

CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 12 mars 2026

N° 410635

EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

sur la justice criminelle et le respect des victimes

NOR : JUSD2604940L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 19 février 2026 d'un projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes. Ce projet de loi a été modifié par une première saisine rectificative reçue le 6 mars 2026 en ce qui concerne le texte du projet et l'étude d'impact, et par une seconde saisine rectificative reçue le 11 mars 2026 portant sur un article du projet de loi.

2. Le projet de loi, qui s'inspire des recommandations du rapport de la mission d'urgence relative à l'audiencement criminel et correctionnel remis au Garde des sceaux le 10 mars 2025, se donne pour objectif d'« *accélérer le temps judiciaire* ». Il comporte outre les dispositions transitoires et d'application outre-mer, treize articles répartis en trois titres modifiant l'organisation et le fonctionnement de la justice criminelle (titre 1^{er}), introduisant de nouvelles modalités d'investigation et d'indemnisation des victimes d'infractions (titre 2) et simplifiant les procédures, sécurisant la détention provisoire, et modifiant les modalités d'accès aux décisions de justice (titre 3).

L'étude d'impact répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

Outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, le projet de loi appelle de sa part les observations suivantes.

Le jugement des crimes

3. Le titre 1^{er} du projet de loi poursuit un objectif de facilitation du jugement des crimes, par l'ajout d'une procédure simplifiée lorsque l'accusé reconnaît les faits et la fluidification du fonctionnement des juridictions criminelles. Il s'appuie sur le constat, documenté par l'étude d'impact, que les juridictions criminelles, malgré l'augmentation des moyens qui leur sont consacrés et les réformes récentes, ne sont pas en mesure de juger les crimes dans un délai compatible avec les exigences du droit à un recours effectif.

Sur la procédure de jugement des crimes reconnus

4. Le projet de loi instaure une procédure dite « *de jugement des crimes reconnus* », pouvant être engagée lorsqu'un juge d'instruction a ordonné la mise en accusation d'une seule personne devant la cour d'assises ou devant la cour criminelle départementale, que l'accusé reconnaît les faits et leur qualification pénale, et que la partie civile ne s'y oppose pas. Il prévoit que la peine maximale d'emprisonnement ou de réclusion criminelle pouvant être proposée est réduite aux deux tiers de la peine encourue, ou à trente ans lorsque la peine encourue est la réclusion criminelle à perpétuité. Cette peine peut être assortie d'un sursis simple ou probatoire, ou d'un suivi socio-judiciaire, dans les conditions du droit commun, et accompagnée d'une ou plusieurs peines complémentaires. La condamnation pénale repose alors sur un accord entre l'accusé et le ministère public sur la ou les peines prononcées, accord qui doit par la suite être homologué par une cour d'assises.

Cette procédure peut être mise en œuvre pour l'ensemble des infractions qualifiées de crimes, à l'exception de deux catégories. La première, qui relève de la latitude d'appréciation du législateur de fixer le champ d'application du dispositif nouveau comporte l'exclusion des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre ainsi que des crimes dont le jugement relève de la compétence de la cour d'assises spécialement composée. La seconde répond aux exigences constitutionnelles liées d'une part au principe fondamental d'adaptation de la réponse pénale à la situation particulière des mineurs, par l'exclusion des accusés mineurs, et d'autre part à l'exigence de garantir le consentement libre et éclairé, par l'exclusion des accusés majeurs bénéficiant d'une mesure de protection judiciaire prise sur le fondement des dispositions du titre XI du livre 1^{er} du code civil, ainsi que de ceux à l'égard desquels le juge d'instruction a considéré qu'il existait des raisons plausibles d'appliquer le premier alinéa de l'article 122-1 du code pénal relatif à l'irresponsabilité pénale, mais que la chambre de l'instruction a renvoyés devant la juridiction de jugement en application de l'article 706-124 du code de procédure pénale.

Sur le cadre constitutionnel et conventionnel

En ce qui concerne le cadre constitutionnel

5. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité applicable à certains délits, qui tend à faire homologuer par un magistrat du siège une peine proposée par le procureur et acceptée par une personne qui reconnaît sa culpabilité.

Il observe que si le Conseil constitutionnel a soumis cette procédure au respect des principes du droit à un procès équitable, notamment à l'absence de pressions subies par l'auteur des faits, de séparation entre les autorités judiciaires chargées de l'action publique et celles chargées du jugement (décision du n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011 et décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 relative à l'injonction pénale), de présomption d'innocence (décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004), d'égalité devant la justice (décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004), de publicité des débats (décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004), de respect des droits de la défense et de droit à un recours effectif (décision n° 2010-77 QPC du 10 décembre 2010), en l'état actuel de sa jurisprudence, il n'a pas fait de la gravité des faits poursuivis ni du quantum de la peine qui peut être proposée des éléments d'appréciation de sa conformité à la Constitution.

En ce qui concerne le cadre conventionnel

6. Le Conseil d'Etat rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme juge que la possibilité pour un accusé d'obtenir une réduction de peine à condition qu'il reconnaisse sa culpabilité ne porte pas atteinte au droit à un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 29 avril 2014, *Natsvlishvili et Togonidze contre Géorgie*, n° 9003/05).

7. Le Conseil d'Etat estime par suite que la seule circonstance que les infractions susceptibles de donner lieu à une procédure de jugement des crimes reconnus figurent parmi les plus graves que connaît le droit actuel et par conséquent parmi les plus sévèrement réprimées ne fait pas obstacle, par elle-même, à ce que soit instituée une procédure de jugement les concernant, reposant sur une reconnaissance préalable des faits par leur auteur et d'acceptation de la peine qui lui est proposée, dès lors que sont respectées l'ensemble des exigences mentionnées aux points 5 et 6.

Sur la publicité des débats et la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement

8. Le Conseil d'Etat constate en premier lieu que, si la peine principale ainsi que, le cas échéant, la ou les peines complémentaires et les mesures de justice restaurative sont proposées par le ministère public et acceptées par l'intéressé, seule la cour d'assises, siégeant hors la présence du jury, en audience publique, peut homologuer par un jugement cette proposition. Si cette audience ne donne lieu à l'audition d'aucun témoin ni expert, le Conseil d'Etat observe qu'il est néanmoins prévu un exposé oral des faits objet de l'accusation, en présence de l'accusé et de son conseil, des parties civiles qui peuvent librement présenter des observations, et du ministère public qui est entendu en ses réquisitions, l'accusé ayant la parole en dernier. Le Conseil d'Etat estime qu'est ainsi préservé l'essentiel de la fonction symbolique et dissuasive du procès d'assises, la peine demeurant infligée par la cour d'assises au terme d'une audience publique dont le projet de loi ne limite en rien la portée.

9. Il relève qu'il appartient à la cour d'assises, à laquelle il revient en tout état de cause d'exercer la plénitude de ses attributions (décision du Conseil constitutionnel n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, cons. 107), de vérifier que l'accusé reconnaît les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur est donnée et accepte la ou les peines et, le cas échéant, la mesure de justice restaurative proposée. La cour d'assises peut refuser l'homologation au regard de la nature des faits, de la personnalité de l'intéressé, de la situation de la victime, des intérêts de la société ou lorsque les déclarations de la partie civile entendue au cours de la procédure de jugement des crimes reconnus apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise ou sur la personnalité de son auteur.

10. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que cette procédure ne porte pas atteinte au principe de la publicité des débats ni au principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.

