

N° 472
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2026

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

visant à **offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens,**

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par M. Laurent NUNEZ,

Ministre de l'intérieur

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En dépit de l'activité croissante des forces de sécurité intérieure, attestée par la progression à la hausse des indicateurs révélateurs de l'activité des services, ainsi qu'un recul des chiffres de la délinquance sur une série d'items substantiels, certains phénomènes ciblés, clairement identifiés, ont émergé ou connaissent une recrudescence sensible ces dernières années.

Ces phénomènes, qui sévissent en milieu urbain comme rural, semblent avoir profité des quelques angles morts de notre arsenal législatif, pour s'installer et, *in fine*, altérer visiblement l'ordre public, la sécurité, et la tranquillité de nos concitoyens. C'est le cas, en particulier, des rodéos motorisés, des rassemblements musicaux interdits, des mortiers d'artifice, des violences dans le sport ou encore de l'installation de squatteurs. C'est également le cas de l'usage détourné du protoxyde d'azote à l'origine de drames répétés et largement médiatisés ces derniers mois.

Dès lors, il apparaît nécessaire et urgent d'apporter des réponses pénales et administratives à ces phénomènes dont la persistance est à l'origine d'une exaspération croissante exprimée par les Français.

Mais ce projet de loi poursuit également une autre ambition.

En effet, les forces de sécurité intérieure associées aux travaux préparatoires à ce projet de loi ont mis en lumière certains besoins d'évolution de leurs moyens juridiques et techniques dans le cadre de la lutte qu'ils mènent contre la criminalité organisée et la grande délinquance. En donnant des moyens encore accrus aux forces de sécurité, aux enquêteurs et aux services de renseignement, ce texte leur permet de disposer d'outils plus efficaces et de mieux coordonner leur action en la matière, notamment par des mesures de droit pénal et de procédure pénale plus offensives, adaptées à la complexité des enquêtes.

Ainsi, ce texte ambitieux, résolument inspiré par les remontés du terrain, entend répondre de façon très concrète à la fois à la demande de nos concitoyens et à celle des forces de l'ordre en réunissant, dans un même projet de loi, un ensemble de mesures réclamées par eux et qui se révèlent

aujourd'hui indispensables. Ces mesures se veulent immédiates, lisibles, et dont les résultats puissent être rapidement perceptibles.

En définitive, ce projet de loi répond d'une part au besoin d'autorité exprimé par les Français, d'autre part au souci d'efficacité que recherchent ceux qui, au quotidien, les protègent.

* * *

C'est pour répondre à ces objectifs qu'est déposé le présent projet de loi.

Son titre I^{er} concerne la lutte contre les incivilités et la délinquance du quotidien.

L'article 1^{er} lutte contre les détournements et mésusages des articles pyrotechniques et des produits explosifs, en renforçant le dispositif préventif de police administrative ainsi que les sanctions pénales. Il favorise également l'efficacité des investigations et de la réponse pénale, notamment afin de retracer l'origine des produits utilisés lors d'épisodes de violences urbaines, d'identifier les filières d'approvisionnement et d'en neutraliser les promoteurs. En outre, cet article permet un traitement judiciaire plus efficient des infractions de moindre gravité dans le champ des explosifs civils, tout en garantissant une réponse proportionnée aux atteintes à l'ordre public constatées. Il vise enfin à renforcer la responsabilisation des opérateurs économiques mettant à disposition du public des produits sensibles, en clarifiant et en rendant plus effectives les diligences attendues lors de la délivrance.

L'article 2 entend lutter contre les rassemblements musicaux illégaux. Il délictualise l'organisation d'un tel rassemblement, aujourd'hui punie d'une contravention de la cinquième classe. Diverses peines complémentaires, telle que la confiscation obligatoire du matériel ayant servi à commettre l'infraction, sont rendues applicables. Cet article crée également un délit de participation à ces rassemblements, lorsque leur caractère illégal a été porté à la connaissance du public, auquel la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pourra être appliquée, tout en prévoyant que cette infraction relèvera de la formation correctionnelle statuant à juge unique.

L'article 3 entend améliorer la sécurité routière, et notamment lutter contre le fléau des rodéos motorisés. Ces infractions pourront désormais faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle, notamment pour permettre leur vidéooverbalisation. Sur un plan administratif, le préfet pourra prononcer une interdiction de conduire tout véhicule terrestre à moteur à l'encontre de l'auteur du délit de rodéo motorisé dépourvu du permis de conduire. Cet

article permet encore l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation pour tout délit réprimé d'une peine de confiscation du véhicule, prévoit que les peines prononcées pour le délit de conduite d'un véhicule non assuré se cumulent avec celles prononcées pour d'autres infractions routières et rend obligatoire la peine de confiscation du véhicule au délit de refus d'obtempérer non aggravé.

L'article 4 élargit le dispositif permettant au préfet de prononcer des mesures d'interdiction administrative de stade. Cette mesure pourra être prise en cas d'actes d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée. De plus, l'article étend temporellement et géographiquement le périmètre de la mesure d'interdiction administrative de stade. D'une part, celle-ci pourra couvrir non seulement les abords des enceintes sportives mais aussi les lieux de cortèges et lieux de rassemblements des supporters. D'autre part, l'interdiction pourra débuter dans les vingt-quatre heures précédant la rencontre et se terminer jusqu'à vingt-quatre heures après la rencontre, afin d'éviter les confrontations tant antérieures que postérieures aux rencontres auxquelles peuvent actuellement participer les individus faisant l'objet d'une mesure d'interdiction administrative de stade. Enfin, l'article rétablit deux modifications apportées par l'article 19 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 *relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions* qui avait atténué la portée juridique des interdictions administratives de stade. Ainsi, la mesure pourra de nouveau être prononcée pour une durée maximale de vingt-quatre mois ou de trente-six en cas de récidive, contre, respectivement, douze ou vingt-quatre mois actuellement. Par ailleurs, le préfet aura de nouveau la possibilité d'imposer une obligation de pointage sans qu'il ne doive démontrer que l'individu entend manifestement s'y soustraire.

L'article 5 entend faciliter l'évacuation des squatteurs qui se maintiennent dans des meublés de tourisme initialement loués régulièrement.

Le titre II vise à lutter contre le narcotrafic et la criminalité organisée.

L'article 6 augmente le montant de l'amende forfaitaire délictuelle applicable à l'infraction d'usage de stupéfiants de 200 euros à 500 euros. De plus, il rend applicable à ce délit la peine complémentaire de suspension du permis de conduire ou du titre de conduite des bateaux de plaisance pour une durée de trois ans au plus.

L'article 7 lutte contre le mésusage du protoxyde d'azote. S'agissant du commerce d'un tel produit, il prévoit un encadrement horaire de la vente au détail, aggrave les peines encourues en cas de violation des conditions de vente, rend applicable la procédure d'amende forfaitaire délictuelle à ce délit et crée un mécanisme de fermeture administrative d'établissement commercialisant du protoxyde d'azote en violation des conditions légales.

Il appréhende aussi bien les consommateurs, en créant un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors d'un cadre médical, pouvant faire l'objet de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle, que les trafiquants en établissant un délit de transport de cette substance dans une quantité supérieure au seuil de vente aux particuliers.

Il crée un délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance, lequel permettra, à l'image de la conduite en état d'ivresse qu'il englobe, d'appréhender la conduite en ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants et en ayant manifestement consommé volontairement, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives.

L'article 8 permet de lutter contre les fraudes au système d'immatriculation des véhicules (SIV), en pénalisant toute déclaration mensongère dans le SIV, et non plus les seules déclarations de cession. De plus, en cas de constat de déclaration mensongère, l'autorité administrative pourra suspendre l'autorisation de circuler du véhicule en cause.

L'article 9 crée un nouveau cadre de contrôle d'identité, lequel relève de la seule compétence des agents des services spécialisés dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens, qui pourra être mis en œuvre dans une zone identique à la zone douanière, prévue à l'article 60-1 du code des douanes. Dans ce cadre pourront être effectués des visites de véhicules et navires, fouilles de personnes et inspections visuelles et fouilles de bagage et autres effets personnels. Le régime du contrôle d'identité sur réquisition du procureur de la République est modifié pour permettre au parquet d'autoriser des visites d'aéronefs ainsi que des fouilles et personnes ou de bagage se trouvant dans les zones publiques ou réservées des aéroports et aérodromes.

L'article 10 étend la procédure pénale applicable à la délinquance et à la criminalité organisée aux trafics de médicaments, sous réserve que ces infractions soient commises en bande organisée.

L'article 11 élargit à tous les procureurs de la République la faculté aujourd'hui réservée au procureur de la République anti-criminalité organisée et aux procureurs affectés dans des tribunaux où sont installées des

juridictions interrégionales spécialisées de communiquer aux services de renseignement des informations couvertes par le secret de l'enquête ou de l'information aux fins de prévenir la commission d'infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisée.

L'article 12 vient aligner, sur le régime d'exécution et d'aménagement de peines des condamnés pour une infraction terroriste, celui dont bénéficient les personnes condamnées une peine d'emprisonnement ferme de 5 ans et plus pour des faits de criminalité organisée. Il supprime également la possibilité, pour les personnes affectées en quartier de lutte contre la criminalité organisée, de bénéficier de permissions de sortir.

L'article 13 permet une prolongation supplémentaire de garde à vue d'une durée de vingt-quatre heures supplémentaires s'agissant des personnes mises en cause dans le cadre des enquêtes de police et information judiciaire portant sur une ou plusieurs des infractions auquel le régime de la délinquance et de la criminalité organisée de l'article 706-73-1 du code de procédure pénale est applicable.

Le titre III adapte les moyens d'intervention des services chargés de la sécurité.

L'article 14 aménage la procédure d'autorisation d'utilisation des caméras aéroportées (drones) par les forces de sécurité intérieure, certains militaires et les agents des douanes face à une situation d'urgence caractérisée.

Il autorise les services concernés, de manière dérogatoire et en cas d'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes dans le cadre des finalités déjà autorisées dans la loi, à procéder immédiatement à la captation, l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs, en obtenant une autorisation de l'autorité préfectorale délivrée par tous moyens.

Il prévoit une régularisation par écrit de cette autorisation au plus tard dans l'heure qui suit le début des opérations selon les modalités de droit commun ainsi que la publication ultérieure de cette décision une fois formalisée.

L'article 15 modifie les dispositions des articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de la sécurité intérieure relatives aux systèmes de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules permettant la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) par les forces de sécurité

intérieure, ainsi que par les douanes, afin d'accroître l'efficacité de l'action de ces services.

Il s'agit ainsi de faire évoluer le champ infractionnel pour lequel les systèmes LAPI peuvent être mis en œuvre ainsi que de modifier le régime de conservation des données collectées par ces systèmes, d'une part en ne subordonnant plus la conservation des données à un mécanisme de rapprochement positif avec des traitements et d'autre part en allongeant la durée de conservation de façon proportionnée aux besoins de l'enquête judiciaire.

Cet article procède également à des corrections destinées à améliorer la lisibilité du cadre juridique prévu par ces dispositions.

L'article 16 simplifie le dispositif de pseudonymisation qui permet aux agents des forces de l'ordre et des douanes de s'identifier, dans les actes qu'ils dressent et dans lesquels ils interviennent, par un numéro d'identification administrative plutôt que par leurs nom et prénom, lorsque la révélation de leur identité est susceptible de faire peser une menace sur leur vie, leur intégrité physique ou celle de leurs proches, en supprimant l'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique tout en conservant les garanties nécessaires à la protection des droits de la défense.

L'article 17 étend l'utilisation des caméras individuelles au profit des agents des douanes, dans les mêmes conditions et avec les mêmes garanties que celles déjà prévues pour les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale. Les modalités d'application du dispositif et d'utilisation des données collectées seront précisées par un décret en Conseil d'Etat, après consultation de la CNIL.

L'article 18 harmonise, tout en les augmentant, les sanctions pénales applicables au non-respect des décisions administratives de fermeture de commerce. Il crée également des sanctions pénales venant sanctionner la violation des fermetures de commerce prévues par les articles 1^{er} et 7 du présent texte. Enfin, il institue un mécanisme d'exécution d'office applicable aux décisions administratives de fermeture de commerce.

L'article 19 vise à reconduire jusqu'au 31 décembre 2030 l'expérimentation introduite par l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques permettant la mise en œuvre, sur les images issues de la vidéoprotection ou captées par des aéronefs, de traitements algorithmiques visant à identifier, en temps réel, des événements prédéterminés en y apportant quelques modifications.

Si l'économie générale du texte et les finalités pour lesquelles ces dispositifs peuvent être autorisés restent inchangées, le texte procède à plusieurs compléments quant à son champ d'application (élargi à des événements autres que sportifs, récréatifs ou culturels, et à certains bâtiments ou lieux ouverts au public lorsqu'ils sont particulièrement exposés à une menace terroriste ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes).

De la même manière que pour la précédente expérimentation, un rapport d'évaluation établi par un comité indépendant rendu au plus tard le 30 septembre 2030 permettra de statuer sur l'éventuelle pérennisation de cette technologie.

L'article 20 confère aux agents privés de sécurité la capacité juridique de réaliser l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres entrant sur certains sites particulièrement sensibles dont la surveillance leur est confiée, avec le consentement exprès de leur conducteur. Ces dispositions permettront de procéder à des inspections visuelles des véhicules utilisés aussi bien par les spectateurs que par les personnes travaillant sur ces sites, venant y livrer des biens ou y fournir des services, ou y effectuant des missions ponctuelles. Il ne pourra être procédé à l'inspection qu'à l'occasion de l'accès, et non de manière permanente.

L'article 21 prévoit la mise en œuvre, à titre expérimental pour une durée de trois ans, de caméras individuelles par certains agents privés de sécurité, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Il fixe les finalités et les modalités de l'enregistrement audiovisuel effectué au moyen des caméras individuelles, ainsi que les garanties associées : modalités d'information du public, effacement des enregistrements au bout d'un mois, registre des agents dûment formés et autorisés à recourir à ce dispositif. Les modalités et le contenu de la formation seront fixés par arrêté du ministre de l'intérieur. Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation et celles de son évaluation seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

L'article 22 vise à simplifier l'usage de la vidéosurveillance en garde à vue ou en retenue douanière en supprimant l'obligation d'enregistrement des séquences vidéo prévue à l'article L. 256-3 du CSI et ainsi à rendre le dispositif à la fois plus simple à mettre en œuvre techniquement et plus protecteur de la vie privée des personnes placées sous vidéoprotection.

L'article 23 supprime la limitation de durée de conservation de la qualité d'officier de police judiciaire applicable aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, il confie de nouvelles prérogatives aux agents de police, en leur permettant de réaliser des constatations en matière criminelle flagrante et d'exécuter des actes

demandés par des parquets hors ressort, et à certains agents de police judiciaire adjoint, auxquels sera confiée la possibilité de recueillir des plaintes et de réaliser des auditions.

L'article 24 vise à transférer la charge de la domiciliation procédurale des victimes et témoins des commissariats de police et brigades de gendarmerie à des structures visées par décret.

Le titre IV prévoit diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Les articles 25 à 33 prévoient l'application des dispositions du présent projet de loi aux collectivités d'outre-mer en procédant aux ajustements juridiques nécessaires.

L'article 25, dans cette logique, insère des mentions expresses d'application dans le code de la sécurité intérieure concernant des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française), la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises qui relèvent du principe de la spécialité législative.

L'article 26 procède de même dans le code de la route, pour les collectivités du Pacifique (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie).

L'article 27 permet d'étendre les modifications du code de procédure pénale dans ces mêmes collectivités.

L'article 28 vise à rendre applicable la modification du code pénal également dans les collectivités du Pacifique.

L'article 29 insère des mentions expresses d'application dans le code de la santé publique concernant les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

L'article 30 permet d'étendre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française la création, par le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, des articles L. 6212-1-1 et L. 6232-2-1 du code des transports de même que la modification de l'article L. 6232-5.

L'article 31 prévoit l'extension à l'ensemble du territoire de la République des dispositions modifiées de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

L'article 32 étend à l'ensemble du territoire de la République les dispositions modifiées de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales.

Enfin **l'article 33** prévoit l'application dans les îles Wallis et Futuna des dispositions du III de l'article 16 (code des douanes) et prévoit également l'application en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, des dispositions de l'article 21 (expérimentation des caméras piétons pour les agents privés de sécurité).

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 25 mars 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur

Signé : Laurent NUNEZ

Projet de loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens

TITRE I^{ER}

LUTTE CONTRE LES INCIVILITES ET LA DELINQUANCE DU QUOTIDIEN

Article 1^{er}

- ① I. – L'article L. 333-3 du code de la sécurité intérieure est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 333-3. – Lorsqu'il constate la violation des dispositions législatives et réglementaires régissant la production, l'acquisition, la transformation, le stockage, ou la commercialisation des produits explosifs, des articles pyrotechniques dont la liste est établie par voie réglementaire ou des précurseurs explosifs ou la violation d'une interdiction de vente de ces produits prononcée par l'autorité de police administrative à raison de troubles graves à l'ordre public résultant de leur usage, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut ordonner, pour une durée n'excédant pas six mois, la fermeture de l'établissement
- ③ « Le ministre de l'intérieur peut décider de prolonger la fermeture administrative décidée en application du précédent alinéa, pour une durée n'excédant pas six mois. »
- ④ II. – Le code de la défense est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Après l'article L. 2352-2, il est inséré un chapitre II *bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « *CHAPITRE II BIS*
- ⑦ « *Dessaisissement*
- ⑧ « Art. L. 2352-3. – Sans préjudice des dispositions du présent titre, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut, par une décision motivée, ordonner à une personne de se dessaisir des produits explosifs, des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs qu'elle détient, lorsque l'utilisation de ces produits est susceptible de causer des troubles graves et imminents à l'ordre ou à la sécurité publics.

- ⑨ « Le dessaisissement consiste soit en la vente de ces produits, articles ou précurseurs à une personne morale remplissant les conditions légales de leur acquisition et de leur détention, soit en la remise à une personne morale en capacité de procéder à leur destruction. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de ce dessaisissement, propres à assurer sa traçabilité.
- ⑩ « La décision fixe le délai, adapté aux circonstances, au terme duquel le détenteur doit s'en être dessaisi. Sauf urgence, celui-ci est mis en mesure de présenter ses observations.
- ⑪ « *Art. L. 2352-4.* – Lorsque la personne concernée ne s'est pas dessaisie des produits, articles ou précurseurs dans le délai fixé, le représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, le préfet de police, lui ordonne de les remettre sans délai au service compétent, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.
- ⑫ « Sans préjudice des sanctions pénales applicables, si la personne concernée n'exécute pas la décision prévue au précédent alinéa, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut demander au juge des libertés et de la détention l'autorisation de procéder à leur saisie dans tout lieu privé, y compris le domicile, ou dans tout véhicule où ils sont entreposés, entre 6 heures et 21 heures. La demande d'autorisation comporte toutes les informations de nature à justifier cette saisie afin de permettre au juge des libertés et de la détention de vérifier que cette demande est fondée.
- ⑬ « La saisie mentionnée au précédent alinéa s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée ou d'un juge par lui désigné. Ce magistrat peut se rendre sur les lieux. A tout moment, il peut suspendre ou interrompre la saisie.
- ⑭ « Celle-ci est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou du propriétaire du véhicule, ou de son représentant ; en cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire qui en est chargé requiert deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité. Le procès-verbal de saisie est dressé sur-le-champ, il relate les modalités et le déroulement de l'intervention et comporte, s'il y a lieu, un inventaire des biens saisis. Il est signé par l'officier de police judiciaire ainsi que par les personnes présentes ; en cas de refus, mention en est faite au procès-verbal. Ce dernier est transmis dans les meilleurs délais au juge des libertés et de la détention.
- ⑮ « La remise ou la saisie des produits explosifs, articles pyrotechniques ou précurseurs d'explosifs ne donne lieu à aucune indemnisation.

