qui se pratique pour les élèves officiers de la police et les élèves commissaires, **d'attribuer la qualité d'agent de police judiciaire aux élèves officiers de la gendarmerie nationale** durant leur scolarité en formation initiale afin qu'ils puissent être en posture active durant leurs stages en unité territoriale.

- **Nouvel article 13 bis :**

Afin qu'ils puissent mieux concourir aux investigations conduites par les officiers de police judiciaire (OPJ), la commission a **renforcé les prérogatives des agents de police judiciaire**, tout en conservant le contrôle exercé par les OPJ sur les actes de ces agents).

- **Nouvel article 14 bis :**

La commission a adopté l'article 14 bis (nouveau), issu d'un **amendement déposé par M. LEVI**, afin de **supprimer la nécessité qu'une menace soit réitérée ou formalisée pour pouvoir être poursuivie**.

❖ *En séance publique*

Pour l'examen en séance publique, **232 amendements avaient été déposés** sur ce texte, dont 115 sur le rapport annexé (art. 1^{er}).

- **Article 1^{er}** (rapport annexé) :

16 amendements au rapport annexé ont été adoptés en séance, sur des sujets divers. On peut noter des amendements visant à :

- Prévoir l'impossibilité de fermer un commissariat ou une brigade sans consulter le maire de la commune concernée ;
- Renforcer le dispositif de soutien financier aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale qui souhaitent construire, financer, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à accueillir des brigades ;
- Maintenir une maison de confiance et de protection de la famille dans chaque département (amendement de D. VERIEN).

- **Article 4 :**

Adoption d'un amendement prévoyant l'obligation de déposer une pré-plainte dans les 24 heures suivant l'attaque au rançongiciel.

- **Article 5 :**

Conformément à la demande de la commission des lois, le Gouvernement a proposé au Sénat un amendement rétablissant l'article 5 et **inscrivant directement dans la loi les dispositions relatives au Réseau radio du futur.**

- **Article 6 :**

A l'initiative du Gouvernement et avec le soutien des rapporteurs, **suppression de la limitation** (initialement porté par la commission des lois) **de la prise de plainte et déposition par visioconférence aux atteintes aux biens** (le dispositif s'appliquera donc bien aux atteintes aux biens ET aux personnes).

- **Nouvel article 7 ter** (circonstance aggravante en cas de violence gratuite) :

Adoption d'un amendement de M. SAVIN (LR) prévoyant d'introduire dans le code pénal une nouvelle circonstance aggravante visant spécifiquement les agressions qui relèvent d'une « réaction disproportionnée de l'auteur qui s'est senti offensé par la victime ».

- **Article 14** (amendes forfaitaires délictuelles - AFD) :

Adoption d'un amendement du Gouvernement **complétant la liste de délits pouvant faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.** Cet amendement ajoute plusieurs délits simples et de faible gravité. Il s'agit :

- de plusieurs infractions portant atteinte au monopole des taxis ;
- du délit de refus de se soumettre aux vérifications relatives au véhicule ou au conducteur, de celui de transformation d'un véhicule portant atteinte aux dispositifs antipollution ;
- du délit d'entrée par force et en état d'ivresse dans une enceinte sportive lors d'une manifestation sportive.