Sur la garantie des droits de l'accusé

11. En deuxième lieu le Conseil d'Etat observe que cette nouvelle procédure ne repose pas exclusivement sur la nécessaire reconnaissance de culpabilité de l'accusé, mais également sur l'instruction judiciaire à l'issue de laquelle un juge d'instruction a estimé, selon les termes des articles 181 et 181-1 du code de procédure pénale, qu'il existe à l'encontre du mis en examen des charges constitutives d'une infraction qualifiée de crime par la loi. Au cours de la procédure elle-même, le droit de se taire, de faire des déclarations spontanées ou de répondre aux questions est notifié à l'accusé à chaque comparution, et ce dernier peut à tout moment, jusqu'à ce que l'arrêt homologuant la ou les peines proposées devienne définitif, décider librement de mettre un terme à la procédure. Si celle-ci est interrompue avant son terme, pour quelque motif que ce soit, l'ordonnance de mise en accusation reprend ses effets et l'accusé est jugé par une juridiction criminelle selon la procédure de droit commun. Il ne peut être fait état devant la juridiction de jugement des procès-verbaux établis dans le cadre de la procédure de jugement des crimes reconnus, ni des déclarations faites par l'accusé à cette occasion.

12. Le projet de loi précise encore que l'accusé doit être assisté d'un avocat à tous les stades de la procédure elle-même, tant lors de l'entretien avec le ministère public à l'occasion duquel il reconnaît sa culpabilité et accepte la peine qui lui est proposée, que lors de l'audience d'homologation devant la cour d'assises.

Le Conseil d'Etat estime que la circonstance que la reconnaissance par l'accusé des faits qui lui sont reprochés et son acceptation des qualifications pénales, qui permettent d'orienter l'affaire vers une procédure de jugement des crimes reconnus, soient survenues, à l'issue de l'instruction, éventuellement hors de la présence de l'avocat, ne prive l'intéressé d'aucune garantie découlant des exigences constitutionnelles, compte tenu des garanties rappelées précédemment.

13. Le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de ce qui précède que ces dispositions ne méconnaissent pas le droit à un procès équitable et ne portent pas atteinte aux principes de présomption d'innocence et d'égalité devant la justice.

Sur la garantie des droits des victimes

14. Le Conseil d'Etat observe en troisième lieu que le projet de loi prévoit que la partie civile, lorsqu'elle est régulièrement constituée au cours de l'instruction judiciaire, est informée soit en cours d'instruction, soit après l'ordonnance de mise en accusation, que l'affaire pourrait être orientée vers une procédure de jugement des crimes reconnus et qu'elle disposera alors d'un délai de 10 jours pour s'y opposer, cette opposition faisant obstacle à la mise en œuvre de la procédure.

Le Conseil d'Etat constate qu'en l'état du droit, la victime, qu'elle soit ou non constituée partie civile, ne dispose en principe pas d'un droit d'opposition relativement aux modalités d'exercice de l'action publique. Ce droit ne lui est notamment pas reconnu dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, y compris lorsqu'elle fait suite à une instruction judiciaire, pas plus qu'il n'est permis à la victime de faire appel des dispositions d'un jugement relatives à l'action publique. Il considère néanmoins que le choix d'ouvrir à la partie civile, dans ce cadre spécifique, un droit d'opposition à l'orientation des poursuites est justifié, comme l'indique le Gouvernement par la nature des infractions objet de cette procédure, qui concerne notamment les atteintes

volontaires à l'intégrité physique ainsi que les violences sexuelles, majoritairement exclues de la procédure de comparution préalable de culpabilité (article 495-7 du code de procédure pénale). Il observe également qu'un droit de même nature est reconnu au bénéfice de la partie civile qui est à l'origine de l'engagement des poursuites (article 181-1 du code de procédure pénale). Le Conseil d'Etat, pour assurer la conformité du projet de loi aux exigences rappelées, propose d'ajouter deux dispositions prévoyant d'une part que la victime est informée, au cours de l'instruction, de l'incidence de son choix de se constituer ou non partie civile et modifiant d'autre part le délai d'opposition lorsque la partie civile est une personne majeure en tutelle. Le principe et les modalités d'exercice de ce droit d'opposition n'appellent pas d'autre observation de sa part.

Par ailleurs le projet de loi prévoit que la partie civile peut à tout moment faire connaître ses observations, y compris sur la peine proposée par le ministère public et acceptée par l'accusé. Elle est invitée à comparaître à l'audience d'homologation, accompagnée le cas échéant de son avocat, afin de demander réparation de son préjudice, dans les conditions du droit commun.

15. Au regard de l'ensemble de ces éléments et des développements qui précèdent et sous réserve de modifications rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes, le Conseil d'Etat considère que la procédure ainsi définie présente les garanties suffisantes et ne porte atteinte ni à la présomption d'innocence, ni au droit à un procès équitable, ni au droit à un recours effectif.

Sur les cours criminelles départementales

16. Le projet de loi entend modifier la compétence et la composition des cours criminelles départementales ainsi que certaines des règles de fonctionnement qui leur sont propres, sans modifier en revanche la procédure applicable. Expérimentées pour juger les affaires criminelles dans des délais plus contraints et rendre leur véritable qualification juridique à des faits, trop souvent artificiellement requalifiés pour être jugés, en principe plus rapidement, par un tribunal correctionnel, notamment en matière de viol, les cours criminelles ont été généralisées dès avant la fin de la période d'expérimentation par la loi n° 2021-1729 pour la confiance dans l'institution judiciaire, sans modification du régime applicable.

Les cours criminelles départementales sont des juridictions de première instance compétentes pour les crimes punis de 15 ou 20 ans de réclusion criminelle, commis par des personnes majeures qui ne sont pas en état de récidive légale. La cour est composée de cinq magistrats parmi lesquels peuvent siéger, dans la limite de deux, un magistrat à titre temporaire, un magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles et, dans le temps d'une nouvelle expérimentation introduite par cette même loi et qui a pris fin le 31 décembre 2025, un avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles. Les arrêts des cours criminelles départementales peuvent faire l'objet d'un appel devant la cour d'assises siégeant dans sa formation d'appel.

Sur le cadre constitutionnel

17. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». L'article 16 de la même déclaration dispose : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point*

de Constitution ». Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales.

Le Conseil d'Etat observe que, dans sa décision n° 2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023, le Conseil constitutionnel a jugé que, par dérogation aux dispositions relatives à la compétence de la cour d'assises, « *les dispositions contestées donnent compétence à la cour criminelle départementale, composée exclusivement de magistrats, pour connaître, en premier ressort, des crimes punis de quinze ans ou vingt ans de réclusion criminelle lorsque la personne accusée est majeure et que les faits n'ont pas été commis en état de récidive légale, sauf s'il existe un ou plusieurs coaccusés ne répondant pas à ces conditions. Elles prévoient en outre que les décisions de cette cour sont prises à la majorité. (...) Les personnes jugées devant une cour criminelle départementale sont, eu égard à la nature des faits qui leur sont reprochés et aux circonstances exigées pour leur renvoi devant cette juridiction, dans une situation différente de celle des personnes jugées devant une cour d'assises. Ainsi, en retenant de tels critères, le législateur n'a pas instauré de discriminations injustifiées entre ces personnes.* »

En ce qui concerne la compétence des cours criminelles départementales

18. Le projet de loi vise à modifier l'article 380-16 du code de procédure pénale afin de conférer aux cours criminelles départementales la compétence pour juger des crimes punis de quinze et vingt ans de réclusion y compris lorsque l'accusé se trouve en état de récidive légale. L'état de récidive légale, défini en matière criminelle par les dispositions de l'article 132-8 du code pénal, constitue par lui-même une différence de situation personnelle entre deux accusés, mais également une circonstance aggravante dont la constatation permettrait à la cour criminelle de prononcer des peines allant, pour la nature des faits dont elle peut être saisie, jusqu'à la réclusion à perpétuité, soit la peine la plus grave que connaît le droit français. Le Conseil d'Etat constate ainsi que cette modification, si elle atténue la différence de situation entre les accusés relevant de la cour d'assises ou des cours criminelles départementales, n'introduit pour autant pas de discrimination injustifiée entre eux au regard de la nature des faits poursuivis devant l'une et l'autre des juridictions.