- ①⑥ « Art. L. 2352-5. – Le non-respect des conditions de dessaisissement prévues au deuxième alinéa de l'article L. 2352-3 est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, ainsi que de la peine complémentaire de saisie du produit de la vente.
- ①⑦ « L'absence de remise effectuée en conformité avec les dispositions du premier alinéa de l'article L. 2352-4 est puni d'un an d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende. » ;
- ①⑧ 2° Au premier alinéa de l'article L. 2353-10 du code de la défense, les mots : « sont punis de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros » sont remplacés par les mots : « ou d'articles pyrotechniques sont punis de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros ».
- ①⑨ III. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ②⑩ 1° Au premier alinéa de l'article L. 557-10-1, les mots : « destinés au divertissement » sont supprimés ;
- ②⑪ 2° Au premier alinéa de l'article L. 557-10-2, les mots : « destinés au divertissement » sont supprimés ;
- ②⑫ 3° Après le premier alinéa de l'article L. 557-10-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ②⑬ « Les personnes qui délivrent des articles pyrotechniques doivent, préalablement, s'assurer, auprès de l'acquéreur qu'il remplit les conditions d'âge et, le cas échéant, de qualification ou de formation prévues par la réglementation applicable. »
- ②⑭ IV. – L'article 398-1 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ②⑮ 1° Après le quinzième alinéa du 1°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ②⑯ « – la détention et le transport de substances ou produits incendiaires ou explosifs prévus au 1° et au 2° du 3ème alinéa de l'article 322-11-1 ; »
- ②⑰ 2° Après le 6°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ②⑱ « 6° bis Le délit prévu à l'article L. 557-60-1 du code de l'environnement ; »
- ②⑲ 3° Après le 11°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③⑰ « 12° Les délits prévus à l'article L. 2353-10 du code de la défense. »

Article 2

- ① I. – L'article L. 211-15 du code de la sécurité intérieure est remplacé par quatre articles ainsi rédigés :
- ② « Art. L. 211-15. – Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'organiser un rassemblement mentionné à l'article L. 211-5 :
- ③ « – sans déclaration préalable ;
- ④ « – ou après avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper volontairement sur l'objet ou les conditions du rassemblement projeté ;
- ⑤ « – ou en violation d'une interdiction prononcée par le représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, par le préfet de police.
- ⑥ « L'autorité de police administrative porte à la connaissance du public par tous moyens appropriés le caractère illégal du rassemblement.
- ⑦ « Art. L. 211-15-1. – Les personnes physiques coupables du délit prévu à l'article L. 211-15 encourent également les peines complémentaires suivantes :
- ⑧ « 1° La confiscation obligatoire du matériel ayant servi à commettre l'infraction, si la personne en est le propriétaire, ou sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, si elle en a la libre disposition. La juridiction peut toutefois, par une décision spécialement motivée, ne pas prononcer cette peine ;
- ⑨ « 2° La confiscation du véhicule ayant transporté du matériel qui a servi à commettre l'infraction, si la personne en est le propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, si elle en a la libre disposition ;
- ⑩ « 3° La suspension pour une durée de trois ans au plus du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ;
- ⑪ « 4° L'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus.
- ⑫ « Art. L. 211-15-2. – Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, de l'infraction définie à l'article L. 211-15 encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues à l'article 131-38 du code pénal, les peines prévues aux 8° et 12° de l'article 131-39 du code pénal.

- ⑬ « Art. L. 211-15-3. – Le fait de participer à un rassemblement mentionné à l'article L. 211-15, dont le caractère illégal a été porté à la connaissance du public en application du dernier alinéa du même article, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.
- ⑭ « L'action publique peut être éteinte, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 300 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 250 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 600 euros. »
- ⑮ II. – Après le 5° de l'article 398-1 du code de procédure pénale, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :
- ⑯ « 5° *bis* Le délit de participation à un rassemblement festif à caractère musical prévu par l'article L. 211-15-3 du code de la sécurité intérieure ; ».

Article 3

- ① I. – Le code de la route est ainsi modifié :
- ② 1° Le I de l'article L. 236-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « L'action publique peut être éteinte, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 800 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 640 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 1 600 euros. » ;
- ④ 2° L'article L. 322-1 est complété par un III ainsi rédigé :
- ⑤ « III. – En cas de constatation d'un délit prévu par le présent code ou le code pénal pour lequel la peine de confiscation d'un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné est encourue, l'officier ou l'agent de police judiciaire peut, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à des inscriptions d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation sur les véhicules appartenant à l'auteur du délit constaté et susceptibles de faire l'objet d'une peine de confiscation.
- ⑥ « Les oppositions au transfert du certificat d'immatriculation sur les véhicules sont levées en cas de classement sans suite, d'ordonnance de non-lieu, de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas de peine de confiscation du véhicule ayant fait l'objet de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation. » ;

- ⑦ 3° Après le I de l'article L. 324-2, il est inséré un I *bis* ainsi rédigé :
- ⑧ « I *bis*. – Nonobstant les articles 132-2 à 132-5 du code pénal, les peines prononcées pour le délit prévu au I se cumulent, sans possibilité de confusion avec celles prononcées pour les autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule. » ;
- ⑨ 4° L'article L. 224-7 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Lorsqu'il y a infraction aux dispositions de l'article L. 236-1 ou L. 236-2, le représentant de l'État dans le département où cette infraction a été commise peut également prononcer à titre provisoire l'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé. » ;
- ⑪ 5° A l'article L. 224-8, les mots : « ou de l'interdiction prévue » sont remplacés par les mots : « , de l'interdiction de délivrance du permis de conduire ou de l'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur prévues » ;
- ⑫ 6° Le 5° du III de l'article L. 233-1 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑬ « 5° La confiscation obligatoire du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, s'il en a la libre disposition, à la condition, dans ce second cas, que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure ait été mis en mesure de présenter ses observations aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi. La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine, par une décision spécialement motivée. »
- ⑭ II. – Le XI de l'article 25 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur est abrogé.

Article 4

- ① L'article L. 332-16 du code du sport est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa après les mots : « où de telles manifestations se déroulent ou sont retransmises en public » sont ajoutés les mots : « , ainsi que d'accéder aux périmètres des cortèges de supporters fixés par arrêté du préfet pris sur le fondement de l'article L. 332-16-2 du même code et aux lieux de rassemblements de supporters. Cette interdiction peut débuter vingt-quatre heures avant et se terminer vingt-quatre heures après le début des manifestations. » ;

- ③ 2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Cette mesure peut également être prononcée à l'égard de toute personne ayant commis à l'occasion d'une telle manifestation sportive des actes d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée. » ;
- ⑤ 3° Au deuxième alinéa :
- ⑥ a) A la deuxième phrase, le mot : « douze » est remplacé par le mot : « vingt-quatre » ;
- ⑦ b) A la dernière phrase, le mot : « vingt-quatre » est remplacé par le mot : « trente-six » ;
- ⑧ 4° Le cinquième alinéa est supprimé.

Article 5

- ① I. – Après le premier alinéa de l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le présent article s'applique également en cas de maintien à l'expiration d'un contrat de location d'un meublé de tourisme au sens de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, dans les locaux mentionnés au premier alinéa du présent article. »
- ③ II. – Le code pénal est ainsi modifié :
- ④ 1° Au deuxième alinéa de l'article 226-4, après le mot : « permet, », sont insérés les mots : « de même que le maintien dans le domicile d'autrui à l'expiration du contrat de location d'un meublé de tourisme au sens de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, » ;
- ⑤ 2° Au second alinéa de l'article 315-1, après le mot : « permet, », sont insérés les mots : « de même que le maintien dans un local mentionné au premier alinéa à l'expiration du contrat de location d'un meublé de tourisme au sens de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, ».

TITRE II

LUTTE CONTRE LE NARCOTRAFFIC ET LA CRIMINALITE ORGANISEE

Article 6

- ① Le code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② I. – Au troisième alinéa de l'article L. 3421-1, le montant : « 200 € » est remplacé par le montant : « 500 € », le montant : « 150 € » est remplacé par le montant : « 400 € » et le montant : « 450 € » est remplacé par le montant : « 1 000 € ».
- ③ II. – A l'article L. 3421-7 :
- ④ 1° Les dispositions actuelles constituent un II ;
- ⑤ 2° Au début de l'article, il est inséré un I ainsi rédigé :
- ⑥ « I. – Les personnes physiques coupables des délits prévus aux articles L. 3421-1 et L. 3421-6 encourent également la peine complémentaire de suspension pour une durée de trois ans au plus du permis de conduire ou du titre de conduite des bateaux de plaisance français à moteur en mer et en eaux intérieures. Cette suspension ne peut pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; elle ne peut être assortie du sursis, même partiellement. » ;
- ⑦ 3° Le 1° est abrogé.

Article 7

- ① I. – Le code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° A l'article L. 3611-3 :
- ③ a) Après le deuxième alinéa sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Les horaires de vente au détail de protoxyde d'azote sont définis par un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie.
- ⑤ « Une réglementation plus restrictive que celle résultant de l'arrêté mentionné au précédent alinéa peut être édictée sur le fondement des articles L. 2212-2 ou L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. » ;

- ⑥ b) Le quatrième alinéa, devenu le sixième, est ainsi remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑦ « La violation des interdictions et réglementations prévues au présent article est punie de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. » ;
- ⑧ c) Après le dernier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « L'action publique peut être éteinte, y compris en cas de récidive, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 1 000 euros.
- ⑩ « Les dispositions des articles 495-20 et 495-21 du même code, relatives à l'exigence d'une consignation préalable à la contestation de l'amende forfaitaire ne sont pas applicables. » ;
- ⑪ 2° Après l'article L. 3611-3, il est inséré un article L. 3611-3-1 ainsi rédigé :
- ⑫ « *Art. L. 3611-3-1.* – L'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical est puni de la peine d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende.
- ⑬ « Des dérogations peuvent être accordées à des fins de recherche dans les conditions prévues aux articles L. 1121-1 et suivants du code de la santé publique.
- ⑭ « Si l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel d'une entreprise de transport routier, ferroviaire, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. Pour l'application du présent alinéa, sont assimilés au personnel d'une entreprise de transport les travailleurs mis à la disposition de l'entreprise de transport par une entreprise extérieure.
- ⑮ « Pour le délit prévu au premier alinéa du présent article, y compris en cas de récidive, l'action publique peut être éteinte, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 200 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 150 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 450 euros. » ;

- ①⑥ 3° Après l'article L. 3611-4, il est inséré un article L. 3611-5 ainsi rédigé :
- ①⑦ « *Art. L. 3611-5.* – Le transport sans motif légitime d'une quantité de protoxyde d'azote supérieure au seuil défini pour sa vente aux particuliers par l'arrêté prévu à l'article L. 3611-2 est puni de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. »
- ①⑧ II. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ①⑨ 1° Après l'article L. 333-3, il est inséré un article L. 333-4 ainsi rédigé :
- ②⑩ « *Art. L. 333-4.* – Aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote rendu possible par les conditions de son exploitation, la fermeture partielle ou totale de tout établissement commercialisant ce produit à des fins manifestement détournées de sa destination peut être ordonnée par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, pour une durée n'excédant pas un mois.
- ②⑪ « En cas de réitération de faits justifiant une mesure de fermeture administrative après une première mesure prise sur le fondement du précédent alinéa, la durée maximale de fermeture est portée à 6 mois. Le ministre de l'intérieur peut décider de prolonger la fermeture administrative décidée en application du présent alinéa pour une durée n'excédant pas six mois. »
- ②② III. – Le code de la route est ainsi modifié :
- ②③ 1° A l'article L. 234-1 :
- ②④ a) Le II est abrogé ;
- ②⑤ b) Au III, les mots : « les cas prévus au I et II » sont remplacés par les mots : « le cas prévu au I » ;
- ②⑥ c) Au IV, les mots : « Ces délits donnent » sont remplacés par les mots : « Ce délit donne » ;

②⑦ 2° Après le chapitre VI du titre III du livre II de la partie législative, il est inséré un chapitre VII ainsi rédigé :

②⑧ « CHAPITRE VII

②⑨ « **Conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance**

③① « Art. L. 237-1. – I. – Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende le fait de conduire un véhicule :

③② « 1° En état d'ivresse manifeste ;

③③ « 2° En ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants ;

③④ « 3° En ayant manifestement consommé volontairement, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives figurant sur une liste dressée dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.

③⑤ « Est puni des mêmes peines l'accompagnateur d'un élève conducteur. Les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende lorsque cette infraction est commise dans deux des circonstances prévues aux 1° et suivants du présent article, dont celle mentionnée au 1°.

③⑥ « II. – Dans les cas prévus aux 1° à 3° du I, l'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3.

③⑦ « III. – Le délit prévu au I donne lieu de plein droit à la réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire.

③⑧ « Art. L. 237-2. – Toute personne coupable du délit prévu à l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires suivantes :

③⑨ « 1° Celles prévues au I de l'article L. 234-2 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 1° de l'article L. 237-1 ;

④① « 2° Celles prévues au II de l'article L. 235-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 2° de l'article L. 237-1 ;

④② « 3° Celles prévues au II de l'article L. 235-1 à l'exception du 7° lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 3° de l'article L. 237-1.

- ④① « Dans le cas prévu au 8° du I de l'article L. 234-2 ou au 8° du II de l'article L. 235-1, la confiscation est obligatoire lorsque le délit est commis dans deux des circonstances prévues au I de l'article L. 237-1, dont celle mentionnée au 1°. La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine, par une décision spécialement motivée.
- ④② « Art. L. 237-3. – Toute personne coupable, en état de récidive au sens de l'article 132-10 du code pénal, de l'infraction prévue au I de l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires prévues, selon le cas, à l'article L. 234-12 ou L. 235-4.
- ④③ « Art. L. 237-4. – Dans le cas prévu au 1° du I de l'article L. 237-1, les articles L. 234-13 à L. 234-18 sont applicables. » ;
- ④④ 3° Après le 4° de l'article L. 224-1, il est inséré un 4° *bis* ainsi rédigé :
- ④⑤ « 4° *bis* S'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur a consommé, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives figurant sur une liste dressée dans des conditions déterminées par le décret en Conseil d'État visé au 3° du I de l'article L. 237-1 ; »
- ④⑥ 4° Le A du I de l'article L. 224-2 est complété par un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ④⑦ « 2° *bis* Le permis a été retenu à la suite d'une infraction en matière de conduite malgré l'usage ou la consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance prévue à l'article L. 237-1 ; »
- ④⑧ 5° Au I de l'article L. 325-1-2 :
- ④⑨ a) Au 3°, les mots : « En cas de conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste ou » sont supprimés ;
- ⑤⑩ b) Après le 4°, il est inséré un 4° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤⑪ « 4° *bis* En cas de conduite malgré l'usage ou la consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance prévue à l'article L. 237-1 ; »
- ⑤⑫ c) Au dernier alinéa, les mots : « Si les deux conditions prévues aux 3° et 4° » sont remplacés par les mots : « Si deux des conditions mentionnées aux 3° à 4° *bis*, dont celle mentionnée au 3° ».

Article 8

- ① Le chapitre II du titre II du livre III du code de la route est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 322-3 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « Art. L. 322-3. – I. – Le fait de procéder ou faire procéder à une déclaration mensongère lors de l'enregistrement des informations prévues à l'article L. 330-1 est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.
- ④ « Le fait de maintenir en circulation un véhicule lorsque les informations prévues à l'article L. 330-1 le concernant ont fait l'objet d'une déclaration mensongère est puni des mêmes peines.
- ⑤ « II. – Le prononcé de la peine complémentaire de confiscation du véhicule en cause est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable d'un délit mentionné au I du présent article, si elle en est le propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, si elle en a la libre disposition, à la condition, dans ce second cas, que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure ait été mis en mesure de présenter ses observations aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi.
- ⑥ « La juridiction peut toutefois décider, par une décision spécialement motivée, de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. » ;
- ⑦ 2° Il est ajouté un article L. 322-4 ainsi rédigé :
- ⑧ « Art. L. 322-4. – Saisie d'un procès-verbal constatant une déclaration mensongère lors de l'enregistrement des informations prévues à l'article L. 330-1, l'autorité administrative compétente peut, dans les vingt-quatre heures suivant ce constat, décider de la suspension de l'autorisation de circuler du véhicule en cause. Le propriétaire en est informé lorsqu'il peut être identifié.
- ⑨ « La suspension de l'autorisation de circuler est levée en cas de classement sans suite, d'ordonnance de non-lieu, de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas de peine de confiscation du véhicule ayant fait l'objet de la suspension de l'autorisation de circuler ou de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation. »

Article 9

- ① I. – Après l'article 78-2-5 du code de procédure pénale, il est inséré l'article 78-2-6 ainsi rédigé :
- ② « Art. 78-2-6. – I. – Aux seules fins de lutter contre les infractions prévues aux 3°, 5°, 11°, 12°, 13°, 18° et 19° de l'article 706-73, aux 6°, 8° et 16° de l'article 706-73-1 ainsi que contre les délits de blanchiment prévus par les articles 324-1 et 324-2 du code pénal, ou de recel prévus par les articles 321-1 et 321-2 du même code, du produit, des revenus, des choses provenant de ces infractions, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire désignés à l'article 20 et agents de police judiciaire adjoints désignés au 1° de l'article 21 qui sont affectés dans un service spécialisé dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État peuvent, à toute heure, contrôler l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, se trouvant ou circulant dans les zones et les lieux suivants :
- ③ « 1° Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à quarante kilomètres en deçà ;
- ④ « 2° Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à quarante kilomètres en deçà ;
- ⑤ « 3° Dans une zone maritime comprise entre le littoral et une limite extérieure située en mer à 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale définies à l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 ;
- ⑥ « 4° Dans les ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international désignés par arrêté conjoint du ministre de la justice, du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des douanes et à leurs abords ;
- ⑦ « 5° Les sections autoroutières commençant dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article et allant jusqu'au premier péage se situant au-delà de la limite de cette zone ainsi que le lieu de ce péage, les aires de stationnement attenantes et celles situées sur ces sections autoroutières ;

- ⑧ « 6° Les trains effectuant une liaison internationale, sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà de la limite des zones mentionnées aux 1° et au 2° du présent article. Toutefois, sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, ces contrôles peuvent également être opérés entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des cinquante kilomètres suivants. Ces lignes ferroviaires internationales et les arrêts sont désignés par arrêté conjoint du ministre de la justice, du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des douanes.
- ⑨ « II. – Dans les mêmes conditions et pour les mêmes infractions que celles prévues au I, ils peuvent procéder à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, à l'exclusion des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence, ainsi que des navires, à l'exception des locaux spécialement aménagés à un usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence dont la visite ne peut être réalisée que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires. La visite des navires comprend l'inspection des extérieurs ainsi que des cales, des soutes et des locaux.
- ⑩ « Les véhicules ou navires en circulation ne peuvent être immobilisés que le temps strictement nécessaire au déroulement de la visite qui doit avoir lieu en présence du conducteur du véhicule ou du capitaine du navire. Lorsqu'elle porte sur un véhicule à l'arrêt ou en stationnement, la visite se déroule en présence du conducteur ou du propriétaire du véhicule ou du capitaine ou de son représentant du navire ou, à défaut, d'une personne requise à cet effet par l'officier ou l'agent de police judiciaire et qui ne relève pas de son autorité administrative. La présence d'une personne extérieure n'est toutefois pas requise si la visite comporte des risques graves pour la sécurité des personnes et des biens.
- ⑪ « En cas de découverte d'une infraction ou si le conducteur ou le propriétaire du véhicule ou le capitaine ou le représentant du navire le demande ainsi que dans le cas où la visite se déroule en leur absence, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.
- ⑫ « III. – Dans les mêmes conditions et pour les mêmes infractions que celles prévues au I, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et autres effets personnels ou à leur fouille.

- ⑬ « Les propriétaires des bagages ne peuvent être retenus que le temps strictement nécessaire au déroulement de l'inspection visuelle ou de la fouille des bagages, qui doit avoir lieu en présence du propriétaire ou, à défaut, d'une personne requise à cet effet par les auteurs du contrôle d'identité et qui ne relève pas de leur autorité administrative.
- ⑭ « En cas de découverte d'une infraction ou si le propriétaire du bagage le demande, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.
- ⑮ « IV. – Pour les mêmes infractions et dans les mêmes zones et lieux que ceux prévus au I, les officiers de police judiciaire relevant des services mentionnés au I peuvent, à toute heure, procéder à la fouille à corps de la personne contrôlée qui peut consister en la palpation ou en la fouille de ses vêtements à l'exclusion de toute fouille intégrale et investigations corporelles internes. Ces opérations s'exécutent dans des conditions garantissant le respect de la dignité de la personne, laquelle ne peut être maintenue à disposition des officiers de police judiciaire que le temps strictement nécessaire à la réalisation de la fouille. Elles sont pratiquées à l'abri du regard du public, sauf impossibilité liée aux circonstances.
- ⑯ « En cas de découverte d'une infraction ou si la personne contrôlée le demande, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.
- ⑰ « V. – Les opérations de contrôle, de visite, d'inspection visuelle et de fouille ne peuvent être mises en œuvre dans un même lieu que pour une durée n'excédant pas, pour l'ensemble des opérations, douze heures consécutives et ils ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes. Dès lors que des opérations de visite de véhicule en un même lieu, mises en œuvre sur le fondement du présent article, dépassent une heure, le procureur de la République est informé par tout moyen.
- ⑱ « Au-delà d'une durée de quatre heures à compter du début de ces opérations de visite, le procureur de la République en est informé par tout moyen.
- ⑲ « Il est fait un compte rendu quotidien au procureur de la République de la mise en œuvre des opérations prévues aux II à IV du présent article.
- ⑳ « VI. – Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles prévues au I ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. »

- ⑪ II. – Avant le dernier alinéa de l'article 78-2-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑫ « III *ter.* – Dans les mêmes conditions et pour les mêmes infractions que celles prévues au I, les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21, peuvent accéder à bord et procéder à la visite de tout aéronef présent sur le territoire national ainsi qu'à la visite des véhicules et à la fouille de toute personne ou bagage se trouvant dans les zones publiques ou réservées des aéroports et aérodromes situés sur le territoire national. »

Article 10

- ① A l'article 706-73 du code de procédure pénale, il est inséré un avant-dernier alinéa ainsi rédigé :
- ② « 22° Délits prévus par les articles L. 5421-13, L. 5432-2 et L. 5438-4 du code de la santé publique, lorsqu'ils sont commis en bande organisée. »

Article 11

Au troisième alinéa de l'article 706-105-1 du code de procédure pénale, les mots : « relevant de la compétence des juridictions mentionnées aux articles 706-74-2 et 706-75 et » sont supprimés.

Article 12

- ① I. – Le chapitre II du titre II du livre V du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 720-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Les trois premiers alinéas constituent un I ;
- ④ b) Le dernier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « II. – Le présent article n'est pas applicable aux personnes condamnées :
- ⑥ « 1° Pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code ;

- ⑦ « 2° A une peine privative de liberté dont la durée est égale ou supérieure à cinq ans, pour une ou plusieurs des infractions mentionnées à l'article 706-73, à l'exclusion de celles mentionnées au 11°. » ;
- ⑧ 2° L'article 721-1-1 est ainsi rédigé :
- ⑨ « Art. 721-1-1. – Ne peuvent bénéficier des réductions de peine mentionnées à l'article 721 du présent code qu'à hauteur de trois mois par année d'incarcération et de sept jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an les personnes condamnées :
- ⑩ « 1° A une peine privative de liberté pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code ;
- ⑪ « 2° A une peine privative de liberté dont la durée est égale ou supérieure à cinq ans, pour une ou plusieurs des infractions mentionnées à l'article 706-73, à l'exclusion de celles mentionnées au 11°. » ;
- ⑫ 3° L'article 723-1 est ainsi modifié :
- ⑬ a) Les deux premiers alinéas constituent un I ;
- ⑭ b) Le dernier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑮ « II. – Le présent article n'est pas applicable aux personnes condamnées :
- ⑯ « 1° Pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code ;
- ⑰ « 2° A une peine privative de liberté dont la durée est égale ou supérieure à cinq ans, pour une ou plusieurs des infractions mentionnées à l'article 706-73, à l'exclusion de celles mentionnées au 11°. » ;
- ⑱ 4° Les trois premiers alinéas de l'article 730-2-1 sont ainsi rédigés :
- ⑲ « La libération conditionnelle ne peut être accordée que par le tribunal de l'application des peines, quelle que soit la durée de la peine de détention restant à exécuter et qu'après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité de la personne condamnée, pour les personnes condamnées :
- ⑳ « 1° A une peine privative de liberté pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code ;

- ① « 2° A une peine privative de liberté dont la durée est égale ou supérieure à cinq ans, pour une ou plusieurs des infractions mentionnées à l'article 706-73, à l'exclusion de celles mentionnées au 11°. ».
- ② II. – A la fin de l'article 723-3, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les personnes détenues placées dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée en application des articles L. 224-5 et suivants du code pénitentiaire ne peuvent bénéficier d'une permission de sortir. »

Article 13

- ① Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article 706-88-2, il est inséré un article 706-88-3 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 706-88-3.* – Pour l'application des articles 63, 77 et 154, si les nécessités de l'enquête ou de l'instruction relatives à l'une des infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-73-1 l'exigent, la garde à vue d'une personne peut, à titre exceptionnel, faire l'objet d'une prolongation supplémentaires de vingt-quatre heures.
- ④ « Cette prolongation est autorisée, par décision écrite et motivée, soit, à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention, soit par le juge d'instruction.
- ⑤ « La personne gardée à vue doit être présentée au magistrat qui statue sur la prolongation préalablement à cette décision.
- ⑥ « Lorsque cette prolongation est décidée, la personne gardée à vue est examinée par un médecin désigné par le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire. Le médecin délivre un certificat médical par lequel il doit notamment se prononcer sur l'aptitude au maintien en garde à vue, qui est versé au dossier. La personne est avisée par l'officier de police judiciaire du droit de demander un nouvel examen médical. Ces examens médicaux sont de droit. Mention de cet avis est portée au procès-verbal et émargée par la personne intéressée ; en cas de refus d'émargement, il en est fait mention. » ;
- ⑦ 2° A l'article 706-88, le dernier alinéa est supprimé ;
- ⑧ 3° A l'article 706-73, le 21° est supprimé ;

- ⑨ 4° L'article 706-73-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « 16° Délits prévus au dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes, lorsqu'ils sont commis en bande organisée. »

TITRE III

ADAPTATION DES MOYENS D'INTERVENTION

Article 14

- ① Le IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Après la première phrase du dixième alinéa, sont insérées les dispositions suivantes :
- ③ « Toutefois, en cas d'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes nécessitant une intervention sans délai, elle peut être délivrée par tout moyen permettant d'assurer sa matérialité, pour une entrée en vigueur immédiate, avant d'être formalisée conformément au présent alinéa dans l'heure qui suit sa délivrance, sous peine d'interruption du recours aux dispositifs prévus au I. Dans ce cas, elle fait immédiatement l'objet d'une publicité par tout moyen, sans préjudice de sa publication ultérieure une fois formalisée. » ;
- ④ 2° La seconde phrase du dixième alinéa devient le onzième alinéa.

Article 15

- ① 1° L'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 233-1. – I. –* Les services de police et de gendarmerie nationales et des douanes peuvent mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire, en particulier dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires ainsi que sur les grands axes de transit national ou international, afin de faciliter la constatation et de permettre le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs des infractions suivantes :
- ③ « 1° Les actes de terrorisme ainsi que les infractions s'y rattachant ;
- ④ « 2° Les infractions criminelles ou liées à la criminalité organisée au sens des articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale ;

- ⑤ « 3° Les infractions de vol et de recel de véhicules volés ;
- ⑥ « 4° Les infractions de vol aggravé et de recel ;
- ⑦ « 5° Les infractions d'évasion réalisées par violence, effraction ou corruption ;
- ⑧ « 6° Les infractions d'escroquerie ;
- ⑨ « 7° Les infractions de soustraction de mineurs prévues aux articles 227-8 à 227-10 du code pénal ;
- ⑩ « 8° Les infractions d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers prévues et réprimées par les articles L. 823-1 à L. 823-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- ⑪ « 9° Les infractions de contrebande, d'importation ou d'exportation commises en bande organisée, prévues et réprimées par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes ainsi que la constatation, lorsqu'elles portent sur des fonds provenant de ces mêmes infractions, de la réalisation ou de la tentative de réalisation des opérations financières définies à l'article 415 du même code.
- ⑫ « II. – Les dispositifs mentionnés au I peuvent également être mis en œuvre, dans les mêmes conditions, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et à titre temporaire, pour la préservation de l'ordre public, à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes, par décision de l'autorité administrative.
- ⑬ 2° L'article L. 233-2 du code de la sécurité intérieure est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑭ « Art. L. 233-2. – I. – Pour les finalités mentionnées aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1, les données à caractère personnel collectées à l'occasion des contrôles susmentionnés peuvent faire l'objet de traitements automatisés mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales et les services des douanes et soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces traitements ne comportent aucune technique de reconnaissance faciale.
- ⑮ « II. – Ces traitements peuvent comporter une consultation :
- ⑯ « 1° Du traitement automatisé des données relatives aux véhicules volés ou signalés ;
- ⑰ « 2° Du système d'information Schengen ;

- ⑮ « 3° Du traitement automatisé de données du système d'immatriculation des véhicules ;
- ⑯ « 4° Du traitement automatisé du système de contrôle automatisé ;
- ⑰ « 5° Des traitements de données relatives à l'assurance des véhicules.
- ⑱ « III. – Les données à caractère personnel collectées par les traitements automatisés mentionnés au I sont conservées pour une durée d'un an à compter de leur enregistrement sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière.
- ⑳ « Peuvent avoir accès aux données ainsi collectées :
- ㉑ « 1° Pour les finalités mentionnées aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, individuellement désignés et dûment habilités, pour une durée maximale d'un mois à compter de leur collecte ;
- ㉒ « 2° Après autorisation d'un magistrat, pour les besoins exclusifs des enquêtes judiciaires et des instructions portant sur les infractions mentionnées à l'article L. 233-1, les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les agents des douanes investis de missions de police judiciaire, individuellement désignés et dûment habilités, pour une durée maximale d'un an à compter de leur collecte.
- ㉓ « IV. – Aux fins de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de faciliter la constatation des infractions s'y rattachant, les personnels individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions peuvent avoir accès à ces traitements dans les conditions prévues au III. »

Article 16

- ① I. – L'article 15-4 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au I :
- ③ a) Les six premiers alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ④ « I. – Dans l'exercice de ses fonctions, tout agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peut, lorsque la révélation de son identité est susceptible de faire peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches, être identifié, à défaut de ses nom et prénom, par un numéro d'immatriculation administrative, complété par sa qualité et son service ou son unité d'affectation :
- ⑤ « 1° Dans les actes de procédure qu'il établit ou dans lesquels il intervient ;
- ⑥ « 2° Lorsqu'il est appelé à déposer ou comparaître, comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et se constituer partie civile dans les cas suivants :
- ⑦ « a) Lorsqu'il a rédigé des actes de procédure ou a participé à des actes d'enquête ;
- ⑧ « b) Lorsqu'il est entendu en qualité de témoin ou de partie civile à raison de faits commis dans ou en rapport avec l'exercice de ses fonctions.
- ⑨ « Ces éléments d'identification sont seuls mentionnés dans les procès-verbaux, citations, convocations, ordonnances, jugements ou arrêts.
- ⑩ « L'agent ne peut se prévaloir de ces modalités d'identification lorsque les faits pour lesquels il est amené à déposer ou comparaître en qualité de témoin ou de partie civile sont sans rapport avec l'exercice de ses fonctions. » ;
- ⑪ b) Au dernier alinéa, les mots : « le bénéficiaire de l'autorisation » sont remplacés par les mots : « l'agent » ;
- ⑫ 2° Au III :
- ⑬ a) Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑭ « Saisi par une partie à la procédure d'une requête écrite et motivée en vue de l'exercice des droits de la défense ou des droits de la partie civile et tendant à la communication des nom et prénom d'un agent identifié en application du I, le juge d'instruction ou le président de la juridiction de jugement ou, lorsqu'il est fait application de l'article 77-2, le procureur de la République, en informe l'agent qui fait valoir le cas échéant ses observations tendant à s'y opposer.

- ⑮ « Le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou, lorsqu'il est fait application de l'article 77-2, le procureur de la République, communique l'identité de l'agent, sauf s'il estime, au regard des observations de l'agent, que la révélation de son identité fait peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.
- ⑯ « Lorsque le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou, lorsqu'il est fait application de l'article 77-2, le procureur de la République, envisage de communiquer l'identité de l'agent malgré son opposition, l'agent dispose d'un recours suspensif devant la chambre de l'instruction ou le procureur général compétent. Lorsque la procédure est menée par le juge d'instruction ou qu'une juridiction est saisie, le procureur de la République interjette appel devant la chambre de l'instruction dans les conditions des articles 185 et suivants. Lorsque la décision de communication de l'identité de l'agent relève du procureur de la République, le recours de l'agent dont l'identité est en cause est traité dans les conditions de l'article 40-3. » ;
- ⑰ *b)* Au dernier alinéa, les mots : « du bénéficiaire d'une autorisation délivrée en application du I du présent article » sont remplacés par les mots : « d'un agent identifié en application du I » et les mots : « du bénéficiaire de cette autorisation » sont remplacés par les mots : « de l'agent concerné » ;
- ⑱ 3° Au IV :
- ⑲ *a)* Au premier alinéa, les mots : « du bénéficiaire d'une autorisation délivrée » sont remplacés par les mots : « d'un agent identifié » ;
- ⑳ *b)* Au deuxième alinéa, les mots : « du bénéficiaire de l'autorisation » sont remplacés par les mots : « de cet agent ».
- ㉑ II. – La dernière phrase du second alinéa de l'article 15-3 du même code est supprimée.

②② III. – L'article 55 *bis* du code des douanes est ainsi modifié :

②③ 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

②④ « Sous réserve de l'article L. 286 BA du livre des procédures fiscales, à l'occasion de la mise en œuvre des pouvoirs de recherche, de constatation et de poursuite ainsi que des procédures de recouvrement prévus au présent code ou lorsqu'il est requis sur le fondement du code de procédure pénale, tout agent des douanes peut être identifié, à défaut de ses nom et prénom, par le numéro de sa commission d'emploi, sa qualité et son service ou son unité d'affectation, dans les actes de procédure qu'il établit ou dans lesquels il intervient et lorsqu'il est appelé à déposer ou comparaître, comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et se constituer partie civile, dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 15-4 du code de procédure pénale. » ;

②⑤ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « , y compris en cas de procédure portant sur une infraction non passible d'une peine d'emprisonnement, sous réserve d'une autorisation délivrée dans les conditions prévues au 2° du I de l'article 15-4 du code de procédure pénale » sont supprimés.

②⑥ IV. – L'article L. 286 BA du livre des procédures fiscales est remplacé par les dispositions suivantes :

②⑦ « *Art. L. 286 BA.* – Dans le cadre des procédures de contrôle, de recouvrement et contentieux prévus au présent livre, en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées ou lorsqu'il est requis sur le fondement du code de procédure pénale, tout agent des douanes peut être identifié, à défaut de ses nom et prénom, par le numéro de sa commission d'emploi, sa qualité et son service ou son unité d'affectation, dans les actes de procédure qu'il établit ou dans lesquels il intervient et lorsqu'il est appelé à déposer ou comparaître, comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et se constituer partie civile, dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 15-4 du code de procédure pénale.

②⑧ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

- ②⑨ V. – L'article 3-1 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③⑩ « Art. 3-1. – Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi, les agents mentionnés à l'article 3 peuvent être identifiés, à défaut de leurs nom et prénom, par un numéro d'immatriculation administrative, complété par leur qualité et leur service ou leur unité d'affectation, dans les actes de procédure qu'ils établissent ou dans lesquels ils interviennent et lorsqu'ils sont appelés à déposer ou comparaître, comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et se constituer partie civile, dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 15-4 du code de procédure pénale.
- ③⑪ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Article 17

- ① L'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Aux premier et troisième alinéas, après les mots : « police nationale », sont insérés les mots : « et des douanes » ;
- ③ 2° Le quatrième alinéa est complété par les mots : « et le ministre chargé des douanes » ;
- ④ 3° Au cinquième alinéa, les mots : « de la police nationale » et les mots : « de la gendarmerie nationale » sont supprimés.

Article 18

- ① I. – Le chapitre IV du titre III du livre III du code de la sécurité intérieure est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « CHAPITRE IV
- ③ « **Dispositions pénales et exécution d'office**
- ④ « Art. L. 334-1. – Le non-respect d'un arrêté de fermeture pris sur le fondement des articles L. 332-1 ou L. 333-1 est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

- ⑤ « Art. L. 334-2. – Le fait, pour le propriétaire ou l’exploitant, de ne pas respecter un arrêté de fermeture pris sur le fondement des articles L. 333-2, L. 333-3 ou L. 333-4 est puni de six mois d’emprisonnement et de 7 500 euros d’amende, de la peine complémentaire de confiscation des revenus générés pendant la période d’ouverture postérieure à la notification de la mesure et de la peine complémentaire d’interdiction de gérer un commerce pendant cinq ans.
- ⑥ « En cas de récidive, l’auteur encourt la peine de confiscation de tous les biens ayant permis la commission de l’infraction.
- ⑦ « Art. L. 334-3. – Sans préjudice de l’application des sanctions pénales prévues par les articles L. 334-1 et L. 334-2, en cas de non-respect d’un arrêté de fermeture pris sur le fondement des articles L. 332-1, L. 333-1, L. 333-2, L. 333-3 ou L. 333-4 la mesure peut être exécutée d’office. »
- ⑧ II. – L’article L. 3352-6 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Sans préjudice de l’application du précédent alinéa, la mesure peut être exécutée d’office. »

Article 19

- ① L’article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa du I est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ③ « I. – A titre expérimental et jusqu’au 31 décembre 2030, à la seule fin de prévenir des risques d’actes de terrorisme ou d’atteintes graves à la sécurité des personnes, des images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection autorisés sur le fondement de l’article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure ou au moyen de caméras installées sur des aéronefs autorisées sur le fondement du chapitre II du titre IV du livre II du même code, peuvent faire l’objet de traitements algorithmiques lorsqu’elles sont captées :
- ④ « 1° Dans des lieux accueillant des manifestations, sportives, récréatives ou culturelles ou des événements qui, par l’ampleur de leur fréquentation ou en raison des circonstances, sont particulièrement exposés aux risques mentionnés au premier alinéa du présent I, à leurs abords ainsi que dans les véhicules et les emprises de transport public et sur les voies les desservant ;

- ⑤ « 2° Dans des bâtiments ou lieux ouverts au public qui, par leur nature, sont de façon permanente ou en raison de circonstances exceptionnelles, particulièrement exposés à ces risques et à leurs abords, dont la liste est définie par arrêté du ministre de l'intérieur.
- ⑥ « Ces traitements ont pour unique objet de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services de sécurité compétents. » ;
- ⑦ 2° Au deuxième alinéa du V, les mots : « mentionnés au même I » sont supprimés ;
- ⑧ 3° Au VII :
- ⑨ a) Au quatrième alinéa, avant les mots : « la manifestation sportive », sont insérés les mots : « Le bâtiment ou le lieu listé dans l'arrêté mentionné au 2° du I ou », et le mot : « concernée » est remplacé par le mot : « concerné » ;
- ⑩ b) Au septième alinéa, la deuxième phrase est remplacée par les trois phrases suivantes :
- ⑪ « Dans le cas où le traitement est mis en œuvre sur des images collectées dans les lieux mentionnés au 1° du I, cette durée ne peut excéder un mois et est renouvelable selon les modalités prévues au présent VII lorsque les conditions de la délivrance de l'autorisation demeurent réunies. Dans le cas où le traitement est mis en œuvre sur des images collectées dans les bâtiments et lieux visés au 2° du même I, l'autorisation est délivrée pour la même durée que l'autorisation du dispositif de vidéoprotection, et s'agissant des caméras fixées sur aéronef pour la même durée que l'autorisation prise sur le fondement de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. L'autorisation doit être suspendue dès que les conditions de sa délivrance cessent d'être réunies. » ;
- ⑫ 4° A la deuxième phrase du XI, la date : « 30 septembre 2027 » est remplacée par la date : « 30 septembre 2030 ».