En ce qui concerne la composition des cours criminelles départementales

19. Le projet de loi entend modifier la composition des cours criminelles départementales. Le Conseil d'Etat rappelle que, selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, si les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire, la Constitution ne fait toutefois pas obstacle à ce que, pour une part limitée des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière, celles-ci puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable des fonctions judiciaires ainsi qu'aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Décisions n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 et n° 2011-635 du 4 août 2011). Le Conseil constitutionnel a précisé dans cette dernière décision que si les dispositions de l'article 66 de la Constitution s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles

n'interdisent pas que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges à la condition que leur proportion reste minoritaire.

Le projet de loi prévoit que la cour criminelle départementale peut comprendre un maximum de deux assesseurs, autres que des magistrats professionnels, choisis parmi les citoyens assesseurs, les magistrats à titre temporaire, les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, ou les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi satisfait ainsi aux conditions mises par le Conseil constitutionnel à la désignation de juges non professionnels au sein d'une formation collégiale.

Le Conseil d'Etat constate que les conditions requises pour être nommé avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles ou assesseur citoyen et les modalités destinées à garantir leur indépendance et leur impartialité sont fixées, comme elles doivent l'être, dans un projet de loi organique dont il a été saisi et qui fait l'objet d'un avis distinct (n° 410658).

En ce qui concerne l'appel à l'encontre des arrêts des cours criminelles départementales

20. En troisième lieu le projet de loi supprime la compétence de la cour d'assises d'appel pour connaître des recours à l'encontre des arrêts des cours criminelles départementales, au profit d'un nouvel examen par une autre cour criminelle départementale ou par la même juridiction, autrement composée. Il instaure ainsi un appel dit « *circulaire* », sans qu'aucune règle de composition de la juridiction ou de procédure ne distingue le premier et le second jugement de l'affaire. Cette mesure n'est toutefois pas sans analogie avec la manière dont se déroule aujourd'hui l'appel des décisions des cours d'assises, porté devant une autre cour d'assises, dont la seule particularité est alors de comporter deux jurés supplémentaires. Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs que l'appel en matière criminelle consiste en un réexamen de l'affaire et n'entraîne pas un jugement du juge d'appel porté sur la décision des premiers juges.

Le Conseil d'Etat observe que la règle de compétence ainsi instaurée est inédite dans l'ordonnancement juridique actuel des juridictions judiciaires, qui ne connaissent de procédure d'appel que devant des juridictions spécialement désignées et composées à cette fin (les cours d'appel) ou, par exception pour les cours d'assises, devant la même juridiction composée d'un plus grand nombre de jurés, cette particularité de composition étant conçue pour renforcer l'autorité de la juridiction d'appel. La disposition nouvelle s'écarte par suite du droit commun mais aussi des règles applicables aux accusés relevant de la compétence de la cour d'assises.

Il constate toutefois que si la faculté de voir réexaminer au fond une affaire après une décision de justice rendue en premier ressort, notamment en matière pénale, peut-être une des composantes du droit au recours effectif (Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-403 QPC, 13 juin 2014), le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre, s'agissant de cette dernière, de l'article 2 du Protocole n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à l'égard duquel la France a formulé une réserve d'interprétation, n'ont pas formulé d'exigence quant au niveau (supérieur ou identique) ou à la composition (plus ou moins nombreuse) de la formation d'appel pourvu que ce recours soit effectif comme porté devant un juge ayant la plénitude des pouvoirs reconnus au premier juge. Le Conseil d'Etat

estime, par suite, que la disposition envisagée ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel et qu'elle répond, au surplus, à l'objectif de facilitation du jugement des crimes que le projet de loi lui assigne.

21. En outre le projet de loi permet que le siège des cours criminelles départementales soit fixé dans une juridiction qui n'est pas le siège d'une cour d'assises, et il supprime l'exigence, prévue par les dispositions de l'article 380-17 du code de procédure pénale, tenant à ce que le président de la cour criminelle départementale exerce ou ait exercé les fonctions de président de la cour d'assises.

Tirant les conséquences de l'allongement des délais d'audience devant les cours criminelles départementales, le projet de loi prévoit également de modifier la durée totale maximale et les conditions de renouvellement de la détention provisoire des accusés renvoyés devant une cour criminelle, porté à un maximum de dix-huit mois, afin de les rapprocher du régime de détention provisoire des accusés renvoyés devant la cour d'assises.

22. Le Conseil d'Etat constate que si aucune des dispositions envisagées ne se heurte, en tant que telle, à un obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, prises dans leur ensemble, elles ont pour effet d'accentuer, par l'accumulation de règles dérogatoires de procédure, d'organisation judiciaire et de compétence, la différence de traitement entre des personnes accusées d'un crime. Dans le même temps, le projet de loi atténue la différence de situation entre ces personnes, notamment au regard de la peine réellement encourue. Il considère néanmoins que la cour criminelle départementale présente par sa composition les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité et que les modifications envisagées ne réduisent pas les garanties assurées aux accusés, qu'ils soient jugés devant une cour d'assises ou une cour criminelle. Dès lors, le Conseil d'Etat considère qu'au regard des objectifs poursuivis, tels qu'exposés au point 3, le projet de loi n'a pas pour effet d'instituer une discrimination injustifiée entre les personnes renvoyées devant l'une ou l'autre juridiction.

Sur l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la procédure de jugement des crimes reconnus et aux cours criminelles départementales

23. Le projet de loi prévoit que la nouvelle procédure de jugement des crimes reconnus, qui ne trouve à s'appliquer qu'aux procédures n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen au fond, n'entrera en vigueur que le premier jour du sixième mois suivant la date de publication de la loi.

24. S'agissant des cours criminelles départementales, le projet de loi ne déroge pas aux dispositions des articles 112-2 et 112-4 du code pénal mais fait le choix d'identifier spécialement les dispositions nouvelles qui, constituant des lois de compétence et d'organisation judiciaire, ne seront applicables qu'aux affaires n'ayant pas fait l'objet d'un jugement de première instance. Le Conseil d'Etat observe que la modification de la compétence juridictionnelle pour juger de l'appel des arrêts des cours criminelles départementales constitue une règle de compétence au sens du 1° de l'article 112-2 du code pénal (différant en cela de la modification de la composition même de la cour d'assises fixée par les dispositions de l'article 242-1, alinéa 1^{er}, du code de procédure pénale, issu de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025, Crim, 18 février 2026, pourvoi n° 25-88.360). Dès lors, le principe de la rédaction retenue, qui permet d'assurer la sécurité juridique et la lisibilité de la loi, n'appelle pas d'observation de sa part, sous réserve que l'énumération des dispositions concernées soit exhaustif.

Sur le recours à la généalogie génétique d'investigation

25. Le projet de loi vise à autoriser un magistrat à ordonner, dans le cadre d'une procédure pénale, la comparaison d'une empreinte génétique établie à partir d'une trace biologique d'une personne inconnue susceptible d'être l'auteur d'une infraction avec les données de bases génétiques établies hors du territoire de la République en vertu d'un droit étranger, aux fins de rechercher des personnes pouvant être apparentées à la personne dont l'identification est recherchée.

26. Le recours à ce procédé communément appelé « *généalogie génétique d'investigation* » suppose, pour révéler des liens de parenté éloignés, de comparer des marqueurs « *codants* » de l'ADN, potentiellement prédictifs de caractéristiques génétiques constitutionnelles des personnes dont les profils génétiques sont comparés.

Sur le recours à des données issues de bases génétiques interdites par la loi française

27. Le Conseil d'Etat constate que, de manière constante depuis les premières lois de bioéthique, le législateur a prohibé, par principe, tout examen des caractéristiques génétiques d'une personne à des fins autres que médicales ou de recherche, les seules dérogations au principe étant strictement cantonnées à la lutte contre le dopage, l'interdiction n'excluant par ailleurs pas les comparaisons d'empreintes génétiques opérées à des fins judiciaires, par exemple en recourant au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Cette prohibition inscrite à l'article 16-10 du code civil est assortie de sanctions pénales régies par l'article 226-25 du code pénal. Le fait pour une personne physique de demander un tel examen à un opérateur étranger procédant à ce type d'analyse hors du territoire français est également réprimé par l'article 226-28-1 du même code.

Selon l'étude d'impact, plusieurs millions de Français ont cependant demandé à bénéficier d'un tel examen, entraînant la constitution, notamment aux Etats Unis, de bases de données renfermant de telles données. Le projet de loi, constatant que la solution d'affaires criminelles a pu résulter de demandes d'entraide judiciaire par lesquelles les magistrats ont demandé que des constations génétiques donnent lieu à des comparaisons opérées au sein de telles bases de données pour identifier des auteurs de faits, entend l'encadrer. Pour contradictoire que puisse apparaître l'organisation par la loi de l'utilisation de résultats d'actions pénalement réprimées, le Conseil d'Etat n'estime pas qu'une telle situation contrevient à une norme supérieure. Il note que le Gouvernement se prévaut de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction, qui peut en effet fonder la mise en œuvre d'un régime de recherche d'information intrusif, pourvu qu'il soit encadré par les garanties nécessaires (Décision n° 2022-1000 QPC du 17 juin 2022).

28. Il appartient toutefois au Conseil d'Etat de rechercher si l'emploi de bases de données dont le législateur a prohibé la constitution par ailleurs est conforme aux normes constitutionnelles et conventionnelles. A cet égard, le Conseil d'Etat note que le Conseil constitutionnel a admis que, pour servir des objectifs constitutionnels, en l'espèce de protection de la santé et de sauvegarde de l'ordre public, le législateur, sans renoncer aux interdictions générales de l'article 16-10 du code civil, pouvait y déroger et autoriser des analyses génétiques, en vue de la détection de dopage (Décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023). Le Conseil d'Etat en conclut que l'interdiction générale de l'article 16-10 résulte d'un choix du législateur qui n'est pas commandé par une interdiction résultant de

principes supérieurs, et que les règles constitutionnelles peuvent justifier des dérogations du type de celle envisagée.

29. Comme il s'en était assuré en examinant le projet de loi devenu la loi relative aux jeux olympiques de 2024, le Conseil d'Etat constate qu'il appartiendra ensuite aux pouvoirs publics de s'assurer que les bases génétiques étrangères, dont les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête, ne contreviennent par elles-mêmes à aucune exigence constitutionnelle ou conventionnelle. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que le Conseil constitutionnel a estimé que les lois de bioéthique en vigueur « *énoncent un ensemble de principes au nombre desquels figurent la primauté de la personne humaine, le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie, l'inviolabilité, l'intégrité et l'absence de caractère patrimonial du corps humain ainsi que l'intégrité de l'espèce humaine ; que les principes ainsi affirmés tendent à assurer le respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine* » (Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, cons. 18). Il en déduit que les bases de données au sein desquelles des comparaisons pourront être conduites ne pourront figurer sur la liste dressée par décret en Conseil d'Etat qu'à condition de respecter ces principes. Il souligne que ce contrôle devra s'effectuer indépendamment de la légalité de ces bases au regard du droit du pays dans lequel elles sont établies. A titre d'illustration, le législateur ne saurait autoriser le recours, par les autorités judiciaires nationales compétentes, à des données d'une base génétique établie à l'étranger et constituée selon des critères ethniques ou tenant à l'orientation sexuelle des personnes concernées dès lors que ces finalités sont contraires à l'ordre public constitutionnel et conventionnel. De même, il conviendra de vérifier que les conditions de recueil du prélèvement génétique ne portent pas atteinte à la santé, à la dignité de la personne ou à la liberté individuelle.

30. Le Conseil d'Etat observe que, dans l'étude d'impact, le recours à la généalogie génétique est envisagé avec des bases de données génétiques poursuivant des finalités récréatives, très majoritairement situées aux Etats-Unis et alimentées par des utilisateurs, pour certains français, qui transmettent leur profil génétique pour déterminer leurs origines biogéographiques ou familiales. Le prélèvement biologique est réalisé à leur initiative, par leurs soins, et n'implique, en tout état de cause, aucune intervention corporelle interne, ni ne comporte de procédés douloureux ou intrusifs. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel s'agissant du prélèvement biologique destiné à recueillir l'empreinte génétique d'une personne en vue de son enregistrement au FNAEG dans sa décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, que les prélèvements destinés à alimenter ces bases ne portent pas atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

31. Sous réserve donc du contrôle de conformité des finalités poursuivies par chacune des bases, le Conseil d'Etat estime que le recours à des données de bases génétiques établies à l'étranger et dont la constitution est interdite par la loi française ne paraît pas rencontrer, par principe, d'obstacle constitutionnel.

32. En troisième lieu, le Conseil d'Etat rappelle qu'alors même que les bases de données concernées sont situées hors de l'Union européenne, il résulte du *a* sous 2. de l'article 3 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 (RGPD) que le traitement des données à caractère personnel de personnes se trouvant sur le territoire de l'Union par un responsable de

traitement établi hors de l'Union reste régi par ce règlement. Le projet de loi limite le recours à des bases génétiques garantissant le consentement des utilisateurs à l'usage de leur profil génétique aux fins d'identification d'auteurs d'infractions. Le Conseil d'Etat considère donc que le Gouvernement ne pourra désigner que des bases donnant les garanties requises par le RGPD, et qui prévoient en particulier des modalités de recueil du consentement des utilisateurs conformes aux exigences de l'article 7 du RGPD, en assurant notamment un consentement éclairé sur la possibilité d'utiliser ces données pour identifier des tiers apparentés à des fins répressives. Il rappelle également que le transfert des données génétiques issues de la trace inconnue ne pourra s'effectuer que vers des bases étrangères garantissant un niveau de protection adéquat, conformément aux articles 44 et suivants du RGPD.