Article 20

- ① Après l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 613-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 613-2-1.* – Les personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 peuvent, avec le consentement exprès de leur conducteur et à la demande des gestionnaires des lieux dont ils ont la garde, procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres, à l'exclusion des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation, avant leur accès aux établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement mentionné à l'article L. 211-11-1, aux enceintes mentionnées au I de l'article L. 613-3 ainsi qu'aux lieux mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense.
- ③ « En cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut également autoriser, pour une durée déterminée, les personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 à procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres souhaitant accéder aux lieux dont ils ont la garde n'entrant pas dans les catégories énumérées à l'alinéa précédent, dont il fixe la liste.
- ④ « Les personnes qui refusent de se soumettre à cette inspection visuelle se voient interdire l'accès au site, sans préjudice de la possibilité pour le conducteur et ses passagers d'y accéder sans le véhicule. »

Article 21

- ① I. – A titre expérimental, les personnes physiques exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure peuvent procéder, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées.
- ② Les enregistrements ont pour finalités la prévention des incidents au cours de l'exercice des activités des personnes physiques mentionnées au premier alinéa, la protection de leur intégrité physique et de celle des personnes se trouvant dans les lieux dont ils ont la garde, ainsi que, le cas échéant, la collecte de preuves lorsque des infractions pénales sont commises à l'occasion de ces incidents.
- ③ L'enregistrement n'est pas permanent.

- ④ Il ne peut avoir lieu que dans la limite des bâtiments, lieux et périmètres mentionnés au premier alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure, et sur la voie publique dans le cas prévu à titre exceptionnel au second alinéa du même article.
- ⑤ Les caméras sont portées de façon apparente par les personnes physiques mentionnées au premier alinéa. Un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances l'interdisent. Une information générale du public sur l'emploi de ces caméras est organisée par le Conseil national des activités privées de sécurité. Les personnes auxquelles les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent.
- ⑥ Les enregistrements audiovisuels, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au bout d'un mois.
- ⑦ Les personnes physiques mentionnées au premier alinéa ne peuvent faire usage des caméras individuelles sans avoir suivi une formation dont les modalités et le contenu sont fixés par arrêté du ministre de l'intérieur.
- ⑧ L'employeur des personnes physiques mentionnées au premier alinéa tient à la disposition du Conseil national des activités privées de sécurité le registre de ces personnes et des cas dans lesquels elles ont fait usage de caméras individuelles. Lorsque la personne physique mentionnée au premier alinéa exerce à titre individuel, elle tient un registre à la disposition du Conseil national des activités privées de sécurité recensant les cas dans lesquels elle a fait usage de caméras individuelles.
- ⑨ La liste des activités exercées par les personnes physiques mentionnées au premier alinéa entrant dans le champ d'application du présent I ainsi que les modalités d'application du présent article et d'utilisation des données collectées sont précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- ⑩ II. – L'expérimentation prévue au I est applicable pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du décret mentionné au dernier alinéa du même I.
- ⑪ III. – La mise en œuvre de l'expérimentation fait l'objet d'un rapport d'évaluation remis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

Article 22

- ① Le titre V *bis* du livre II du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° A l'article L. 256-1 :
 - ③ a) Au premier alinéa, après les mots : « des systèmes de vidéosurveillance » sont ajoutés les mots : « , sans enregistrement des images captées » ;
 - ④ b) Au deuxième alinéa, après les mots : « dudit système », le reste de la phrase est supprimé ;
- ⑤ 2° Au huitième alinéa de l'article L. 256-2, les mots : « du droit prévu à l'article L. 256-4 du présent code de demander la conservation des enregistrements ainsi que de la durée de cette conservation. Ils sont également informés » sont supprimés ;
- ⑥ 3° Le deuxième alinéa de l'article L. 256-3 est supprimé ;
- ⑦ 4° A l'article L. 256-4 :
 - ⑧ a) Le deuxième alinéa est supprimé ;
 - ⑨ b) Au troisième alinéa devenu le deuxième alinéa, les mots : « , la durée des enregistrements réalisés » et les mots : « , y compris en temps réel » sont supprimés ;
- ⑩ 5° A l'article L. 256-5, les mots : « garantir la sécurité des enregistrements et » sont supprimés.

Article 23

- ① Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article 15-3, après les mots : « agents de police judiciaire », sont insérés les mots : « ou, sous le contrôle de ces derniers, les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du présent code » ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l'article 16-1 A, les mots : « pour une durée de cinq ans à compter de la date de leur départ à la retraite » sont supprimés ;

- ④ 3° Après le dernier alinéa de l'article 21, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Sous le contrôle d'un officier ou d'un agent de police judiciaire, les agents mentionnés aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* du présent article ont également pour mission de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de délits ou contraventions. » ;
- ⑥ 4° Au troisième alinéa de l'article 41 :
- ⑦ a) Les mots : « tribunal de grande instance » sont remplacés par les mots : « tribunal judiciaire » ;
- ⑧ b) A la première phrase, après les mots : « officier de police judiciaire » sont insérés les mots : « ou un agent de police judiciaire » ;
- ⑨ c) A la deuxième phrase, après les mots : « officier de police judiciaire » sont insérés les mots : « ou, sous le contrôle de ce dernier, un agent de police judiciaire » ;
- ⑩ 5° A l'article 54 :
- ⑪ a) Au premier alinéa, après le mot : « avisé », sont insérés les mots : « ou, sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire » ;
- ⑫ b) Au début de la première phrase du deuxième alinéa, le mot : « Il » est remplacé par les mots : « L'officier de police judiciaire ou sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire ».

Article 24

A l'article 706-57 du code de procédure pénale, les mots : « du commissariat ou de la brigade de gendarmerie » sont remplacés par les mots : « de l'une des structures dont la liste est fixée par décret ».

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE MER

Article 25

- ① Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa des articles L. 155-1, L. 156-1, L. 157-1 et L. 158-1, la référence à la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic est remplacée par la référence à la loi n° XXX du XXX relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 ;
- ③ 2° Aux articles L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1 et L. 288-1 :
- ④ a) Au premier alinéa, la référence à la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ;
- ⑤ b) Au 1°, la référence à l'article L. 211-15 est remplacée par la référence aux articles L. 211-15 à L. 211-15-3 ;
- ⑥ 3° A l'article L. 344-1 :
- ⑦ a) Au premier alinéa, la référence à la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ;
- ⑧ b) Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑨ « 3° Au titre III : les articles L. 332-1, L. 333-1 à L. 333-4 et L. 334-1 à L. 334-3. » ;
- ⑩ 4° A l'article L. 345-1 :
- ⑪ a) Au premier alinéa, la référence à la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ;

- ⑫ b) Après le troisième alinéa, il est inséré un quatrième alinéa ainsi rédigé :
- ⑬ « 3° Au titre III : les articles L. 333-2 à L. 333-4 et L. 334-2 à L. 334-3. » ;
- ⑭ 5° A l'article L. 345-2, il est inséré un 5° ainsi rédigé :
- ⑮ « 5° A l'article L. 334-3, la référence aux articles L. 332-1 et L. 333-1 est supprimée. » ;
- ⑯ 6° Aux articles : L. 645-1, L. 646-1 et L. 647-1, la référence à l'ordonnance n° 2023-374 du 16 mai 2023 est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ;
- ⑰ 7° A l'article L. 648-1, la référence à la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens.

Article 26

- ① Le code de la route est ainsi modifié :
- ② 1° Aux articles L. 243-1 et L. 244-1, le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « II. – Dans les cas prévus au I du présent article, l'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-2. » ;
- ④ 2° Au dernier alinéa des articles L. 243-2, L. 244-2 et L. 245-2, la référence à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ;
- ⑤ 3° A l'article L. 245-1 :
- ⑥ a) Au troisième alinéa, la numérotation : « I » est supprimée ;
- ⑦ b) Le quatrième alinéa est supprimé ;

- ⑧ 4° Au deuxième alinéa des articles L. 243-3, L. 244-3 et L. 245-3, la référence à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ;
- ⑨ 5° Après l'article L. 243-3, il est inséré un article L. 243-4 ainsi rédigé :
- ⑩ « Art. L. 243-4. – I. – L'article L. 237-1 est applicable en Nouvelle-Calédonie sous réserve des adaptations suivantes :
- ⑪ « 1° Au cinquième alinéa, la première phrase est supprimée ;
- ⑫ « 2° Le II est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑬ « "II. – Dans les cas prévus aux 1° à 3° du I, l'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-2." ;
- ⑭ « 3° Le III est abrogé.
- ⑮ « II. – L'article L. 237-2 est applicable en Nouvelle-Calédonie dans la rédaction suivante :
- ⑯ « "Art. L. 237-2. – Toute personne coupable du délit prévu à l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires suivantes :
- ⑰ « "1° Celles prévues par l'article L. 234-2 dans sa rédaction issue de l'article L. 243-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 1° de l'article L. 237-1 ;
- ⑱ « "2° Celles prévues aux 3° et 4° du II de l'article L. 235-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 2° de l'article L. 237-1."
- ⑲ « III. – L'article L. 237-3 est applicable en Nouvelle-Calédonie dans la rédaction suivante :
- ⑳ « "Art. L. 237-3. – Toute personne coupable, en état de récidive au sens de l'article 132-10 du code pénal, de l'une des infractions prévues au I de l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires prévues au I de l'article L. 235-4."
- ㉑ « IV. – L'article L. 237-4 est applicable en Nouvelle-Calédonie dans la rédaction suivante :
- ㉒ « "Art. L. 237-4. – Dans le cas prévu au 1° du I de l'article L. 237-1, les articles L. 234-16 et L. 234-17 sont applicables." » ;

- ②③ 6° Après l'article L. 244-3, il est inséré un article L. 244-4 ainsi rédigé :
- ②④ « *Art. L. 244-4. – I. – L'article L. 237-1 est applicable en Polynésie française sous réserve des adaptations suivantes :*
- ②⑤ « 1° Au cinquième alinéa, la première phrase est supprimée ;
- ②⑥ « 2° Le II est remplacé par les dispositions suivantes :
- ②⑦ « "II. – Dans les cas prévus aux 1° à 3° du I, l'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-2." ;
- ②⑧ « 3° Le III est abrogé.
- ②⑨ « II. – L'article L. 237-2 est applicable en Polynésie française dans la rédaction suivante :
- ③⑩ « "Art. L. 237-2. – Toute personne coupable du délit prévu à l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires suivantes :
- ③⑪ « "1° Celles prévues par l'article L. 234-2 dans sa rédaction issue de l'article L. 244-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 1° de l'article L. 237-1 ;
- ③⑫ « "2° Celles prévues aux 3° et 4° du II de l'article L. 235-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 2° de l'article L. 237-1."
- ③⑬ « III. – L'article L. 237-3 est applicable en Polynésie française dans la rédaction suivante :
- ③⑭ « "Art. L. 237-3. – Toute personne coupable, en état de récidive au sens de l'article 132-10 du code pénal, de l'une des infractions prévues au I de l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires prévues au I de l'article L. 235-4."
- ③⑮ « IV. – L'article L. 237-4 est applicable en Polynésie française dans la rédaction suivante :
- ③⑯ « "Art. L. 237-4. – Dans le cas prévu au 1° du I de l'article L. 237-1, les articles L. 234-16 et L. 234-17 sont applicables." » ;
- ③⑰ 7° Après l'article L. 245-3, il est inséré un article L. 245-4 ainsi rédigé :
- ③⑱ « *Art. L. 245-4. – I. – L'article L. 237-1 est applicable dans les îles Wallis et Futuna sous réserve des adaptations suivantes :*
- ③⑲ « 1° Au cinquième alinéa, la première phrase est supprimée ;

④① « 2° Le II et le III sont abrogés.

④② « II. – L'article L. 237-2 est applicable dans les îles Wallis et Futuna dans la rédaction suivante :

④③ « “Art. L. 237-2. – Toute personne coupable du délit prévu à l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires suivantes :

④④ « “1° Celles prévues par l'article L. 234-2 dans sa rédaction issue de l'article L. 245-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 1° de l'article L. 237-1 ;

④⑤ « “2° Celles prévues aux 3° et 4° du II de l'article L. 235-1 lorsque le délit a été commis dans les circonstances prévues au 2° de l'article L. 237-1.”

④⑥ « III. – L'article L. 237-3 est applicable dans les îles Wallis et Futuna dans la rédaction suivante :

④⑦ « “Art. L. 237-3. – Toute personne coupable, en état de récidive au sens de l'article 132-10 du code pénal, de l'une des infractions prévues au I de l'article L. 237-1 encourt également les peines complémentaires prévues au I de l'article L. 235-4.”

④⑧ « IV. – L'article L. 237-4 est applicable dans les îles Wallis et Futuna dans la rédaction suivante :

④⑨ « “Art. L. 237-4. – Dans le cas prévu au 1° du I de l'article L. 237-1, les articles L. 234-16 et L. 234-17 sont applicables.” » ;

④⑩ 8° A l'article L. 344-1-1, la ligne :

⑤①

«	Art. L. 325-1-2	La loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière	»

⑤② est remplacée par la ligne suivante :

⑤③

«	Art. L. 325-1-2	La loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens	».

Article 27

A l'article 804 du code de procédure pénale, les mots : « la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 » sont remplacés par les mots : « loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ».

Article 28

A l'article 711-1 du code pénal, la référence à la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens.

Article 29

- ① Le code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° A l'article L. 3823-4, il est ajouté un second alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les articles L. 3611-3, L. 3611-3-1 et L. 3611-3-2 sont applicables à Wallis-et-Futuna dans leur rédaction résultant de la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens. » ;
- ④ 2° A l'article L. 3823-5, il est ajouté un second alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Pour son application à Wallis-et-Futuna, au quatrième alinéa de l'article L. 3611-3, les mots : “des articles L. 2212-2 ou L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.” sont remplacés par les mots : “de la réglementation applicable localement ayant le même objet”. » ;
- ⑥ 3° Au premier alinéa de l'article L. 3823-2, les mots : « la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic » sont remplacés par les mots : « la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens » ;

- ⑦ 4° Au premier alinéa de l'article L. 3842-1, les mots : « la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic » sont remplacés par les mots : « la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens ».

Article 30

- ① Les articles L. 6762-1 et L. 6772-1 du code des transports sont ainsi modifiés :

- ② 1° La ligne :

- ③ «

L. 6200-1 à L. 6212-2	

 »

- ④ est remplacée par les trois lignes suivantes :

- ⑤ «

L. 6200-1 à L. 6212-1	
L. 6212-1-1	Résultant de la loi n° XXX du XXX relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030
L. 6212-2	

 » ;

- ⑥ 2° La ligne :

- ⑦ «

L. 6232-1 à L. 6232-3	

 »

⑧ est remplacée par les trois lignes suivantes :

⑨

« L. 6232-1 à L. 6232-2		
L. 6232-2-1	Résultant de la loi n° XXX du XXX relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030	
L. 6232-3		» ;

⑩ 3° La ligne :

⑪

« L. 6232-5	Résultant de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure	»

⑫ est remplacée par la ligne suivante :

⑬

« L. 6232-5	Résultant de la loi n° XXX du XXX relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030	».

Article 31

① L'article 29 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions est ainsi modifié :

② 1° Au III, après les mots : « territoire national » sont insérés les mots : « dans sa version résultant de la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens » ;

③ 2° Après le 2° du E du III, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

④ « 3° La phrase : “Aux seules fins de signaler ces événements aux services de la police municipale, les agents mentionnés à l'article L. 132-14-1 dudit code peuvent être autorisés à accéder aux signalements du traitement, à condition d'être placés sous la supervision permanente d'au moins un agent de la police municipale.” est supprimée. »

Article 32

A l'article 14 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales, la référence à la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2604047L] du XXX visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens.

Article 33

- ① I. – Le III de l'article 16 est applicable dans les îles Wallis et Futuna.
- ② II. – L'article 21 est applicable en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant
l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens

NOR : INTD2604047L/Bleue-1

24 mars 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	12
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	17
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	22
 TITRE I^{ER} – LUTTE CONTRE LES INCIVILITES ET LA DELINQUANCE DU QUOTIDIEN	 24
 ARTICLE 1 ^{ER} – RENFORCER L'ARSENAL RELATIF AUX EXPLOSIFS, ARTICLES PYROTECHNIQUES ET PRECURSEURS	 24
ARTICLE 2 – DELICTUALISER L'ORGANISATION ET LA PARTICIPATION A UN RASSEMBLEMENT MUSICAL ILLEGAL	46
ARTICLE 3 – PREVENIR ET REPRIMER LES COMPORTEMENTS DANGEREUX SUR LA ROUTE	66
ARTICLE 4 – ELARGIR LE DISPOSITIF PERMETTANT AU PREFET DE PRONONCER DES INTERDICTIONS ADMINISTRATIVES DE STADE	89
ARTICLE 5 – ETENDRE LA PROCEDURE D'EVACUATION FORCEE ET LES INFRACTIONS PENALES RELATIVES AU SQUAT AU MAINTIEN DANS LES MEUBLES DE TOURISME A L'ISSUE DU CONTRAT DE LOCATION	105
 TITRE II – LUTTE CONTRE LE NARCOTRAFIQUE ET LA CRIMINALITEE ORGANISEE	 118
 ARTICLE 6 (I) – AUGMENTATION DU MONTANT DE L'AMENDE FORFAITAIRE DELICTUELLE ENCOURUE POUR LE DELIT D'USAGE ILLICITE DE STUPEFIANTS	 118
ARTICLE 6 (II) – RENDRE APPLICABLE LA PEINE COMPLEMENTAIRE DE SUSPENSION DU PERMIS DE CONDUIRE AU DELIT D'USAGE ILLICITE DE STUPEFIANTS	128
ARTICLE 7 (I ET II) – MESURES D'ENCADREMENT DE LA VENTE, DU TRANSPORT, DE LA DISTRIBUTION ET DE LA CONSOMMATION DU PROTOXYDE D'AZOTE	140
ARTICLE 7 (III) – CREATION D'UN DELIT DE CONDUITE MALGRE USAGE OU CONSOMMATION MANIFESTE DE SUBSTANCES ENTRAINANT UNE ALTERATION DE LA VIGILANCE	160
ARTICLE 8 – PENALISATION DES DECLARATIONS MENSONGERES DANS LE SYSTEME D'IMMATRICULATION DES VEHICULES (SIV)	173

ARTICLE 9 – CREATION D'UN NOUVEAU CADRE DE CONTROLE D'IDENTITE ET FOUILLE D'AERONEFS SUR REQUISITIONS DU PARQUET	185
ARTICLE 10 – INCLURE LES INFRACTIONS DE TRAFIC DE MEDICAMENTS DANS LE SPECTRE DE LA DELINQUANCE ET DE LA CRIMINALITE ORGANISEES	208
ARTICLE 11 – ELARGIR LES CONDITIONS DE PARTAGE D'INFORMATIONS ENTRE LES SERVICES JUDICIAIRES ET LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE ORGANISEE	230
ARTICLE 12 – MODIFIER LES REGLES D'AMENAGEMENT ET D'EXECUTION DES PEINES POUR CERTAINS DETENUS PARTICULIERS	245
ARTICLE 13 – AUTORISER UNE PROLONGATION DE GARDE A VUE SUPPLEMENTAIRE D'UNE DUREE DE 24 HEURES POUR LES INFRACTIONS VISEES A L'ARTICLE 706-73-1 DU CODE DE PROCEDURE PENALE	287
TITRE III – ADAPTATION DES MOYENS D'INTERVENTION	307
ARTICLE 14 – PROCEDURE D'URGENCE POUR L'USAGE DE CAMERAS INSTALLEES SUR DES AERONEFS	307
ARTICLE 15 – AMELIORER LE CADRE JURIDIQUE RELATIF A L'USAGE DE DISPOSITIFS DE LECTURE AUTOMATISEE DE PLAQUES D'IMMATRICULATION (LAPI) PAR LA POLICE NATIONALE, LA GENDARMERIE NATIONALE ET LES DOUANES	320
ARTICLE 16 – FACILITER LA PSEUDONYMISATION DES ENQUETEURS	341
ARTICLE 17 – ETENDRE L'UTILISATION DES CAMERAS INDIVIDUELLES AUX AGENTS DES DOUANES	364
ARTICLE 18 – HARMONISATION DES DISPOSITIONS PENALES RELATIVES AU NON-RESPECT DES FERMETURES ADMINISTRATIVES DE COMMERCES ET INSERTION DE MESURES D'EXECUTION D'OFFICE	380
ARTICLE 19 – RECONDUCTION ET ELARGISSEMENT DE L'EXPERIMENTATION DE LA VIDEO ALGORITHMIQUE	395
ARTICLE 20 – PERMETTRE AUX AGENTS PRIVES DE SECURITE DE PROCEDER A L'INSPECTION VISUELLE DES VEHICULES ET DE LEURS COFFRES	414
ARTICLE 21 – CAMERAS PIETON POUR LES AGENTS PRIVES DE SECURITE	431
ARTICLE 22 – SIMPLIFIER L'USAGE DE LA VIDEOSURVEILLANCE EN GARDE A VUE OU EN RETENUE DOUANIERE	443
ARTICLE 23 – EXTENSION DES PREROGATIVES DES AGENTS DE POLICE JUDICIAIRE ET DES AGENTS DE POLICE JUDICIAIRE ADJOINT ET SUPPRESSION DE LA LIMITE DE CINQ ANS IMPOSEE AUX OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE RESERVISTES	457

ARTICLE 24 – REMPLACER LA FACULTE POUR UNE VICTIME OU UN TEMOIN DE SE DOMICILIER DANS
UN COMMISSARIAT OU UNE BRIGADE DE GENDARMERIE PAR LA FACULTE DE SE DOMICILIER DANS D’
AUTRES STRUCTURES DETERMINEES PAR DECRET 477

TITRE IV – DISPOSITIONS D’ADAPTATION DANS LES OUTRE-MER 486

ARTICLES 25 A 33 – DISPOSITIONS D’ADAPTATION DANS LES OUTRE-MER 486

INTRODUCTION GENERALE

En dépit de l'activité croissante des forces de sécurité intérieure, attestée par la progression à la hausse des indicateurs révélateurs de l'activité des services, ainsi qu'un recul des chiffres de la délinquance sur une série d'items substantiels, certains phénomènes ciblés, clairement identifiés, ont émergé ou connaissent une recrudescence sensible ces dernières années.