Enfin, eu égard à la sensibilité des données concernées, le Conseil d'Etat propose que ces bases soient déterminées par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Sur les examens génétiques aux fins d'identification des auteurs d'infractions

33. Le Conseil d'Etat rappelle, comme il l'avait déjà fait dans un avis d'assemblée générale du 15 décembre 2022 (n°406383), que ces dispositions appellent une grande vigilance dans la mesure où elles dérogent aux dispositions de principe du code civil qui n'autorisent l'examen des caractéristiques génétiques constitutionnelles d'une personne qu'à des fins médicales et de recherche scientifique (article 16-10). Il rappelle que ces articles sont issus des lois de bioéthique dont le processus d'élaboration garantit, en amont du débat législatif, le temps nécessaire à une analyse approfondie, experte et pluraliste des questions posées par l'évolution des techniques médicales et des questions éthiques et sociétales qu'elles posent.

34. Le Conseil d'Etat veille à la conformité du texte aux normes constitutionnelles et à ce que soit assurée une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

En premier lieu, le projet de loi prévoit l'autorisation de procéder à l'examen des caractéristiques génétiques constitutionnelles d'une personne sur instructions d'un magistrat dans le cadre d'une procédure pénale. Le Conseil d'Etat relève que le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023, déclaré conforme à la Constitution, ces analyses aux fins de lutte contre le dopage au motif notamment qu'il n'était procédé à ces examens « *qu'aux seules fins de mettre en évidence la présence dans l'échantillon prélevé sur un sportif d'une substance interdite et l'usage par ce dernier d'une substance ou d'une méthode interdite* ». Le Conseil d'Etat estime en conséquence que la finalité envisagée par le projet est trop imprécise et insuffisamment délimitée. Il propose de modifier les dispositions introduites à l'article 16-10 du code civil relatif à l'examen des caractéristiques génétiques constitutionnelles d'une personne pour préciser qu'il ne peut être recouru à ces analyses qu'aux fins de recherche et d'identification des auteurs d'infractions dans le seul cadre du recours à la généalogie génétique.

En deuxième lieu, les analyses seront conduites à partir d'une trace biologique relevée sur une scène d'infraction et issue d'une personne inconnue dont l'identification est recherchée. Son consentement ne peut matériellement pas être recueilli préalablement à

l'examen de son profil génétique. Le Conseil d'Etat relève, d'une part, que l'exigence constitutionnelle du recueil du consentement de la personne dont les données génétiques sont analysées vise à assurer que le prélèvement biologique ne porte pas atteinte aux principes de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et de l'inviolabilité du corps humain et, d'autre part, que l'objectif de recherche des auteurs d'infractions autorise déjà à procéder au prélèvement biologique d'un suspect sans son consentement. Il en déduit, dans cette situation, qu'il peut être procédé à l'examen des caractéristiques génétiques constitutionnelles d'une personne sans recueil préalable de son consentement.

En troisième lieu, le Conseil d'Etat relève que le Conseil constitutionnel veille, en matière de lutte contre le dopage, à ce qu'il ne soit procédé à l'examen des caractéristiques génétiques constitutionnelles d'une personne que de façon subsidiaire, « *dans l'hypothèse où les autres techniques disponibles ne permettent pas de détecter une substance ou une méthode interdite* » (décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023). En l'espèce, le recours à la généalogie génétique n'est autorisé qu'à la condition que les autres techniques d'investigation autorisées n'aient pas permis l'identification de la personne suspectée d'être l'auteur des faits. En particulier, cette opération ne peut être ordonnée qu'après avoir recouru à une comparaison avec les empreintes génétiques enregistrées au FNAEG, y compris par le biais d'une recherche ADN en parentèle permettant d'identifier les potentiels ascendants ou descendants au premier degré de la personne dont l'identité est recherchée. Le Conseil d'Etat estime donc que ces dispositions répondent aux exigences constitutionnelles.

Enfin, le projet de loi autorise le recours à la généalogie génétique dans le cadre des enquêtes portant sur des actes de terrorisme, d'association de malfaiteurs terroriste ainsi que sur des crimes sériels ou non élucidés définis, dans le code de procédure pénale, outre leur qualification criminelle, par leur complexité, leur caractère sériel ou par le fait que l'auteur n'a pas été identifié plus de dix-huit mois après la commission des faits. Le Conseil d'Etat relève que l'étude d'impact ne justifie pas l'utilisation de ce procédé par l'impossibilité d'identifier les auteurs d'actes terroristes après le recours à toutes les techniques d'enquête autorisées en matière de lutte contre le terrorisme. Il n'estime donc pas possible de retenir le champ infractionnel des actes de terrorisme et d'association de malfaiteurs terroriste dont la seule gravité ne suffit pas à établir la nécessité de recourir, à titre subsidiaire, à ce procédé.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat propose de modifier le projet en y apportant, avec l'accord du Gouvernement, plusieurs garanties pour assurer une conciliation plus équilibrée entre l'objectif de recherche des auteurs d'infraction et le droit au respect de la vie privée :

- il prévoit que le recours à la généalogie génétique pourra être ordonné, dans le cadre d'une enquête, par le juge des libertés et de la détention, saisi par le Procureur de la République ;

- il précise que les analyses génétiques auxquelles il peut être procédé ne peuvent conduire à l'examen de caractéristiques génétiques non nécessaires à l'identification recherchée, ni permettre d'avoir connaissance de l'ensemble des caractéristiques génétiques de la personne dont l'identification est recherchée ;

- il complète la mention relative à l'effacement immédiat de l'empreinte génétique à l'issue de l'opération de comparaison en prescrivant expressément cet effacement des bases génétiques établies hors du territoire de la République.

Compte tenu des précisions et des limites ainsi apportées au texte, le Conseil d'Etat estime les dispositions du projet ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur l'élargissement des infractions donnant lieu à un prélèvement génétique et à un enregistrement des empreintes génétiques au FNAEG

35. Le projet de loi vise à étendre la liste des infractions dont la commission autorise la centralisation des traces et empreintes génétiques au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). L'ajout de certains délits, à l'instar de l'instigation à l'assassinat ou des menaces aggravées sur conjoint, complète des champs infractionnels déjà visés à l'article 706-55 du code de procédure pénale. D'autres infractions ajoutées relèvent de domaines, comme les atteintes à la paix publique, les entraves à l'action de la justice ou les infractions en lien avec l'immigration irrégulière, qui ne figurent pas déjà dans le périmètre infractionnel du FNAEG.

Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé que la liste alors en vigueur des infractions pouvant donner lieu à l'enregistrement des traces et empreintes génétiques au FNAEG était en adéquation avec l'objectif d'identification et de recherche de leurs auteurs sans soumettre les intéressés à une rigueur qui ne serait pas nécessaire, au motif que les infractions mentionnées portent atteinte à la sécurité des personnes et des biens, qu'elles sont au moins punies d'une peine d'emprisonnement et que les rapprochements opérés grâce aux prélèvements enregistrés contribuent à l'identification et à la recherche des auteurs de ces infractions (décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010).

Il ajoute que la Cour de justice de l'Union européenne apprécie le principe d'absolue nécessité de collecte des données génétiques prévu à l'article 10 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 par rapport à la finalité poursuivie par le traitement concerné et admet que la collecte des données génétiques puisse n'obéir à aucune nécessité concrète aux fins de la procédure pénale en cours (CJUE, 26 janvier 2023, *Ministerstvo na vatrešnite raboti*, aff C-205/21). Elle estime également que cette condition d'absolue nécessité, ainsi que l'exigence de minimisation du traitement des données à caractère personnel, énoncée à l'article 4, paragraphe 1, sous c) de la directive précitée « *ne s'oppose[nt] pas à une réglementation nationale qui permet la collecte de données génétiques de toute personne poursuivie pour avoir commis une infraction pénale intentionnelle ou soupçonnée d'avoir commis une telle infraction* » (CJUE, 20 janvier 2025, *Policejní prezidium*, aff C-57/23).

Le Conseil d'Etat estime, en conséquence, que cet élargissement du champ des infractions justifiant le recueil et la conservation de données génétiques au sein du FNAEG ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, dès lors que les auteurs des infractions ajoutées encourent une peine d'emprisonnement et que cette extension participe à la finalité d'identification et de recherche des auteurs d'infractions poursuivie par ce fichier.

Il rappelle toutefois que le prélèvement des données génétiques ne peut être systématique et que son caractère pertinent et non excessif au regard des finalités du FNAEG relève d'une appréciation *in concreto* par le juge judiciaire. Il attire l'attention du Gouvernement sur la banalisation du recours aux données génétiques engendrée par cette extension significative du périmètre infractionnel du FNAEG, initialement destiné aux

infractions de nature sexuelle, et sur les risques associés au traitement de ces données pour les personnes concernées.

Sur l'habilitation générale accordée aux officiers de police judiciaire, aux agents des douanes et des services fiscaux, et aux inspecteurs de l'environnement pour accéder à certains fichiers

36. Le projet de loi entend réécrire l'article 15-5 du code de procédure pénale créé par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, après avoir constaté que l'objectif de dispenser les agents de l'obligation de produire, dans la procédure d'enquête ou d'information, une fiche relative à leur habilitation n'avait pas été atteint.

En poursuivant le même objectif, le projet de loi prévoit de remplacer, pour l'accès à certains traitements, l'habilitation spéciale et individuelle pour chaque agent, par une habilitation générale délivrée aux officiers de police judiciaire, aux agents des douanes, aux agents des services fiscaux et aux inspecteurs de l'environnement, en raison de leurs attributions de police judiciaire.

Le Conseil d'Etat relève que le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2023-467 du 13 mars 2023 (paragraphe 23) estimé que les habilitations à utiliser un traitement devaient définir strictement les personnes en raison de leurs attributions de police judiciaire. Il a également, dans sa décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023 (paragraphe 101) déclaré conforme à la Constitution les dispositions qui avaient pour objet de prévoir que l'absence de mention de l'habilitation d'un agent à consulter des traitements de données n'emporte pas, par elle-même nullité de procédure, au motif que ces dispositions n'avaient ni pour objet ni pour effet de dispenser ces agents de l'obligation de disposer d'une habilitation pour consulter les traitements de données concernés ou de faire obstacle à l'annulation d'un acte de procédure résultant d'une telle consultation par un agent qui serait dépourvu d'habilitation.

Le Conseil d'Etat en déduit que le projet de loi ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle. Il propose toutefois, compte tenu de la nature des traitements de données concernés, de prévoir que la liste des traitements pour lesquels une habilitation sera délivrée aux agents en raison de leurs attributions de police judiciaire, soit fixée par un décret en Conseil d'Etat.

Enfin, il souligne que cette habilitation pourrait également être envisagée pour les agents de police judiciaire exerçant leurs fonctions habituelles dans des services ou unités de police judiciaire, et confrontés à la même nécessité de justifier, dans le cadre d'une procédure ou d'une information, de la réalité de leur habilitation pour chaque consultation d'un traitement.

Sur les conditions de prélèvement lors des autopsies judiciaires

37. Le projet de loi entend modifier les dispositions du code de procédure pénale relatives aux autopsies judiciaires pour préciser, d'une part, que la limitation des prélèvements biologiques aux besoins de l'enquête ou de l'information judiciaire vaut également pour les prélèvements d'organe dans leur intégralité et, d'autre part, que l'information des proches du défunt sur les prélèvements biologiques effectués doit mentionner de façon exhaustive la nature de ces prélèvements.

Le Conseil d'Etat propose de ne pas retenir ces deux mesures, qui ne relèvent pas du domaine de la loi et ne nécessitent pas l'intervention de nouvelles dispositions législatives pour être mises en œuvre.

Sur le jugement des intérêts civils des victimes d'infractions pénales

38. Le projet de loi entend généraliser à l'article 10 du code de procédure pénale la faculté pour le juge pénal, lorsqu'il a statué sur l'action publique, de renvoyer l'affaire à une date ultérieure pour statuer sur les intérêts civils, y compris lors d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Il renvoie à un décret en Conseil le soin de définir les conditions et les modalités de l'audience de renvoi.

Le Conseil d'Etat constate que le renvoi à une audience ultérieure pour statuer sur l'action civile est déjà possible pour la cour d'assises et la cour criminelle départementale à l'article 371-1 du code de procédure pénale, pour le tribunal judiciaire à l'article 464 du code de procédure pénale, pour le tribunal de police à l'article 539 du code de procédure pénale, et pour le juge des enfants ou le tribunal des enfants à l'article L. 512-3 du code de la justice pénale des mineurs. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire de modifier l'article 10 du code de procédure pénale pour rappeler cette faculté procédurale lorsque le juge pénal a statué sur l'action publique.

Le Conseil d'Etat relève, en revanche, dans l'étude d'impact que le décret d'application auquel renvoie le projet aura pour objet d'introduire des règles de procédure civile pour simplifier et d'accélérer le jugement des intérêts civils par le juge pénal, lorsqu'il a renvoyé à une audience ultérieure pour statuer sur l'action civile. Il estime que l'application par le juge pénal de dispositions du code de procédure civile pour statuer sur les demandes d'indemnisation des parties civiles constitue une dérogation à l'application des règles de procédure pénale, relevant du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, avec l'accord du Gouvernement, de compléter les dispositions du projet de loi pour préciser les règles de procédure civile applicables lors de cette phase procédurale et relatives :

- à l'organisation des échanges entre les parties, la fixation des délais et les conditions de communication de leurs prétentions, moyens et pièces ;
- aux conditions de mise en état de l'affaire en vue de son jugement ;
- à l'organisation des débats et du délibéré.

Le projet de loi ajoute par ailleurs la faculté pour le premier président de la cour d'assises ou de la cour criminelle départementale de désigner un conseiller du ressort de la cour d'appel pour statuer sur les intérêts civils. Cette disposition n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Si les dispositions ainsi revues ne lui paraissent se heurter à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, le Conseil d'Etat s'interroge sur la simplification et le gain de temps réels apportés par cette nouvelle procédure hybride. Il estime qu'il serait utile de

disposer d'un bilan de l'application de ces nouvelles mesures après une durée de mise en œuvre suffisante pour en apprécier l'intérêt.

En ce qui concerne le cadre légal d'intervention des psychologues de police judiciaire

39. Le projet de loi vise à donner une base légale à l'intervention des psycho-criminologues dans la procédure pénale. Le Conseil d'Etat relève que l'option consistant à faire des psycho-criminologues qui sont employés par la police nationale, des officiers de police judiciaire, à l'instar de la solution retenue par la gendarmerie nationale, en cohérence avec les préconisations principales d'un rapport de 2003 de la direction des affaires criminelles et des grâces, aurait été plus simple, et plus économe de normes législatives, compte tenu de ce que les intéressés ne sont qu'au nombre de six et qu'il n'est pas prévu d'en recruter davantage.

Il estime, à cet égard, qu'aucun principe ne fait obstacle à ce que la police nationale confère des attributions de police judiciaire à des personnels contractuels, comme c'est le cas à la gendarmerie nationale, et d'ailleurs déjà au sein de ses propres services, lorsque les policiers adjoints mentionnés à l'article L. 411-5 du code de la sécurité intérieure exercent les fonctions d'agents de police judiciaire adjoints.