Ces phénomènes, qui sévissent en milieu urbain comme rural, semblent avoir profité des quelques angles morts de notre arsenal législatif, pour s'installer et, *in fine*, altérer visiblement l'ordre public, la sécurité, et la tranquillité de nos concitoyens. C'est le cas, en particulier, des rodéos motorisés, des rassemblements musicaux interdits, des mortiers d'artifice, des violences dans le sport ou encore de l'installation de squatteurs. C'est également le cas de l'usage détourné du protoxyde d'azote à l'origine de drames répétés et largement médiatisés ces derniers mois.

Dès lors, il apparaît nécessaire et urgent d'apporter des réponses pénales et administratives à ces phénomènes dont la persistance est à l'origine d'une exaspération croissante exprimée par les Français.

Mais ce projet de loi poursuit également une autre ambition.

En effet, les forces de sécurité intérieure associées aux travaux préparatoires à ce projet de loi ont mis en lumière certains besoins d'évolution de leurs moyens juridiques et techniques dans le cadre de la lutte qu'ils mènent contre la criminalité organisée et la grande délinquance. En donnant des moyens encore accrus aux forces de sécurité, aux enquêteurs et aux services de renseignement, ce texte leur permet de disposer d'outils plus efficaces et de mieux coordonner leur action en la matière, notamment par des mesures de droit pénal et de procédure pénale plus offensives, adaptées à la complexité des enquêtes.

Ainsi, ce texte ambitieux, résolument inspiré par les remontés du terrain, entend répondre de façon très concrète à la fois à la demande de nos concitoyens et à celle des forces de l'ordre en réunissant, dans un même projet de loi, un ensemble de mesures réclamées par eux et qui se révèlent aujourd'hui indispensables. Ces mesures se veulent immédiates, lisibles, et dont les résultats puissent être rapidement perceptibles.

En définitive, ce projet de loi répond d'une part au besoin d'autorité exprimé par les Français, d'autre part au souci d'efficacité que recherchent ceux qui, au quotidien, les protègent.

* * *

C'est pour répondre à ces objectifs qu'est déposé le présent projet de loi.

Son titre Ier concerne la lutte contre les incivilités et la délinquance du quotidien.

L'**article 1er** lutte contre les détournements et mésusages des articles pyrotechniques et des produits explosifs, en renforçant le dispositif préventif de police administrative ainsi que les sanctions pénales. Il favorise également l'efficacité des investigations et de la réponse pénale, notamment afin de retracer l'origine des produits utilisés lors d'épisodes de violences urbaines, d'identifier les filières d'approvisionnement et d'en neutraliser les promoteurs. En outre, cet article permet un traitement judiciaire plus efficient des infractions de moindre gravité dans le champ des explosifs civils, tout en garantissant une réponse proportionnée aux atteintes à l'ordre public constatées. Il vise enfin à renforcer la responsabilisation des opérateurs économiques mettant à disposition du public des produits sensibles, en clarifiant et en rendant plus effectives les diligences attendues lors de la délivrance.

L'**article 2** entend lutter contre les rassemblements musicaux illégaux. Il délictualise l'organisation d'un tel rassemblement, aujourd'hui punie d'une contravention de la cinquième classe. Diverses peines complémentaires, telle que la confiscation obligatoire du matériel ayant servi à commettre l'infraction, sont rendues applicables. Cet article crée également un délit de participation à ces rassemblements, lorsque leur caractère illégal a été porté à la connaissance du public, auquel la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pourra être appliquée, tout en prévoyant que cette infraction relèvera de la formation correctionnelle statuant à juge unique.

L'**article 3** entend améliorer la sécurité routière, et notamment lutter contre le fléau des rodéos motorisés. Ces infractions pourront désormais faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle, notamment pour permettre leur vidéooverbalisation. Sur un plan administratif, le préfet pourra prononcer une interdiction de conduire tout véhicule terrestre à moteur à l'encontre de l'auteur du délit de rodéo motorisé dépourvu du permis de conduire. Cet article permet encore l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation pour tout délit réprimé d'une peine de confiscation du véhicule, prévoit que les peines prononcées pour le délit de conduite d'un véhicule non assuré se cumulent avec celles prononcées pour d'autres infractions routières et rend obligatoire la peine de confiscation du véhicule au délit de refus d'obtempérer non aggravé.

L'**article 4** élargit le dispositif permettant au préfet de prononcer des mesures d'interdiction administrative de stade. Cette mesure pourra être prise en cas d'actes d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou

une religion déterminée. De plus, l'article étend temporellement et géographiquement le périmètre de la mesure d'interdiction administrative de stade. D'une part, celle-ci pourra couvrir non seulement les abords des enceintes sportives mais aussi les lieux de cortèges et lieux de rassemblements des supporters. D'autre part, l'interdiction pourra débuter dans les vingt-quatre heures précédant la rencontre et se terminer jusqu'à vingt-quatre heures après la rencontre, afin d'éviter les confrontations tant antérieures que postérieures aux rencontres auxquelles peuvent actuellement participer les individus faisant l'objet d'une mesure d'interdiction administrative de stade. Enfin, l'article rétablit deux modifications apportées par l'article 19 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions qui avait atténué la portée juridique des interdictions administratives de stade. Ainsi, la mesure pourra de nouveau être prononcée pour une durée maximale de vingt-quatre mois ou de trente-six en cas de récidive, contre, respectivement, douze ou vingt-quatre mois actuellement. Par ailleurs, le préfet aura de nouveau la possibilité d'imposer une obligation de pointage sans qu'il ne doive démontrer que l'individu entend manifestement s'y soustraire.

L'**article 5** entend faciliter l'évacuation des squatteurs qui se maintiennent dans des meublés de tourisme initialement loués régulièrement.

Le titre II vise à lutter contre le narcotrafic et la criminalité organisée.

L'**article 6** augmente le montant de l'amende forfaitaire délictuelle applicable à l'infraction d'usage de stupéfiants de 200 euros à 500 euros. De plus, il rend applicable à ce délit la peine complémentaire de suspension du permis de conduire ou du titre de conduite des bateaux de plaisance pour une durée de trois ans au plus.

L'**article 7** lutte contre le mésusage du protoxyde d'azote. S'agissant du commerce d'un tel produit, il prévoit un encadrement horaire de la vente au détail, aggrave les peines encourues en cas de violation des conditions de vente, rend applicable la procédure d'amende forfaitaire délictuelle à ce délit et crée un mécanisme de fermeture administrative d'établissement commercialisant du protoxyde d'azote en violation des conditions légales.

Il appréhende aussi bien les consommateurs, en créant un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors d'un cadre médical, pouvant faire l'objet de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle, que les trafiquants en établissant un délit de transport de cette substance dans une quantité supérieure au seuil de vente aux particuliers.

Il crée un délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance, lequel permettra, à l'image de la conduite en état d'ivresse qu'il englobe, d'appréhender la conduite en ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants et en ayant manifestement consommé volontairement, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives.

L'**article 8** permet de lutter contre les fraudes au système d'immatriculation des véhicules (SIV), en pénalisant toute déclaration mensongère dans le SIV, et non plus les seules déclarations de cession. De plus, en cas de constat de déclaration mensongère, l'autorité administrative pourra suspendre l'autorisation de circuler du véhicule en cause.

L'**article 9** crée un nouveau cadre de contrôle d'identité, lequel relève de la seule compétence des agents des services spécialisés dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens, qui pourra être mis en œuvre dans une zone identique à la zone douanière, prévue à l'article 60-1 du code des douanes. Dans ce cadre pourront être effectués des visites de véhicules et navires, fouilles de personnes et inspections visuelles et fouilles de bagage et autres effets personnels. Le régime du contrôle d'identité sur réquisition du procureur de la République est modifié pour permettre au parquet d'autoriser des visites d'aéronefs ainsi que des fouilles et personnes ou de bagage se trouvant dans les zones publiques ou réservées des aéroports et aérodrômes.

L'**article 10** étend la procédure pénale applicable à la délinquance et à la criminalité organisée aux trafics de médicaments, sous réserve que ces infractions soient commises en bande organisée.

L'**article 11** élargit à tous les procureurs de la République la faculté aujourd'hui réservée au procureur de la République anti-criminalité organisée et aux procureurs affectés dans des tribunaux où sont installées des juridictions interrégionales spécialisées de communiquer aux services de renseignement des informations couvertes par le secret de l'enquête ou de l'information aux fins de prévenir la commission d'infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisée.

L'**article 12** vient aligner, sur le régime d'exécution et d'aménagement de peines des condamnés pour une infraction terroriste, celui dont bénéficient les personnes condamnées une peine d'emprisonnement ferme de 5 ans et plus pour des faits de criminalité organisée. Il supprime également la possibilité, pour les personnes affectées en quartier de lutte contre la criminalité organisée, de bénéficier de permissions de sortir.

L'**article 13** permet une prolongation supplémentaire de garde à vue d'une durée de vingt-quatre heures supplémentaires s'agissant des personnes mises en cause dans le

cadre des enquêtes de police et information judiciaire portant sur une ou plusieurs des infractions auquel le régime de la délinquance et de la criminalité organisée de l'article 706-73-1 du code de procédure pénale est applicable.

Le titre III adapte les moyens d'intervention des services chargés de la sécurité.

L'**article 14** aménage la procédure d'autorisation d'utilisation des caméras aéroportées (drones) par les forces de sécurité intérieure, certains militaires et les agents des douanes face à une situation d'urgence caractérisée.

Il autorise les services concernés, de manière dérogatoire et en cas d'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes dans le cadre des finalités déjà autorisées dans la loi, à procéder immédiatement à la captation, l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs, en obtenant une autorisation de l'autorité préfectorale délivrée par tous moyens.

Il prévoit une régularisation par écrit de cette autorisation au plus tard dans l'heure qui suit le début des opérations selon les modalités de droit commun ainsi que la publication ultérieure de cette décision une fois formalisée.

L'**article 15** modifie les dispositions des articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de la sécurité intérieure relatives aux systèmes de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules permettant la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) par les forces de sécurité intérieure, ainsi que par les douanes, afin d'accroître l'efficacité de l'action de ces services.

Il s'agit ainsi de faire évoluer le champ infractionnel pour lequel les systèmes LAPI peuvent être mis en œuvre ainsi que de modifier le régime de conservation des données collectées par ces systèmes, d'une part en ne subordonnant plus la conservation des données à un mécanisme de rapprochement positif avec des traitements et d'autre part en allongeant la durée de conservation de façon proportionnée aux besoins de l'enquête judiciaire.

Cet article procède également à des corrections destinées à améliorer la lisibilité du cadre juridique prévu par ces dispositions.

L'**article 16** simplifie le dispositif de pseudonymisation qui permet aux agents des forces de l'ordre et des douanes de s'identifier, dans les actes qu'ils dressent et dans lesquels ils interviennent, par un numéro d'identification administrative plutôt que par leurs nom et prénom, lorsque la révélation de leur identité est susceptible de faire peser une menace sur leur vie, leur intégrité physique ou celle de leurs proches, en supprimant l'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique tout en conservant les garanties nécessaires à la protection des droits de la défense.

L'**article 17** étend l'utilisation des caméras individuelles au profit des agents des douanes, dans les mêmes conditions et avec les mêmes garanties que celles déjà prévues pour les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale. Les modalités d'application du dispositif et d'utilisation des données collectées seront précisées par un décret en Conseil d'Etat, après consultation de la CNIL.

L'**article 18** harmonise, tout en les augmentant, les sanctions pénales applicables au non-respect des décisions administratives de fermeture de commerce. Il crée également des sanctions pénales venant sanctionner la violation des fermetures de commerce prévues par les articles 1er et 7 du présent texte. Enfin, il institue un mécanisme d'exécution d'office applicable aux décisions administratives de fermeture de commerce.

L'**article 19** vise à reconduire jusqu'au 31 décembre 2030 l'expérimentation introduite par l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques permettant la mise en œuvre, sur les images issues de la vidéoprotection ou captées par des aéronefs, de traitements algorithmiques visant à identifier, en temps réel, des événements prédéterminés en y apportant quelques modifications.

Si l'économie générale du texte et les finalités pour lesquelles ces dispositifs peuvent être autorisés restent inchangées, le texte procède à plusieurs compléments quant à son champ d'application (élargi à des événements autres que sportifs, récréatifs ou culturels, et à certains bâtiments ou lieux ouverts au public lorsqu'ils sont particulièrement exposés à une menace terroriste ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes).

De la même manière que pour la précédente expérimentation, un rapport d'évaluation établi par un comité indépendant rendu au plus tard le 30 septembre 2030 permettra de statuer sur l'éventuelle pérennisation de cette technologie.

L'**article 20** confère aux agents privés de sécurité la capacité juridique de réaliser l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres entrant sur certains sites particulièrement sensibles dont la surveillance leur est confiée, avec le consentement exprès de leur conducteur. Ces dispositions permettront de procéder à des inspections visuelles des véhicules utilisés aussi bien par les spectateurs que par les personnes travaillant sur ces sites, venant y livrer des biens ou y fournir des services, ou y effectuant des missions ponctuelles. Il ne pourra être procédé à l'inspection qu'à l'occasion de l'accès, et non de manière permanente.

L'**article 21** prévoit la mise en œuvre, à titre expérimental pour une durée de trois ans, de caméras individuelles par certains agents privés de sécurité, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Il fixe les finalités et les modalités de l'enregistrement

audiovisuel effectué au moyen des caméras individuelles, ainsi que les garanties associées : modalités d'information du public, effacement des enregistrements au bout d'un mois, registre des agents dûment formés et autorisés à recourir à ce dispositif. Les modalités et le contenu de la formation seront fixés par arrêté du ministre de l'intérieur. Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation et celles de son évaluation seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

L'**article 22** vise à simplifier l'usage de la vidéosurveillance en garde à vue ou en retenue douanière en supprimant l'obligation d'enregistrement des séquences vidéo prévue à l'article L. 256-3 du CSI et ainsi à rendre le dispositif à la fois plus simple à mettre en œuvre techniquement et plus protecteur de la vie privée des personnes placées sous vidéoprotection.

L'**article 23** supprime la limitation de durée de conservation de la qualité d'officier de police judiciaire applicable aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, il confie de nouvelles prérogatives aux agents de police, en leur permettant de réaliser des constatations en matière criminelle flagrante et d'exécuter des actes demandés par des parquets hors ressort, et à certains agents de police judiciaire adjoint, auxquels sera confiée la possibilité de recueillir des plaintes et de réaliser des auditions.

L'**article 24** vise à transférer la charge de la domiciliation procédurale des victimes et témoins des commissariats de police et brigades de gendarmerie à des structures visées par décret.

Le titre IV prévoit diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Les **articles 25 à 33** prévoient l'application des dispositions du présent projet de loi aux collectivités d'outre-mer en procédant aux ajustements juridiques nécessaires.

L'**article 25**, dans cette logique, insère des mentions expresses d'application dans le code de la sécurité intérieure concernant des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française), la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises qui relèvent du principe de la spécialité législative.

L'**article 26** procède de même dans le code de la route, pour les collectivités du Pacifique (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie).

L'**article 27** permet d'étendre les modifications du code de procédure pénale dans ces mêmes collectivités.

L'**article 28** vise à rendre applicable la modification du code pénal également dans les collectivités du Pacifique.

L'**article 29** insère des mentions expresses d'application dans le code de la santé publique concernant les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

L'**article 30** permet d'étendre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française la création, par le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, des articles L. 6212-1-1 et L. 6232-2-1 du code des transports de même que la modification de l'article L. 6232-5.

L'**article 31** prévoit l'extension à l'ensemble du territoire de la République des dispositions modifiées de la loi n° 2023 380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

L'**article 32** étend à l'ensemble du territoire de la République les dispositions modifiées de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales.

Enfin l'**article 33** prévoit l'application dans les îles Wallis et Futuna des dispositions du III de l'article 16 (code des douanes) et prévoit également l'application en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, des dispositions de l'article 21 (expérimentation des caméras piétons pour les agents privés de sécurité).