Le Conseil d'Etat considère, toutefois, que la réforme envisagée est justifiée dès lors qu'elle permettra aux psychologues concernés de participer désormais, en tant que tels, aux enquêtes, sans avoir ni la qualité d'officier de police judiciaire, ni celle de personne qualifiée réquisitionnée en application des articles 60 et 77-1 du code de procédure pénale ou encore d'expert désigné sur le fondement de l'article 156 du même code. Il estime, par ailleurs, que, compte tenu des précisions apportées sur la mission des intéressés et sur les conditions dans lesquelles ils sont recrutés, les dispositions en cause ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle.

40. Le Conseil d'Etat note, néanmoins, qu'une grande vigilance devra être apportée à la précision des demandes qui seront adressées aux psychologues de police judiciaire, tant par les officiers de police judiciaire que par les magistrats en charge des enquêtes et instructions : l'analyse conduite devra uniquement être destinée à obtenir des pistes d'orientation et le domaine réservé aux expertises devra être respecté, à peine d'irrégularité de la procédure.

En outre, le Conseil d'Etat constate qu'en l'absence de dispositions spéciales relatives à l'accès des psychologues de police judiciaire aux données à caractère personnel faisant l'objet de traitements automatisés dans leur domaine d'intervention, un tel accès pourra intervenir uniquement dans le cadre des dispositions de droit commun applicables à la catégorie des « *fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire* » qui a été instituée par le 4° de l'article 15 du code de procédure pénale et à laquelle il a été estimé possible de rattacher les intéressés, eu égard aux fonctions qui leur sont confiées, plutôt que de créer, eu égard à leur faible nombre, une catégorie qui leur soit dédiée.

En ce qui concerne les modifications apportées au régime des nullités

41. Le Conseil d'Etat relève que l'encadrement du régime des nullités vise à sanctionner les irrégularités procédurales pour garantir l'équilibre entre la bonne administration de la justice et la protection des libertés individuelles.

42. D'une part, le Conseil d'Etat estime que ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel les dispositions du projet de loi consistant, en premier lieu à réduire de six à trois mois le délai prévu à l'article 173-1 du code de procédure pénale au-delà duquel une partie est irrecevable à déposer une requête en nullité visant les actes de procédure antérieure, en deuxième lieu à fixer à trois jours ouvrables avant l'audience, sauf en matière de détention provisoire et lorsque les parties n'ont pu connaître les moyens de nullité des actes accomplis, le délai de production devant la chambre de l'instruction, en application de l'article 198, des mémoires pris en nullité de la procédure, en troisième lieu à fixer le même délai pour la production devant la chambre de l'instruction, en application de l'article 221-3, de mémoires en nullité.

43. D'autre part, le Conseil d'Etat considère qu'aucun principe ne fait obstacle à l'instauration d'un délai de cinq jours pour le dépôt des conclusions de nullité devant le tribunal correctionnel.

En ce qui concerne les pouvoirs du président de la chambre de l'instruction

44. Le Conseil d'Etat considère que les dispositions du projet de loi visant à modifier l'économie du fonctionnement de la chambre d'instruction en vue d'accroître l'efficacité de la procédure pénale et de réduire les délais de jugement, en procédant notamment au regroupement dans quatre articles nouveaux du code de procédure pénale de dispositions relatives aux pouvoirs du président de la chambre de l'instruction, jusque-là dispersées dans le code, s'inscrivent dans le cadre des exigences constitutionnelles en matière d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

45. Le Conseil d'Etat observe par ailleurs que le projet de loi comporte des dispositions confiant au président de la chambre de l'instruction des compétences jusqu'alors entre les mains de la chambre de l'instruction. Il relève que ces transferts ont pour objectif l'amélioration de la procédure pénale en évitant de réunir la chambre de l'instruction pour des décisions qui, s'imposant manifestement, peuvent être prises par le président par ordonnance non susceptible de recours ou en statuant seul. Il estime que ces dispositions ne portent pas atteinte au respect des droits de la défense et ne se heurtent à aucun autre obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

En ce qui concerne le contentieux de la détention provisoire

46. Le projet de loi comporte plusieurs dispositions, de nature différente, visant à sécuriser le contentieux de la détention provisoire au regard d'erreurs de procédures provoquées par le dépassement de délais à statuer ou l'impossibilité de tenir des audiences dans les délais, formes et conditions prescrits par le code de procédure pénale.

En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *Nul ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis* ». Aux termes de l'article 16 de la même déclaration, « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée (...) n'a point de constitution* ». Aux termes de l'article 66 de la Constitution, « *Nul ne peut être arbitrairement détenu/ L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

Au plan conventionnel, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de détention provisoire attache une importance particulière à la diligence des autorités dans la conduite de l'instruction et au comportement procédural des autorités nationales (CEDH, 26 juin 1991, *Letellier c/ France* ; CEDH, 24 novembre 1994, *Kemmache c/ France* ; CEDH, 9 novembre 1999, *Debboub alias Hussein Ali c/ France* ; CEDH, 6 janvier 2004, *Rouille c/ France*) et n'admet aucun retard qui ne soit fautif dans la mise en liberté d'une personne irrégulièrement détenue, c'est à dire détenue sans qu'un juge l'ait régulièrement décidé, ou détenue alors que la loi prévoyait sa mise en liberté.

Le Conseil d'Etat considère que devant le constat de la survenance d'erreurs de procédure pouvant conduire à la remise en liberté de personnes détenues, sans que le juge ait pu se prononcer en temps utile sur une éventuelle prolongation de la détention, le législateur doit d'abord adopter les dispositions de nature à prévenir la survenance de telles erreurs, et organiser, y compris en termes de moyens, le service public de la justice de manière à empêcher leur survenue. Ce n'est qu'à titre subsidiaire et accessoire qu'il lui est loisible, dans le strict respect des principes ci-dessus rappelés, d'adopter des dispositions de nature à en corriger les effets, afin de répondre aux exigences constitutionnelles en matière de répression des infractions et de préservation de l'ordre public.

47. D'une part, le Conseil d'Etat estime qu'aucun principe ne fait obstacle aux dispositions du projet de loi tendant à supprimer une source possible d'irrégularité procédurale en simplifiant la procédure de convocation des parties prévue à l'article 115 du code de procédure pénale afin que, en cas de désignation de plusieurs avocats, la convocation et la notification adressée à l'un d'entre eux valent pour tous.

48. D'autre part, le Conseil d'Etat relève que le projet de loi comporte des dispositions tendant à permettre le maintien en détention provisoire d'une personne susceptible d'être remise en liberté d'office en raison d'une erreur de procédure.

49. Elles visent d'abord la situation où une personne a été placée régulièrement en détention provisoire et où le délai de trente jours dans lequel la chambre de l'instruction doit statuer sur une demande de remise en liberté, en application de l'article 148 du code de procédure pénale, expire sans que cette chambre ait pu tenir l'audience ou le débat contradictoire à cet effet. Dans cette situation, les dispositions actuelles prévoient la remise en liberté d'office de la personne détenue. Le projet de loi modifie ces dispositions en prévoyant qu'un débat contradictoire devant la chambre est convoqué dans les vingt-quatre heures suivant la date d'expiration du délai de trente jours et se tient dans les cinq jours afin de statuer sur cette demande. C'est seulement à défaut d'une convocation dans les vingt-quatre heures ou si le débat ne s'est pas tenu dans les cinq jours que la personne est mise d'office en liberté, sauf si des vérifications concernant sa demande ont été ordonnées.

Le Conseil d'Etat constate que dans cette hypothèse, la personne qui aura été placée en détention provisoire par une décision d'un juge bénéficiera du droit d'être remise en liberté sur recours, recours dont elle saura qu'à défaut d'une convocation d'audience dans la journée suivant les trente jours de sa demande, ou à défaut d'audience dans les cinq jours suivant la convocation, il entraîne sa mise en liberté d'office. Elle n'aura ainsi jamais cessé d'être détenue que par effet d'une décision juridictionnelle, conformément aux exigences de l'article 66 de la Constitution, et la garantie de ses droits sera assurée, notamment celui à voir son recours jugé dans un délai raisonnable dont l'expiration entraîne sa mise en liberté, après

un délai ainsi porté au total de trente à trente-cinq jours au maximum, qui n'apparaît pas excessif. Le Conseil d'Etat estime en conséquence qu'il est loisible au législateur de prévoir une disposition qui permette à la chambre de l'instruction de prolonger une détention provisoire pour une durée maximale de cinq jours afin qu'elle statue sur une demande de remise en liberté.

50. D'autres dispositions concernent la situation où il n'est pas possible de tenir, dans les formes et conditions prescrites par le code de procédure pénale, l'audience ou le débat contradictoire permettant de statuer sur la prolongation éventuelle de la détention provisoire. Dans cette situation, le projet de loi prévoit, dans le seul cas où la personne provisoirement détenue est poursuivie pour un crime ou un délit passible d'au moins cinq ans d'emprisonnement et si sa détention provisoire est manifestement nécessaire au regard des critères de l'article 144 du code de procédure pénale, que le procureur général puisse, avant la fin de la période de détention provisoire en cours, saisir le premier président de la cour d'appel afin que, dans un délai maximum de quarante-huit heures et au regard des réquisitions écrites et motivées du procureur général et des observations éventuelles de la personne détenue et de son avocat, il puisse prolonger la détention provisoire pour une durée maximale de cinq jours ouvrables pour permettre, dans ce délai, la tenue de l'audience ou du débat contradictoire au terme duquel la chambre de l'instruction statue sur la prolongation éventuelle de la détention provisoire.

51. Le Conseil d'Etat relève que ces dispositions ont pour effet de permettre une prolongation du maintien en détention d'une personne qui aurait été remise en liberté d'office. Pour autant, il observe que le projet de loi entoure le dispositif proposé d'un ensemble de garanties. La décision éventuelle de prolongation temporaire de la détention provisoire est prise avant la fin de la période de détention régulière de la personne, lorsqu'il s'agit d'une personne poursuivie pour un crime ou un délit passible d'au moins cinq ans d'emprisonnement et uniquement si elle est manifestement nécessaire au regard des critères de l'article 144 du code de procédure pénale, pour une durée maximale de cinq jours ouvrables, par le premier président de la cour d'appel et à la seule fin de permettre, dans ce délai, la tenue d'une audience ou d'un débat contradictoire de la chambre d'instruction lui permettant de statuer sur la prolongation éventuelle de la détention provisoire.

52. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que les dispositions concernées ne sont pas contraires aux exigences de l'article 66 de la Constitution et de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

53. Afin d'assurer le respect du principe de non rétroactivité des dispositions de procédure pénale plus rigoureuses, ici du fait que le maintien en détention est possible pour des durées légèrement allongées, le Conseil d'Etat, en accord avec le Gouvernement, propose de limiter l'application de ces dispositions aux personnes dont le placement ou le maintien en détention provisoire intervient après l'entrée en vigueur de la loi.

54. En deuxième lieu, le projet de loi comporte des dispositions visant la situation d'une personne dont le maintien en détention provisoire est devenu irrégulier en raison du non-respect des délais, formes et conditions prescrits par le code de procédure pénale en matière de prolongation de la détention provisoire ou de traitement des demandes de mise en liberté.

55. Le projet de loi prévoit, dans cette situation, que le procureur général puisse saisir par requête motivée le premier président de la cour d'appel qui, dans un délai maximum de quarante-huit heures et au regard des réquisitions écrites et motivées du procureur général et des observations éventuelles de la personne détenue et de son avocat, peut prolonger la détention provisoire pour une durée maximale de cinq jours ouvrables pour permettre la tenue de l'audience ou du débat contradictoire au terme duquel la chambre de l'instruction statue sur la prolongation éventuelle de la détention provisoire. Le projet de loi prévoit que la période de détention effectuée illégalement permette à la personne détenue de solliciter une indemnisation dans les conditions prévues par les articles 149 et suivants du code de procédure pénale. Le dispositif est entouré d'un ensemble de garanties. La décision éventuelle de prolongation de la détention provisoire est prise par le premier président de la cour d'appel pour une durée maximale de dix jours ouvrables afin de permettre la tenue d'une audience ou d'un débat contradictoire de la chambre d'instruction lui permettant de statuer sur la prolongation éventuelle de la détention provisoire, lorsqu'il s'agit d'une personne poursuivie pour un crime ou un délit passible d'au moins dix ans d'emprisonnement.

56. Toutefois, le Conseil d'Etat relève que ce dispositif diffère de ceux mentionnés ci-dessus aux points 49 à 52 sur un point essentiel : les dispositions ne concernent pas une personne régulièrement détenue au moment où est engagée la procédure permettant son maintien en détention mais une personne dont la détention provisoire est déjà devenue irrégulière en raison du non-respect des délais, formes et conditions prescrits par le code. Le Conseil d'Etat estime que le dispositif prévu par le projet de loi, qui a pour effet de maintenir en détention provisoire une personne après la fin de sa détention régulière et lui retire ainsi une garantie de droit, n'est pas conforme à l'article 66 de la Constitution ni à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, pas plus qu'aux exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

57. En conséquence, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne peuvent être maintenues.

Sur les modalités d'accès aux décisions de justice

58. Le Conseil d'Etat estime que la modification des conditions d'accès aux décisions de justice par l'harmonisation du régime des données ouvertes et du régime de la délivrance des copies aux tiers et par l'occultation des noms des professionnels de justice sur les décisions en données ouvertes et sur les copies délivrées aux tiers préserve l'équilibre entre l'objectif d'accès au droit et l'objectif de protection du droit au respect de la vie privée et ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Il suggère seulement de modifier le projet de loi en supprimant la mention des conseillers prud'hommes, qui sont des juges en application de l'article L. 1421-1 du code du travail et qu'il n'est donc pas nécessaire de mentionner spécifiquement.

Sur les dispositions n'appelant pas d'observation

59. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- de modifier les règles de la procédure préparatoire à la tenue de la cour d'assises ;

- de permettre à l'accusé et au ministère public de moduler la portée de leur appel pour le restreindre expressément à ce qui est contesté ;

- de mettre fin au principe selon lequel la cour chargée d'examiner un recours contre une décision criminelle est nécessairement située dans le ressort d'une juridiction différente de la première ;

- de permettre l'accès des assistants d'enquête au FNAEG ;

- de permettre l'enregistrement au FNAEG des empreintes génétiques du second parent biologique des enfants de la victime ;

- de permettre le recours à la télémedecine dès le début de la garde à vue.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve d'améliorations de rédaction et de coordinations qu'il suggère au Gouvernement.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 12 mars 2026.