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Renforcer l'arsenal relatif aux explosifs, articles pyrotechniques et précurseurs	Sans objet.	Sans objet.
2	Délictualiser l'organisation et la participation à un rassemblement musical illégal	Sans objet.	Sans objet.
3	Prévenir et réprimer les comportements dangereux sur la route	Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR)	Sans objet
4	Elargir le dispositif permettant au préfet de prononcer des interdictions administratives de stade	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
5	Étendre la procédure d'évacuation forcée et les infractions pénales relatives au squat au maintien dans les meublés de tourisme à l'issue du contrat de location	Sans objet	Sans objet
6 (I)	Augmentation du montant de l'amende forfaitaire délictuelle encourue pour le délit d'usage illicite de stupéfiants	Sans objet.	Sans objet.
6 (II)	Rendre applicable la peine complémentaire de suspension du permis de conduire au délit d'usage illicite de stupéfiants	Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR)	Sans objet
7 (I, 1°)	Réglementer la vente au détail de protoxyde d'azote, renforcer les sanctions pénales en cas de non-respect de la réglementation liée à la vente de protoxyde d'azote et prévoir l'applicabilité de l'amende forfaitaire délictuelle	Sans objet.	Sans objet.
7 (I, 2°)	Créer un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical, délit aggravé lorsqu'il est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions et prévoir l'applicabilité de l'amende forfaitaire délictuelle pour le délit simple.	Sans objet.	Sans objet.
7 (I, 3°)	Créer un délit de transport sans motif légitime d'une quantité de protoxyde d'azote supérieur au seuil défini pour sa vente aux particuliers	Sans objet.	Sans objet.
7 (II)	Permettre au préfet de prononcer, dans certaines conditions, la fermeture de tout	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	établissement commercialisant du protoxyde d'azote		
7 (III)	Création d'un délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance	Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR)	Sans objet.
8	Pénalisation des déclarations mensongères dans le Système d'immatriculation des véhicules (SIV)	Groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
9	Création d'un nouveau cadre de contrôle d'identité et fouille d'aéronefs sur réquisitions du parquet	Sans objet	Sans objet
10	Inclure les infractions de trafics de médicaments dans le spectre de la délinquance et de la criminalité organisées	Sans objet.	Sans objet.
11	Elargir les conditions de partage d'informations entre les services judiciaires et les services de renseignement dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée	Sans objet.	Sans objet.
12	Modifier les règles d'aménagement et d'exécution des peines pour certains détenus particuliers	Comité social d'administration ministériel du ministère de la Justice	Sans objet.
13	Autoriser une prolongation de garde à vue supplémentaire d'une durée de 24 heures pour les infractions visées à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale	Sans objet.	Sans objet.
14	Procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
15	Améliorer le cadre juridique relatif à l'usage de dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI) par la police nationale, la gendarmerie nationale et les douanes	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Sans objet.
16	Faciliter la pseudonymisation des enquêteurs	Sans objet.	Sans objet.
17	Etendre l'utilisation des caméras individuelles aux agents des douanes	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Sans objet.
18	Harmonisation des dispositions pénales relatives au non-respect des fermetures administratives de commerces et insertion de mesures d'exécution d'office.	Sans objet	Sans objet
19	Reconduction et élargissement de l'expérimentation de la vidéo algorithmique	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Sans objet.
20	Permettre aux agents privés de sécurité de procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres	Sans objet.	Sans objet.
21	Caméras piétons pour les agents privés de sécurité	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Sans objet.
22	Simplifier l'usage de la vidéosurveillance en garde-à-vue ou en retenue douanière	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Sans objet.
23	Extension des prérogatives des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoint et suppression de la limite de cinq ans imposée aux officiers de police judiciaire réservistes	Sans objet.	Sans objet.
24	Remplacer la faculté pour une victime ou un témoin de se domicilier dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie par la faculté de se domicilier	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	dans d'autres structures déterminées par décret		
25 à 33	Dispositions d'adaptation dans les outre-mer	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Renforcer l'arsenal relatif aux explosifs, articles pyrotechniques et précurseurs	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'Intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)
2	Délictualiser l'organisation et la participation à un rassemblement musical illégal	Sans objet.	Sans objet.
3	Prévenir et réprimer les comportements dangereux sur la route	Sans objet.	Sans objet.
4	Elargir le dispositif permettant au préfet de prononcer des interdictions administratives de stade	Sans objet.	Sans objet.
5	Étendre la procédure d'évacuation forcée et les infractions pénales relatives au squat au maintien dans les meublés de tourisme à l'issue du contrat de location	Sans objet	Sans objet
6 (I)	Augmentation du montant de l'amende forfaitaire délictuelle encourue pour le délit d'usage illicite de stupéfiants	Sans objet.	Sans objet.
6 (II)	Rendre applicable la peine complémentaire de suspension du permis de conduire au délit d'usage illicite de stupéfiants	Sans objet	Sans objet
7 (I, 1 ^o)	Réglementer la vente au détail de protoxyde d'azote, renforcer les sanctions pénales en cas de non-respect de la réglementation liée à la vente de protoxyde d'azote et prévoir l'applicabilité de l'amende forfaitaire délictuelle	Arrêté interministériel	Ministère de l'économie Direction générale des entreprises (DGE) Ministère de l'intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)
7 (I, 2 ^o)	Créer un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	tout acte médical, délit aggravé lorsqu'il est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions et prévoir l'applicabilité de l'amende forfaitaire délictuelle pour le délit simple.		
7 (I, 3°)	Créer un délit de transport sans motif légitime d'une quantité de protoxyde d'azote supérieur au seuil défini pour sa vente aux particuliers	Sans objet.	Sans objet
7 (II)	Permettre au préfet de prononcer, dans certaines conditions, la fermeture de tout établissement commercialisant du protoxyde d'azote	Sans objet.	Sans objet.
7 (III)	Création d'un délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la justice Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) Ministère de l'Intérieur Délégation à la sécurité routière (DSR)
8	Pénalisation des déclarations mensongères dans le Système d'immatriculation des véhicules (SIV)	Sans objet.	Sans objet.
9	Création d'un nouveau cadre de contrôle d'identité et fouille d'aéronefs sur réquisitions du parquet	Décret en Conseil d'Etat Arrêtés	Ministère de l'Intérieur Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) Direction générale de la Police nationale (DGPN) Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) Ministères de la Justice

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
			Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) Ministère de l'Economie Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)
10	Inclure les infractions de trafics de médicaments dans le spectre de la délinquance et de la criminalité organisées	Sans objet.	Sans objet.
11	Elargir les conditions de partage d'informations entre les services judiciaires et les services de renseignement dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée	Sans objet.	Sans objet.
12	Modifier les règles d'aménagement et d'exécution des peines pour certains détenus particuliers	Sans objet.	Sans objet.
13	Autoriser une prolongation de garde à vue supplémentaire d'une durée de 24 heures pour les infractions visées à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale	Sans objet.	Sans objet.
14	Procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs	Sans objet.	Sans objet.
15	Améliorer le cadre juridique relatif à l'usage de dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI) par la police nationale, la gendarmerie nationale et les douanes	Sans objet.	Sans objet.
16	Faciliter la pseudonymisation des enquêteurs	Décrets en Conseil d'Etat	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
			Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) Ministère de l'intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) Ministères de la Justice Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)
17	Etendre l'utilisation des caméras individuelles aux agents des douanes	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)
18	Harmonisation des dispositions pénales relatives au non-respect des fermetures administratives de commerces et insertion de mesures d'exécution d'office.	Sans objet	Sans objet
19	Reconduction et élargissement de l'expérimentation de la vidéo algorithmique	Décret en Conseil d'Etat Décret simple Arrêté ministériel	Ministère de l'intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)
20	Permettre aux agents privés de sécurité de procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres	Sans objet.	Sans objet.
21	Caméras piétons pour les agents privés de sécurité	Décret en Conseil d'Etat Arrêté ministériel	Ministère de l'Intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) Direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA)

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
22	Simplifier l'usage de la vidéosurveillance en garde-à-vue ou en retenue douanière	Décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL	Ministère de l'intérieur
23	Extension des prérogatives des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoint et suppression de la limite de cinq ans imposée aux officiers de police judiciaire réservistes	Sans objet.	Sans objet.
24	Remplacer la faculté pour une victime ou un témoin de se domicilier dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie par la faculté de se domicilier dans d'autres structures déterminées par décret	Décret simple	Ministère de la justice Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) Ministère de l'intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) Direction générale de la police nationale (DGPN) Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)
25 à 33	Dispositions d'adaptation dans les outre-mer	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de fermetures administratives (Art. L. 333-3 du code de la sécurité intérieure)	Mesurer le résultat des opérations de contrôle réalisées auprès des professionnels.	Augmentation	Bilan à 3 ans sur la base de statistiques annuelles	<u>Article 1er</u> Prévenir la vente d'artifice pour un usage détourné, notamment contre les forces de l'ordre
Nombre de dessaisissements (Art. L. 2352-3 du code de la défense)	Mesurer le résultat des opérations de contrôles réalisées auprès des particuliers	Augmentation	Bilan à 3 ans sur la base de statistiques annuelles	<u>Article 1er</u> Lutter contre la constitution de stocks illégaux souvent constitués avant l'entrée en vigueur des arrêtés de restriction, et prévenir un usage illicite des produits.
Nombre de condamnations prononcées du chef du délit d'organisation de rassemblement festif à caractère musical illicite	Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)	Baisse	3 ans	<u>Article 2</u> Délictualiser l'organisation et la participation à un rassemblement musical illégal
Infractions NATINF ¹ à créer	Délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance	Baisse	1 an	<u>Article 7 (III)</u> Réduction des cas de conduite après usage de stupéfiants ou de substances psychoactives

¹ NATINF est la nomenclature des natures d'infraction (NATure d'INFraction). Cette nomenclature est définie par le ministère de la Justice.

Peines complémentaires de suspension du permis prononcées en répression du délit d'usage illicite de stupéfiants	Appréciation en tendance par la DACG des peines complémentaires de suspension du permis prononcées en répression du délit d'usage illicite de stupéfiants	Baisse	2 ans	<u>Article 6 (II)</u> Rendre applicable la peine complémentaire de suspension du permis de conduire au délit d'usage illicite de stupéfiants
Suivre le nombre de procédures pseudonymisées	Apprécier l'évolution du prorata de procédures judiciaires pseudonymisées (DGPN, DGGN et DGDDI)	Augmentation	3 ans	<u>Article 16</u> Faciliter la pseudonymisation des enquêteurs
Taux d'équipement des agents des douanes de la branche Surveillance	Taux d'équipement des agents des douanes de la branche Surveillance	50 %	2030	<u>Article 9</u> Étendre l'utilisation des caméras individuelles aux agents des douanes

TITRE I^{ER} – LUTTE CONTRE LES INCIVILITES ET LA DELINQUANCE DU QUOTIDIEN

Article 1er – Renforcer l’arsenal relatif aux explosifs, articles pyrotechniques et précurseurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Compte tenu des risques qu’ils présentent pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ainsi que pour l’environnement, les explosifs et articles pyrotechniques font l’objet d’un encadrement juridique dense, structuré autour de plusieurs textes poursuivant des finalités complémentaires : défense nationale, sécurité publique et protection de l’environnement.

Le code de l’environnement (articles [L. 557-1 à L. 557-61](#) et [R. 557-1-1 à R. 557-15-5](#)) constitue le socle juridique principal pour les produits explosifs à usage civil, notamment les articles pyrotechniques et artifices de divertissement. Les articles L. 557-1 et R. 557-6-1 et suivants définissent les explosifs et articles pyrotechniques, organisent leur mise sur le marché, leur classification (artifices F1 à F4, articles de théâtre T1 et T2) et subordonnent leur acquisition et leur utilisation à des conditions d’âge, de qualification et de sécurité.

Ce cadre juridique est notamment complété par le [décret n° 2010-580 du 31 mai 2010](#) relatif à l’acquisition, la détention et l’utilisation des artifices de divertissement et des articles pyrotechniques destinés au théâtre, ainsi que par l’arrêté du 31 mai 2010 pris en application des articles 3, 4 et 6 du décret n° 2010-580 du 31 mai 2010 relatif à l’acquisition, la détention et l’utilisation des artifices de divertissement et des articles pyrotechniques destinés au théâtre. Ces derniers précisent notamment les règles relatives aux spectacles pyrotechniques, au stockage temporaire, à la formation des artificiers et aux déclarations ou autorisations administratives préalables.

Le code de la défense (articles [L. 2352-1 à L. 2353-14](#) ; [R. 2351-1 à R. 2353-22](#)) encadre, quant à lui, les matières explosives sensibles sous l’angle de la sécurité nationale. Ses dispositions soumettent à un contrôle de l’État la fabrication, la détention, la cession, le transport et le stockage de poudres et substances explosives, selon des régimes d’autorisation ou de déclaration.

Cet encadrement fonde les pouvoirs de police administrative spéciale du préfet visant

à prévenir les détournements de ces matériaux à des fins terroristes ou criminelles, principalement via la délivrance ou le retrait d'autorisations et d'agréments relatifs leur fabrication, leur détention, leur cession, leur transport et leur stockage.

Toutefois, en l'état du droit positif, il n'existe pas, pour les explosifs, de procédure de dessaisissement par l'autorité administrative applicable à toute personne, comme cela existe pour les armes (articles L. 312-11 et suivants du code de la sécurité intérieure). Il n'existe pas non plus de procédure spécifique de fermeture administrative des commerces ne respectant pas la réglementation, comparable à ce qui existe dans d'autres domaines (voir notamment les [articles L. 331-1 à L. 334-2](#) du même code).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Toute mesure de fermeture administrative d'un établissement commercial doit être encadrée dans des conditions procédurales comparables à celles prévues par d'autres dispositifs de police administrative (notamment en matière de débits de boissons et d'établissements recevant du public), ce qui contribue à en assurer la conciliation avec les exigences constitutionnelles, en particulier la liberté d'entreprendre, la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de propriété.

La fermeture administrative d'un établissement porte atteinte à la liberté d'entreprendre, laquelle découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cependant, le Conseil constitutionnel admet de manière constante que le législateur peut limiter cette liberté pour des motifs d'intérêt général ou au titre d'exigences constitutionnelles, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Dans sa [décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981](#) (Loi "sécurité et liberté"), le Conseil constitutionnel juge que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la mise en œuvre de principes et droits de valeur constitutionnelle, et que les atteintes portées aux libertés ne doivent pas être excessives au regard des garanties et conditions posées par la loi.

Dans ce cadre, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, constitue un motif susceptible de justifier des restrictions à l'exercice de libertés constitutionnellement garanties, sous réserve d'un encadrement légal et de garanties suffisantes.

Les limitations à la liberté d'entreprendre sont possibles si elles sont justifiées et proportionnées dans le cadre du contrôle de proportionnalité ([décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012](#), Société Groupe Canal Plus et autre).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel constate une atteinte à la liberté d'entreprendre résultant d'une fermeture provisoire de salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion décidée par l'autorité administrative. Cependant, il juge que la conciliation n'est pas manifestement déséquilibrée au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public. Il relève, en particulier, le caractère temporaire de la mesure, liée à la durée de l'état d'urgence (décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, État d'urgence).

Enfin, dans sa [décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018](#) (fermeture provisoire des lieux de culte, art. L. 227-1 du CSI) le Conseil constitutionnel admet une fermeture administrative dès lors que :

- elle poursuit une finalité de prévention (ici, prévention d'actes de terrorisme) et que les conditions légales sont précisément encadrées ;
- la mesure est limitée dans le temps (six mois) et non renouvelable, une nouvelle fermeture ne pouvant reposer que sur des faits postérieurs à la réouverture ;
- la mesure doit être justifiée et proportionnée, en tenant compte de ses conséquences ;
- le juge administratif contrôle qu'elle est adaptée, nécessaire et proportionnée, et un recours effectif en référé est prévu.

S'agissant du dessaisissement, le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, peut faire l'objet de limitations justifiées par un motif d'intérêt général, sous réserve qu'elles soient nécessaires, adaptées et proportionnées. La détention de produits explosifs, d'articles pyrotechniques ou de précurseurs d'explosifs est susceptible de porter atteinte à l'ordre et à la sécurité public ; la mesure de dessaisissement, comparable à celle qui existe en matière d'armes, poursuit ainsi un objectif de sécurité des personnes et des biens. Un dispositif de dessaisissement doit, en outre, être procéduralement encadré (procédure contradictoire sauf urgence ; délai minimal ; intervention du juge des libertés et de la détention pour l'accès au domicile), ce qui contribue à sa constitutionnalité, dans un cadre comparable à celui des autres mesures de police administrative (fermetures administratives, régimes assimilés).

Dans sa [décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012](#), le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le dispositif de dessaisissement d'armes et de munitions prévu par le Code de la défense en cas d'interdiction d'acquisition et de détention. Eu égard aux garanties de fond et de procédure ; le dessaisissement étant ordonné par le préfet seul, pour des motifs d'ordre public ou de sécurité des personnes, et selon une procédure contradictoire (sauf en cas d'urgence), la décision pouvant faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative, et la saisie étant placée sous l'autorité et

le contrôle du juge des libertés et de la détention uniquement si l'intéressé ne s'est pas dessaisi de son arme, le Conseil constitutionnel a estimé que l'atteinte portée au droit de propriété n'était pas d'une gravité telle qu'elle en dénaturerait le sens et la portée. Il a donc déclaré l'article L. 2336-5 du code de la défense conforme à la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La vente, le stockage, la détention, le transport et l'usage des explosifs civils sont strictement encadrés au niveau européen par trois textes majeurs :

- La [directive 2013/29/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques Cette directive établit des exigences essentielles de sécurité et de performance pour les articles pyrotechniques afin de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de la sécurité publique ;
- La [directive 2014/28/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil. Cette directive vise à uniformiser les législations nationales pour assurer la libre circulation des explosifs tout en garantissant un niveau élevé de sécurité refonte de la directive 2007/23/CE) ;
- Le [règlement \(UE\) 2019/1148](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs. Ce règlement impose des restrictions et des contrôles sur la vente de substances chimiques qui peuvent être utilisées pour fabriquer des explosifs, afin de prévenir leur usage à des fins criminelles.

La France a transposé ces directives dans son droit national afin de se conformer aux exigences européennes et de renforcer la sécurité liée à l'usage des explosifs civils :

- La [directive 2013/29/UE](#) a été transposée par divers textes législatifs et réglementaires notamment le décret n° 2015-799 du 1er juillet 2015 relatif aux produits et équipements à risques ; titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement).
- La directive 2014/28/UE a été intégrée dans le droit français par des dispositions du code de la défense (articles R. 351-1 et suivants du titre V du livre III de la partie 2 de la partie réglementaire) et d'autres textes relatifs aux explosifs à usage civil, visant à harmoniser les règles de mise à disposition et de contrôle

des explosifs.

- Le règlement (UE) 2019/1148 est directement applicable dans les États membres, et est complété par le décret n° 2021-1033 du 4 août 2021 relatif à la limitation et au contrôle de la commercialisation et de l'utilisation de précurseurs d'explosifs codifié aux articles R. 2351-1 à R. 2351-3 du code de la défense (chapitre Ier du titre V du livre III de la partie 2).

Les dispositions européennes précitées ne traitent pas spécifiquement des enjeux de sûreté. Il appartient, dès lors, aux États membres de définir et d'adapter, dans le respect du droit de l'UE, les mesures nécessaires à la prévention des atteintes à l'ordre et à la sécurité publics.

Le présent article s'inscrit dans cette logique. Il vise principalement à renforcer les pouvoirs de police administrative des préfets dans un but préventif et à ajuster le régime de répression applicable à certaines infractions liées aux produits explosifs et aux articles pyrotechniques, afin de mieux répondre aux besoins opérationnels des forces de sécurité intérieure et aux exigences d'une réponse pénale effective. Il n'instaure pas de nouvelles obligations techniques de sécurité des produits, mais renforce la capacité d'action de l'administration pour la prévention des troubles liés à l'usage des artifices.

En conséquence, le projet n'entre pas en contradiction avec les textes européens précités : il tend à adapter la législation nationale pour améliorer l'efficacité des sanctions et la prévention des détournements et usages illicites, sans remettre en cause les obligations de sécurité déjà applicables.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La classification des artifices de divertissement et les conditions de mise sur le marché relèvent de la directive 2013/29/UE, qui distingue les catégories en fonction du niveau de danger et de l'environnement d'utilisation « normale » (notamment : usage en espace confiné / en extérieur, danger très faible / faible / moyen). Ce texte fixe également des âges minimaux de mise à disposition au public (F1, F2, F3) et permet aux États membres, pour des motifs d'ordre public, de sûreté et de sécurité, d'adopter des restrictions nationales sur la mise à disposition de certaines catégories (en pratique, notamment F2/F3).

Dans ce cadre, les réglementations nationales observées reposent principalement sur deux leviers : d'une part, l'encadrement administratif du point de vente et du stockage (logique « sécurité incendie / explosifs ») ; et d'autre part le renforcement des conditions liées à l'acheteur (âge, qualification, autorisations).

Un examen comparatif des réglementations en vigueur dans les principaux États membres révèle qu'en dépit des modifications législatives proposées, le cadre juridique français encadrant la vente et la détention d'artifices de divertissement, en particulier ceux classés en catégorie F3, demeure significativement plus permissif.

- Belgique

La vente au consommateur est limitée : l'accès aux catégories « consommateurs » (notamment F1/F2, ainsi que certains T1/P1 dans des conditions spécifiques) est encadré, tandis que les catégories F3/F4 (ainsi que T2/P2) ne sont pas mises à disposition du grand public et sont réservées à des personnes justifiant de « connaissances particulières ». Depuis le 24 mai 2024, cette habilitation est matérialisée par un pyro-pass (document Benelux, valable au maximum 5 ans).

Depuis fin septembre 2024, l'achat d'article de catégorie F2 est réservé aux personnes de plus 18 ans (12 ans pour le F1).

La détention et le stockage en vue de la vente sont encadrés : le stockage en dépôt relève d'un régime d'autorisation d'emmagasiner. Le cadre réglementaire a été actualisé, notamment par l'arrêté royal du 22 avril 2024 modifiant l'arrêté royal du 20 octobre 2015 relatif à la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques.

- Pays-Bas

Un opérateur économique doit disposer d'une « verkoopvergunning » (autorisation de vente délivrée par la commune) pour la vente de feux d'artifice aux consommateurs ; la vente et le stockage de « consumentenvuurwerk » relèvent de règles spécifiques.

Les articles de catégorie F1 (« fop-en schertsvuurwerk ») peuvent être vendus toute l'année. Les feux d'artifice de catégorie F3 sont interdits depuis le 1er décembre 2020 ; en pratique, le régime de vente « grand public » se concentre donc sur les catégories F1 et F2, sous réserves des restrictions nationales applicables à certains produits.²

- Espagne

L'installation et l'exploitation d'un établissement de vente au public de matériel pyrotechnique sont soumises à autorisation. L'ITC n°17, rattachée au Real Decreto 989/2015, encadre les conditions techniques applicables : elle organise notamment les conditions de stockage, de vente et de transport (F1, F2, F3) et fixe des exigences spécifiques pour les points de vente ; il est notamment prévu l'absence de livraison à domicile.

- Italie

² Références : Vuurwerkbesluit (décret/AMvB relatif au feu d'artifice) du 22 janvier 2002

La commercialisation au public est encadrée par le décret législatif n° 123/2015 (transposition de la directive 2013/29/UE). Pour les feux d'artifice :

- La mise à disposition des artifices de la catégorie F1 est interdite aux personnes n'ayant pas atteint 14 ans ;
- La mise à disposition des artifices de la catégorie F2 est réservée aux majeurs (avec présentation d'un document d'identité) ;
- La catégorie F3 est également réservée aux majeurs, avec exigence d'une autorisation « nulla osta » délivrée par la police (Questore) ou d'une licence de port d'armes.

Par ailleurs, les activités portant sur la fabrication, le dépôt, la vente ou le transport d'explosifs (incluant explicitement les feux d'artifice) relèvent d'un régime de licence préfectorale au titre de l'article 47 du TULPS (Regio Decreto n° 773 du 18 juin 1931).

- Luxembourg

La loi luxembourgeoise du 27 mai 2016 relative à la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques encadre la mise à disposition au public.

La vente au grand public est limitée aux catégories F1 et F2 (F1 à partir de 12 ans ; F2 réservée aux personnes de plus de 18 ans). L'achat doit être réalisé dans un point de vente disposant d'une autorisation d'exploitation délivrée par l'Inspection du travail et des mines.

- Allemagne³

Le régime de vente au détail au public est structuré autour des artifices de catégorie F1 et F2 (et, selon les cas, certains articles assimilés).

Les artifices de catégorie F1 sont disponibles toute l'année (à partir de 12 ans) ;

Les artifices de catégorie F2 ne sont vendus au détail que sur une période limitée en fin d'année (29 au 31 décembre) et sont réservés aux personnes de plus de 18 ans. Du 2 janvier au 30 décembre, la catégorie F2 ne peut être utilisée que par les titulaires des autorisations/qualifications ;

Enfin, la vente d'artifice de catégorie F3 est limitée à des personnes disposant des qualifications/autorisations requises.

- Suède⁴

³ Références : Sprengstoffgesetz (SprengG) – loi fédérale sur les substances explosives du 25 août 1969 (modifiée 2002) et Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV) – règlement d'application.

⁴ Références : Ordningslag (1993:1617) (loi relative à l'ordre public, 16 décembre 1993) ; Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (SFS 2010:1011) (loi relative aux marchandises inflammables et explosives, 1er juillet 2010, modifiée en 2025).

La vente au détail d'artifice de divertissement est soumise à un permis communal. Selon l'organisation locale, le service de secours peut être associé à l'instruction et au contrôle.

L'utilisation de produits pyrotechniques peut, selon le lieu, le moment et les circonstances, nécessiter une autorisation de la police. En outre, une liste nationale identifie les articles (notamment de catégories F1 à F3) susceptibles d'être utilisés sans permis ; cette dispense doit toutefois être appréciée au regard des prescriptions locales (arrêtés municipaux) et des conditions concrètes d'emploi, susceptibles de varier selon les communes et les situations.

- Danemark⁵

Un opérateur économique souhaitant vendre ou stocker des artifices dans le cadre du commerce de détail doit obtenir une autorisation de l'autorité communale (municipalité).

La vente au détail des artifices destinés aux consommateurs est limitée du 15 au 31 décembre ; l'utilisation est, en principe, limitée au 31 décembre et au 1er janvier.

La réglementation distingue « konsumfyrværkeri » pour les consommateurs (catégories F1 et F2) et « professionelt fyrværkeri » pour les professionnels (catégories F3 et F4).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La nécessité de légiférer résulte d'un besoin opérationnel identifié par les forces de sécurité intérieure, particulièrement exposées aux détournements et usages illicites d'explosifs et d'articles pyrotechniques utilisés comme armes à leur encontre. Ce besoin est en outre relayé par de nombreux élus locaux.

Phénomène devenu très fréquent et massif, notamment à l'occasion de certaines festivités annuelles (14 juillet, nuit de la Saint-Sylvestre, Fêtes de la musique et Halloween) et de compétitions sportives d'envergure (Ligue des Champions, Coupe du Monde de Football, Coupe d'Afrique des nations...) le détournement d'artifices de divertissement s'est généralisé pour devenir quasi quotidien lors d'opérations de

⁵ Références : Bekendtgørelse af lov om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler (loi consolidée sur les feux d'artifice et autres articles pyrotechniques, 8 janvier 2026) ; Bekendtgørelse om indførsel, fremstilling, opbevaring, overdragelse, erhvervelse og anvendelse af fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler (arrêté relatif à l'importation, la fabrication, le stockage, la cession, l'acquisition et l'utilisation des feux d'artifice et autres articles pyrotechniques, 9 septembre 2021).

police dans les quartiers sensibles. Ces artifices peuvent être utilisés en vue de protéger un trafic de stupéfiants ou de s'opposer à une arrestation. Les engins pyrotechniques sont utilisés parfois massivement en un temps très court pour attaquer ou repousser les forces de l'ordre, plusieurs dizaines d'articles pyrotechniques pouvant ainsi être tirés en quelques minutes.

Durant les émeutes de juin 2023, l'analyse du phénomène avait mis en exergue que 65 départements métropolitains avaient été touchés par des tirs de haute intensité, occasionnant des blessures parfois très graves.

Depuis le 1er janvier 2025, la plateforme de remontée d'information opérationnelle (PRIO) est utilisée par la direction générale de la police nationale pour assurer la comptabilité des faits caractéristiques de violences urbaines, parmi lesquels les détournements d'articles pyrotechniques au préjudice des forces de l'ordre. Au total, 3 199 usages détournés d'artifice ont été comptabilisés (soit 15 % du total des faits de violences urbaines). En réaction aux tirs subis, les policiers ont utilisé 2 411 moyens collectifs de défense (grenades lacrymogènes, grenades de désencerclement, lanceurs de balles de défense). Ces faits ont conduit à l'interpellation de 389 individus (dont 102 mineurs), parmi lesquels 244 ont fait l'objet d'un placement en garde à vue. 34 policiers ont été blessés par des tirs (4 en urgence absolue et 30 en urgence relative).

Les artifices utilisés sont souvent issus de circuits de commercialisation occultes ou irréguliers :

- importations ou achats numériques massifs par des particuliers qui les commercialisent ensuite clandestinement pour qu'ils soient utilisés contre les forces de l'ordre ;
- mise en vente, souvent dans des conditions irrégulières, dans des épiceries ou des boutiques de quartier, parfois en méconnaissance d'un arrêté d'interdiction du préfet.

Il est également souvent constaté que l'usage détourné est le fait de mineurs qui profitent de mises en vente locales dans des conditions non conformes (défaut de vérification de l'âge minimal d'achat) et qui en font ensuite usage contre les forces de l'ordre, se blessant parfois eux-mêmes gravement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet a pour objectif de renforcer la prévention et la répression des détournements et mésusages d'articles pyrotechniques et de produits explosifs, par le renforcement du dispositif de police administrative et l'adaptation du régime de sanctions pénales.

Il a pour finalité, d'autre part, de favoriser l'efficacité des investigations et de la réponse pénale, notamment afin de retracer l'origine des produits utilisés lors d'épisodes de violences urbaines, d'identifier les filières d'approvisionnement et d'en neutraliser les promoteurs.

Le texte tend, en outre, à permettre un traitement judiciaire plus efficient des infractions de moindre gravité dans le champ des explosifs civils, tout en garantissant une réponse proportionnée aux atteintes à l'ordre public constatées.

Il vise enfin à renforcer la responsabilisation des opérateurs économiques mettant à disposition du public des produits sensibles, en clarifiant et en rendant plus effectives les diligences attendues lors de la délivrance.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le recours au seul vecteur réglementaire est insuffisant : les mesures envisagées, par leur portée normative et leur objet, relèvent du domaine de la loi.

Le recours à la loi s'impose dès lors que le projet de texte instaure des dispositifs qui, par leur objet et par leurs effets, relèvent du domaine réservé au législateur et touchent à des libertés constitutionnellement protégées. En application de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe notamment les règles concernant les garanties fondamentales des libertés publiques, ainsi que la détermination des crimes et délits, des peines et les éléments essentiels de la procédure pénale.

En premier lieu, la fermeture administrative d'un établissement de vente d'articles pyrotechniques constitue une mesure de police administrative susceptible d'affecter directement l'exercice de la liberté d'entreprendre et, le cas échéant, l'activité économique d'un opérateur. Une telle atteinte ne peut être juridiquement sécurisée que si ses conditions, sa durée, les garanties procédurales (notamment contradictoire, motivation, voies de recours) et les critères de proportionnalité sont posés au niveau législatif.

En deuxième lieu, la procédure de dessaisissement (incluant le retrait, la prise en charge et, le cas échéant, la destruction de stocks) emporte une atteinte substantielle aux prérogatives attachées au droit de propriété et implique, par nature, la fixation de garanties et d'un cadre normatif clair : finalités, cas d'ouverture, autorité compétente, modalités de conservation et de sort des biens, ainsi que recours juridictionnels. Ces éléments ne peuvent pas être institués de manière autonome par voie réglementaire, au regard du partage des compétences entre la loi et le règlement.

Enfin, les volets relatifs à l'aggravation du quantum des peines et à l'accélération du traitement judiciaire (juge unique, comparution immédiate, et plus largement règles de procédure pénale) relèvent directement de la compétence du législateur au titre de l'article 34, et ne peuvent donc pas être créés ni modifiés par décret.

3.2. OPTION RETENUE

Le cadre juridique actuel étant insuffisant pour lutter efficacement contre l'usage détourné des produits explosifs, articles pyrotechniques et précurseurs d'explosifs, l'option retenue est celle d'un renforcement des outils préventifs de police administrative et des sanctions pénales existants, afin de doter les forces de sécurité intérieure et les juridictions d'outils adaptés aux besoins opérationnels.

Le I de l'article institue un régime de fermeture administrative des établissements en cas de violation des dispositions législatives et réglementaires régissant la production, l'acquisition, la transformation, le stockage ou la commercialisation des produits explosifs, des articles pyrotechniques dont la liste est établie par voie réglementaire ou des précurseurs d'explosifs, ou en cas de méconnaissance d'une interdiction de vente de ces produits à raison de troubles graves à l'ordre public résultant de leur usage.

Il permet au préfet d'ordonner la fermeture pour une durée maximale de six mois, avec possibilité de prolongation par le ministre de l'intérieur pour seconde durée maximale de six mois.

Cette mesure comble l'absence de fondement législatif permettant, à ce jour, de fermer administrativement un commerce en raison de manquements constatés aux règles relatives aux produits explosifs, articles pyrotechniques et précurseurs d'explosifs (notamment les conditions de stockage, la délivrance à des personnes ne remplissant pas les conditions d'âge et de qualification ou de formation), en s'inspirant du régime de police administrative existant en matière de débits de boissons ou d'autres établissements mentionnés aux chapitres II, III et III bis du titre III du livre III du code de la sécurité intérieure (établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place, établissements diffusant de la musique ou encore commerces et établissements ouverts au public).

Elle vise à renforcer l'effectivité des contrôles en prévenant le risque de réitération des manquements constatés par le recours à une fermeture administrative temporaire, afin de réduire les risques d'accidents et de détournements d'usage de ces produits dangereux. En cela, il s'agit d'un régime de police administrative et non d'un régime de sanction : l'objectif est d'empêcher que la méconnaissance des règles

applicables (interdiction de vente à un mineur, non-respect d'un arrêté d'interdiction...) n'alimente l'utilisation détournée des artifices.

Le II de l'article crée une procédure de dessaisissement des produits explosifs, des articles pyrotechniques et des précurseurs d'explosifs.

La procédure permet au préfet, lorsque l'utilisation de ces produits est susceptible de causer des troubles graves et imminents à l'ordre ou à la sécurité publics, d'ordonner leur dessaisissement, soit par vente à une personne morale habilitée, soit par remise à une personne morale en capacité de procéder à leur destruction. Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions dans lesquels les produits peuvent être vendus ou remis de manière à assurer la traçabilité de la vente ou de la remise et donc à s'assurer que les produits ne sont pas remis en circulation de manière occulte.

À défaut de dessaisissement dans le délai imparti, une remise aux services de la sécurité civile peut être ordonnée, sans contrepartie financière. Si la personne concernée n'obtempère pas, une saisie au domicile ou dans tout endroit où les produits sont entreposés peut être autorisée et contrôlée par le juge des libertés et de la détention. La remise et la saisie n'ouvrent droit à aucune indemnisation.

Le présent article crée un instrument de prévention directement mobilisable par l'administration qui répond à des cas constatés par les forces de sécurité intérieure, lorsqu'une personne accumule légalement un important stock d'articles pyrotechniques et qu'il est manifeste qu'il ne le fait pas pour son usage personnel mais bien pour le céder dans des conditions permettant leur usage contre les forces de l'ordre notamment.

La procédure contradictoire est postérieure à la notification de la mesure afin que la personne ne vende pas dans le circuit occulte la marchandise. Des infractions pénales délictuelles sont créées pour sanctionner ceux qui se déferaient irrégulièrement de leur stock ou qui ne les remettraient pas aux services de la sécurité civile.

Le III de l'article précise et sécurise les obligations des personnes délivrant des articles pyrotechniques en soumettant tous les artifices pyrotechniques aux règles de traçabilité des ventes et de signalement des transactions suspectes actuellement applicables aux seuls articles de divertissement, pour lutter plus efficacement contre le détournement d'usage, les forces de sécurité intérieure constatant que les mésusages concernent également les articles autres que ceux relevant du seul divertissement.

Il rend par ailleurs plus effective la réglementation interdisant la vente de certains articles à des personnes ne satisfaisant pas aux conditions d'âge ou, le cas échéant, de qualification/formation en créant une obligation explicite de vérification de ces

conditions par le vendeur, par analogie avec les régimes de vente soumis à contrôle de l'âge (alcool, tabac).

Le IV de l'article rend éligibles à une procédure pénale simplifiée certaines infractions relatives à la détention, au transport et aux manquements en matière d'explosifs et de pyrotechnie.

Cette évolution vise à adapter les modalités de jugement à la nature de ces contentieux, souvent caractérisés par une volumétrie importante et la nécessité d'une réponse pénale rapide, notamment lors d'épisodes de troubles à l'ordre public. Elle doit permettre, en conséquence, de fluidifier le traitement des procédures en évitant, pour ces infractions, le recours systématique à une formation collégiale, sans modifier la définition des infractions ni le régime des peines encourues.

La présente modification porte exclusivement sur la compétence de jugement et l'organisation de l'audience (extension du périmètre de l'article 398-1), et n'emporte pas, par elle-même, création d'une procédure nouvelle : les règles applicables demeurent celles du code de procédure pénale, sous le contrôle du juge, dans le respect des garanties procédurales (droits de la défense, contradictoire et voies de recours).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Cet article renforce le cadre juridique applicable aux produits explosifs, articles pyrotechniques et précurseurs d'explosifs en opérant des insertions et ajustements ciblés dans le code de la sécurité intérieure, le code de la défense, le code de l'environnement et le code de procédure pénale, sans remettre en cause l'architecture générale du régime juridique actuel.

Le I de l'article modifie l'article L. 333-3 du code de la sécurité intérieure afin de permettre au préfet d'ordonner la fermeture administrative d'un établissement, pour une durée maximale de six mois, en cas de violation des dispositions régissant la production, l'acquisition, la transformation, le stockage ou la commercialisation des produits explosifs, des articles pyrotechniques listés par voie réglementaire ou des précurseurs d'explosifs, ainsi qu'en cas de violation d'une interdiction de vente prononcée en raison de troubles graves à l'ordre public résultant de leur usage. Le

ministre de l'intérieur peut prolonger la fermeture pour une durée maximale de six mois.

Le II de l'article insère un nouveau chapitre II bis « Dessaisissement » au sein du code de la défense composé de trois articles :

Le nouvel article L. 2352-3 permet au préfet, par une décision motivée, d'ordonner à une personne de se dessaisir des produits explosifs, des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs qu'elle détient, lorsque l'utilisation de ces produits est susceptible de causer des troubles graves et imminents à l'ordre ou à la sécurité publics.

Le nouvel article L. 2352-4 autorise le préfet à ordonner la remise des produits dont la personne ne se serait pas dessaisie au service compétent, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, et à procéder à leur saisie sous le contrôle du juge de la liberté et de la détention (JLD).

Le nouvel article L. 2352-5 détermine les sanctions pénales applicables au non-respect des conditions de dessaisissement prévues par l'article L. 2352-3 et à l'absence de remise prévue par l'article L. 2352-4.

La procédure de dessaisissement est fondée sur des objectifs d'intérêt général que sont la prévention des troubles à l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens et le bon fonctionnement du service public de la sécurité.

L'atteinte portée aux droits et libertés est modeste, s'agissant d'une procédure qui a pour seul effet d'obliger quelqu'un à se défaire, contre rémunération, de produits qu'il détient. C'est seulement s'il n'obtempère pas qu'il est procédé à l'exécution d'office ; procédure placée sous le contrôle du JLD dès lors qu'il s'agit de porter atteinte à la vie privée de l'intéressé. Le texte prévoit ainsi les garanties nécessaires avec le contrôle du juge judiciaire, tout en permettant à l'administration de prévenir des troubles graves à l'ordre public.

Le II de l'article modifie par ailleurs l'article L. 2353-10 du code de la défense en aggravant le *quantum* des peines applicables : les infractions relatives au port et transport de produits explosifs ou d'articles pyrotechniques sont punies de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (au lieu de six mois et 7 500 euros). L'ajout des mots « ou d'articles pyrotechniques » a pour objet de lever toute ambiguïté sur le périmètre de l'infraction et d'assurer que le dispositif répressif couvre explicitement ces articles, sans avoir à établir systématiquement leur caractère non détonant.

Le III de l'article modifie les articles L. 557-10-1 et L. 557-10-2 du code de l'environnement en supprimant les mots « destinés au divertissement », afin d'étendre

le champ du régime de signalement aux articles pyrotechniques au-delà des seuls articles de divertissement.

Il ajoute une obligation explicite selon laquelle les personnes qui délivrent des articles pyrotechniques doivent, préalablement, vérifier auprès de l'acquéreur qu'il remplit les conditions d'âge et, le cas échéant, de qualification ou de formation prévues par la réglementation applicable.

Enfin le IV de l'article modifie l'article 398-1 du code de procédure pénale en rendant éligibles à la procédure à juge unique, des infractions déterminées prévues :

- aux 1° et 2° de l'alinéa 3 de l'article 322-11-1 du code pénal : délit de détention ou transport de substances, de produits incendiaires ou explosifs (ou éléments destinés à leur composition) des infractions (destructions/dégradations dangereuses) ou des atteintes aux personnes. Cet article réprime également la détention et le transport sans motif légitime de certains explosifs ;
- à l'article L. 557-60-1 du code de l'environnement : délit sanctionnant, pour les opérateurs économiques, le fait de mettre à disposition des articles pyrotechniques à des personnes ne remplissant pas les conditions d'âge ou de connaissances techniques exigées et le fait, pour un particulier, d'en acquérir, d'en détenir, d'en manipuler et d'en utiliser sans disposer des connaissances techniques requises ;
- à l'article L. 2353-10 du code de la défense : répression du port ou transport, sans motif légitime, d'artifices non détonants ou d'articles pyrotechniques.

Cette modification porte sur la compétence de jugement et l'organisation de l'audience, sans créer une procédure pénale autonome et sans modifier la définition des infractions.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'article a pour objet principal de faire évoluer le régime de prévention et de lutte contre certaines infractions relatives aux produits explosifs et aux articles pyrotechniques, afin de l'adapter aux besoins opérationnels des forces de sécurité intérieure et de garantir une réponse administrative et pénale plus effective. Il ne crée pas d'exigence technique nouvelle en matière de sécurité des produits, mais renforce le caractère dissuasif et l'effectivité des dispositifs existants.

Dès lors, le projet s'inscrit en conformité avec les textes européens précités : il vise à ajuster le droit interne pour améliorer l'efficacité des sanctions et la prévention des détournements et usages illicites, sans modifier les obligations de sécurité déjà en vigueur.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact macroéconomique est limité. Les dispositions concernent des secteurs économiques spécifiques (explosifs, pyrotechnie, précurseurs d'explosifs) déjà encadrés par une réglementation stricte au regard d'exigences de sécurité et de sûreté publiques.

Les effets attendus relèvent principalement de la prévention des troubles graves à l'ordre public et toucheront pour l'essentiels des circuits de vente au détail confidentiels ou marginaux ; ils sont susceptibles d'entraîner une réduction des coûts induits pour la puissance publique (dégradations, interventions des services publics).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les impacts de l'article sont principalement concentrés sur les opérateurs économiques du commerce et de la vente au détail. Le texte autorise leur fermeture administrative par le préfet en cas de manquements graves à la réglementation (jusqu'à six mois, prolongeable de la même durée par le ministre de l'Intérieur). Il explicite les diligences attendues lors de la délivrance des produits concernés, en imposant la vérification des conditions d'âge et, le cas échéant, de qualification ou de formation de l'acquéreur. Pour autant, il n'institue pas, en tant que tel, de procédure substantiellement nouvelle, dès lors que les opérateurs sont déjà tenus de conformer leurs pratiques commerciales aux exigences réglementaires applicables.

Dans les zones frontalières, un effet concurrentiel au détriment des opérateurs économiques français apparaît peu probable. En effet, hormis l'Espagne, les pays frontaliers ont des dispositifs de commercialisation généralement plus contraignants (catégories interdites, exigence d'autorisations, périodes de vente très limitées), ce qui réduit l'attractivité d'un report d'achats vers les commerces situés de l'autre côté de la frontière.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Ces dispositions ne devraient pas avoir d'effet significatif sur le budget de l'Etat. Les forces de sécurité intérieure sont déjà mobilisées périodiquement dans le cadre des

plans départementaux de contrôle des opérateurs économiques intervenant dans les domaines des explosifs, des articles pyrotechniques et des précurseurs d'explosifs. La procédure de dessaisissement est susceptible d'entraîner, de manière ponctuelle, une mobilisation complémentaire des services préfectoraux et des forces de sécurité (contrôles, accompagnement des remises/saisies), ainsi qu'une sollicitation accrue de la chaîne pénale. Des économies indirectes sont attendues si ces mesures contribuent à réduire les troubles graves à l'ordre public et les dommages associés, notamment ceux visant les forces de sécurité intérieure et les agents des services publics.

S'agissant du dessaisissement, il n'est pas identifié d'impact financier direct pour l'administration au titre de l'indemnisation : le dernier alinéa de l'article L. 2352-4 prévoit expressément que la remise ou la saisie ne donne lieu à aucune indemnisation.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le texte renforce les sanctions pesant sur les particuliers en cas de détention de produits explosifs, d'articles pyrotechniques ou de précurseurs d'explosifs : possibilité de dessaisissement administratif, puis remise ou saisie au domicile sous le contrôle du juge des libertés et de la détention ; absence d'indemnisation en cas de remise ou de saisie. L'effet dissuasif est renforcé par l'aggravation des sanctions pénales. Il vise également à limiter l'accès des articles pyrotechniques les plus dangereux aux mineurs ne remplissant pas les conditions d'âge, dans un contexte d'implication accrue de mineurs dans des faits de violences urbaines.

Dans les espaces frontaliers, caractérisés par une forte intégration des mobilités et des pratiques d'achat, la mesure n'est pas susceptible de produire, en période normale, des effets nouveaux et spécifiques sur les citoyens. Le risque d'adaptation des comportements par report des acquisitions vers un pays voisin apparaît limité, dès lors que, les États riverains de la France ont, pour l'essentiel, adopté des règles de vente et d'acquisition des articles pyrotechniques plus strictes (notamment en Belgique et en Allemagne). Les achats transfrontaliers observés relèvent principalement de stratégies de contournement lors de périodes sensibles, en particulier lorsque des mesures préfectorales temporaires de restriction ou d'interdiction sont prises pour prévenir des troubles à l'ordre public (fin d'année, 14 juillet...).

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le projet n'emporte pas d'impact financier direct pour les collectivités territoriales. Des effets indirects positifs peuvent toutefois être attendus, liés à la réduction des conséquences des usages illicites d'articles pyrotechniques (incendies, dégradations, atteintes aux équipements publics). Le texte est, par ailleurs, sans incidence sur la

répartition des compétences : il ne crée ni ne transfère aucune compétence de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

La mise en œuvre de la mesure ne devrait pas entraîner d'impact opérationnel spécifique pour les collectivités et services déconcentrés des territoires frontaliers, dès lors que le phénomène de détournement d'usage des articles pyrotechniques demeure principalement local, même si l'approvisionnement peut, ponctuellement, revêtir une dimension transfrontalière.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La prise de décision administrative est susceptible d'engendrer une charge de travail limitée pour les préfectures (décisions de fermeture, mise en œuvre de la procédure contradictoire, suivi des délais) ainsi que pour les services de sécurité civile (réception et destruction des produits ou artifices saisis). Les forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales) sont mobilisées pour les opérations de contrôle, de remise ou de saisie. L'accès au domicile, le cas échéant, intervient dans le cadre d'une autorisation et d'un contrôle du juge des libertés et de la détention.

Par ailleurs, l'adaptation des modalités de jugement des infractions mentionnées à l'article 398-1 du code de procédure pénale est susceptible de générer des économies d'échelle en ressources, tant pour le ministère de la justice que pour le ministère de l'intérieur. Ces effets restent difficiles à chiffrer en l'absence de données consolidées sur la volumétrie des infractions ; ils tiennent néanmoins à la capacité accrue d'absorption des pics de contentieux, notamment lors d'épisodes de violences urbaines, sans surcoût structurel.

Enfin, le recours à l'ordonnance pénale, lorsqu'il est juridiquement possible, contribuera à un traitement procédural accéléré et donc moins coûteux.

Le présent article est sans impact sur les zones frontalières qui sont d'ores et déjà concernées par des achats réalisés à l'étranger lors de certaines périodes (notamment fin d'année ou à l'occasion de dates localement sensibles) afin de contourner des restrictions temporaires de vente, de port, de transport ou d'usage décidées pour prévenir des troubles récurrents. Dans ce contexte, un besoin de coordination renforcée demeure entre les forces de sécurité intérieure et les services des douanes, afin de traiter efficacement les phénomènes d'achat transfrontaliers et de faciliter les échanges d'informations.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Le texte emporte un impact direct en matière de protection des mineurs contre les risques liés à un usage détourné des articles pyrotechniques de divertissement, par le renforcement des vérifications d'âge lors de leur délivrance. L'effet attendu est une limitation de l'accès des mineurs aux produits concernés et, plus largement, une meilleure effectivité des interdictions de vente.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le choix d'une justice plus rapide n'est pas sans conséquence pour la société. Une justice accélérée peut avoir un effet dissuasif, particulièrement dans le contexte des violences urbaines où une réponse judiciaire rapide est cruciale pour maintenir l'ordre public. La certitude d'une sanction rapide peut en outre dissuader les individus de commettre des infractions similaires. Enfin, en traitant rapidement les infractions, le système judiciaire peut mieux prévenir les récidives, corrigeant ainsi les comportements déviants avant qu'ils ne deviennent récurrents.

Ainsi, en réduisant les délais de traitement des infractions et en améliorant l'efficacité du système judiciaire, cette loi peut contribuer à une plus grande stabilité sociale, démontrant que l'État prend des mesures concrètes pour prévenir et réprimer les actes de violence.

De même, le renforcement des pouvoirs de police administrative du préfet va dans le sens d'une plus grande efficacité dans la lutte contre les usages détournés d'articles pyrotechniques.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire et la gestion des déchets.

Les mesures de fermeture administrative, de dessaisissement et de saisie visent à limiter la détention et l'usage à risque de produits pouvant être à l'origine d'événements (accidents, incendies, explosions). Cet objectif est cohérent avec une logique de prévention des risques technologiques, sans qu'un indicateur d'impact puisse être produit à ce stade. Par conséquent, le texte ne nuit pas à la stratégie de prévention des risques technologiques et est susceptible d'y contribuer positivement.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et des espaces.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

➤ Procédure de fermeture administrative (article L. 333-3 du code de la sécurité intérieure)

En application du titre IV disposition relatives à l'outre-mer du livre III, article L. 341-1 à L. 347-2 du CSI :

L'article L. 333-3 du CSI a vocation à s'appliquer directement dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 341-1 du CSI.

L'article L. 333-3 du CSI a vocation à s'appliquer dans le Département de Mayotte, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 342-1 du CSI.

L'article L. 333-3 du CSI a vocation à s'appliquer dans à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 343-2 du CSI.

L'article L. 333-3 du CSI n'a pas vocation à s'appliquer en Polynésie française (article L. 344-1 du CSI) ; en Nouvelle-Calédonie (article L. 345-1 du CSI) ; à Wallis-et-Futuna (article L. 346-1 du CSI) et dans les Terres australes et antarctiques françaises (article L. 347-1 du CSI).

➤ Création d'une mesure de dessaisissement (articles L. 2352-3 et L. 2352-4 du code de la défense)

La mesure a vocation à s'appliquer directement dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion (article L. 6113-1 du code de la défense).

La mesure à vocation à s'appliquer dans le département de Mayotte, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 6121-1 du code de la défense.

La mesure à vocation à s'appliquer dans la collectivité de Saint-Barthélemy, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 6221-1 du code de la défense.

La mesure à vocation à s'appliquer dans la collectivité de Saint-Martin, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 6231-1 du code de la défense.

La mesure à vocation à s'appliquer dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 6241-1 du code de la défense.

Sous réserve d'adaptation, cette mesure sera applicable dans les îles Wallis-et-Futuna (article L. 6323-2 du code de la défense) ; en Polynésie française (article L. 6323-2 du code de la défense) ; en Nouvelle-Calédonie (article L. 6343-3 du code de la défense) et dans les Terres australes et antarctiques françaises (article L. 6353-2 du code de la défense).

Les autres mesures prévues par le présent article (modifications des articles L. 2353-10 du code de la défense au point II, des articles L.557-10-1 et L.557-10-2 du code de l'environnement au point III et de l'article 398-1 du code de procédure pénale au point IV) sont sans impact sur l'application dans l'espace de ces textes.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État déterminera les modalités de mise en œuvre de la procédure de dessaisissement (vente, remise, destruction, procédure). Les autres mesures sont d'application directe.

Article 2 – Délictualiser l'organisation et la participation à un rassemblement musical illégal

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Historique et évolution du phénomène des rassemblements à caractère musical en France

Emergence - Le phénomène des rave parties, administrativement qualifiées de rassemblements musicaux illégaux (RMI), trouve son origine au milieu des années 1980 au Royaume-Uni dans le sillage de l'émergence des musiques électroniques (*acid house*, *techno*, etc.) et d'une culture festive alternative se développant en marge des circuits commerciaux traditionnels. Ces rassemblements, souvent organisés de manière informelle et dans des lieux isolés, s'inscrivent dès l'origine dans une logique de contre-culture, revendiquant des valeurs de liberté, d'autogestion et de rejet des cadres institutionnels classiques.

En France, les rave parties apparaissent au début des années 1990, portées par des collectifs informels appelés *sound systems*. Le mouvement se structure rapidement autour de deux formes principales que sont les rave parties déclarées, organisées dans un cadre légal, et les free parties⁶, non déclarées, souvent clandestines. Ces événements se caractérisent par leur mobilité, leur imprévisibilité et l'usage de moyens de communication discrets ou chiffrés, compliquant leur anticipation par les autorités.

Quantification et physionomie - Sur la période récente, le phénomène demeure quantitativement difficile à appréhender. Selon une étude du service central de renseignement criminel (SCRC) de la gendarmerie nationale de 2023, entre 300 et 700 rave parties ont été annuellement recensées en zone gendarmerie entre 2019 et 2022, avec un pic en 2019 (676 événements), une baisse marquée en 2020 liée aux restrictions sanitaires puis une reprise progressive en 2021 et 2022 (536 événements en 2022). En 2024, la direction nationale du renseignement territorial a comptabilisé 326 rassemblements (contre 398 en 2023), ayant, au total, réuni 150 000 participants (contre 219 000 en 2023) sur l'ensemble du territoire national. Lors de ces événements, les participants se montrent de plus en plus hostiles à l'égard des forces de l'ordre, en particulier lorsque ces dernières procèdent à des saisies de matériel ou empêchent la tenue d'un rassemblement. En 2025, 337 rave parties, ayant réuni 102 000 personnes,

⁶ Le terme « free » renvoie moins à la gratuité qu'à l'idée de liberté d'accès et d'organisation.

ont été recensées en France. Cette baisse du nombre d'évènement et de participant peut s'expliquer par la forte mobilisation des services au travers d'une détection accrue de ces événements et par un renforcement des contrôles, interpellations et saisies de matériels lors des rave parties.

Si ces chiffres semblent se stabiliser au niveau national, au niveau local, certains départements voient le nombre de rave parties organisées sur leur territoire augmenter significativement. Ainsi, dans le seul département de l'Hérault, le nombre de ces événements est passé de 17 en 2021 à 30 en 2022 et 39 en 2023⁷.

La grande majorité des événements recensés⁸ rassembleraient moins de 500 participants, tandis que quelques rassemblements de plus grande ampleur peuvent ponctuellement attirer plusieurs milliers de personnes. Ainsi, sur les 337 rave parties recensées en 2025, près de 63 % ont réuni moins de 200 personnes tandis que deux rassemblements organisés en mai à Montvalent, dans le Lot, et en juillet à Mont-Lozère-et-Goulet, en Lozère, ont réuni plus de 10 000 participants⁹.

Enjeux - L'encadrement normatif des rave parties est principalement justifié par des impératifs d'ordre public, de sécurité sanitaire et de tranquillité publique. Néanmoins, des enjeux connexes, notamment en matière de sécurité routière et de gestion des flux de population, sont également pris en compte. Entre janvier 2023 et avril 2025, on dénombre quatre décès et environ 1 000 prises en charge par les secours lors des rassemblements de plus de 500 personnes. S'agissant des produits stupéfiants, les substances consommées appartiennent principalement à la famille des substances chimiques psychoactives¹⁰.

Entre 2018 et 2022, les forces de gendarmerie ont ainsi instruit en moyenne environ 750 procédures judiciaires par an en lien avec ces événements, principalement pour des infractions routières et des infractions à la législation sur les stupéfiants, sans que cela permette toutefois d'établir un lien systématique avec des formes structurées de criminalité organisée.

➤ Encadrement juridique du phénomène

À partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000, l'État a progressivement mis en place une réglementation visant à encadrer ou limiter ces rassemblements. Aux termes de l'article [23-1](#) de la [loi n° 95-73 du 21 janvier 1995](#), issu

⁷ [Question écrite n° 11615](#), 16e législature.

⁸ Environ 85 à 90 %.

⁹ Source [Le Dauphiné libéré](#).

¹⁰ Les substances régulièrement présentes dans les milieux festifs alternatifs sont la MDMA, le LSD, la kétamine, les amphétamines et le GHB.

de l'article 53 de la [loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001](#), les rassemblements exclusivement festifs à caractère musical dans des lieux non aménagés au préalable doivent, s'ils concernent un effectif prévisible de plus de 500 participants (article [R. 211-2](#) du code de la sécurité intérieure) et compte tenu de leur mode d'organisation et des risques encourus, faire l'objet d'une déclaration des organisateurs à l'autorité préfectorale.

Cette déclaration doit mentionner les mesures de sécurité et l'autorisation d'occuper le lieu (article [L. 211-5](#) du code de sécurité intérieure et article 1^{er} du décret n° [2002-887 du 3 mai 2002](#) pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical). Ces dispositions ont fait l'objet d'une [circulaire du 24 juillet 2002](#) sur les dispositions de la loi sur la sécurité quotidienne relative aux raves parties et sur les dispositions réglementaires d'application. Ces dispositifs contribuent paradoxalement à renforcer le caractère clandestin d'une partie du mouvement, tout en favorisant, en parallèle, l'émergence de formats plus institutionnalisés et déclarés.

Les rassemblements festifs à caractère musical sont définis par l'[article L. 211-5 du code de la sécurité intérieure](#) comme des événements « organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas préalablement aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques fixées par décret en Conseil d'État, tenant à leur importance, à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être encourus par les participants ».

Les articles [L. 211-5](#) à [L. 211-8](#) du code de sécurité intérieure encadrent les conditions d'organisations de ces rassemblements. Ils fixent notamment les conditions de déclarations dont les organisateurs sont responsables. L'objectif est de permettre un dialogue entre les organisateurs et l'autorité préfectorale compétente, ainsi que la mise en œuvre de garanties de nature à limiter les risques précités. L'article L. 211-6 du CSI, qui prévoit que le préfet organise une concertation avec les responsables lorsque les moyens envisagés paraissent insuffisants pour garantir le bon déroulement du rassemblement, s'inscrit dans cette volonté de dialogue et vise à inciter les organisateurs de tels rassemblements à les déclarer.

Ces dispositions législatives sont précisées par les [articles R. 211-2 à R. 211-9 du même code](#), notamment en ce qui concerne la déclaration de la manifestation et les délais dans lesquels cette dernière doit être adressée à l'autorité préfectorale. Sont ainsi exclusivement concernés les rassemblements remplissant cumulativement les conditions suivantes :

- Ils donnent lieu à la diffusion de musique amplifiée ;
- Le nombre prévisible de personnes présentes sur les lieux dépasse 500 ;

- Leur annonce est prévue par voie de presse, affichage, diffusion de tracts ou par tout moyen de communication ou de télécommunication ;
- Ils sont susceptibles de présenter des risques pour la sécurité des participants, en raison de l'absence d'aménagement ou de la configuration des lieux.

L'article [R. 211-27 du code de la sécurité intérieure](#) punit de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe le fait d'organiser un tel rassemblement sans déclaration ou en violation d'une interdiction. L'amende encourue est dès lors de 1 500 €, montant qui est doublé lorsque l'auteur se trouve en état de récidive légale (application combinée de l'[article R. 211-30 du code de la sécurité intérieure](#) et de l'[article 132-11 du code pénal](#)).

Au titre des peines complémentaires, l'[article R. 211-28 du même code](#) expose les auteurs de cette contravention à la suspension pour 3 ans au plus de leur permis de conduire, à la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ainsi qu'à une peine de travail d'intérêt général d'une durée comprise entre 20 et 120 heures.

Afin de faciliter l'exécution de la confiscation, l'[article L. 211-15 du même code](#) prévoit que les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire peuvent saisir le matériel utilisé, pour une durée maximale de six mois, en vue de sa confiscation par la juridiction saisie.

Dès lors que des personnes morales sont déclarées responsable de la contravention, celles-ci encourent, outre l'amende dont le montant applicable aux personnes physiques est quintuplé (ou décuplé en cas de récidive), la peine de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ([article R. 211-29 du code de la sécurité intérieure](#)).

Malgré l'ensemble de ces mesures, il apparaît que la répression n'est pas suffisamment dissuasive et adaptée à l'ampleur du phénomène.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➤ Principe de légalité des délits

Le principe de légalité des délits implique, d'une part, la nécessité pour le législateur de définir les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et, d'autre part, l'obligation pour ce même législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale¹¹.

¹¹ Décision n° [80-127 DC du 20 janvier 1981](#)

Par exemple, sur ce fondement, le Conseil a censuré :

- la définition tautologique du harcèlement sexuel¹² ;
- le renvoi à une liste non claire¹³ ;
- la référence à un "*plan de vigilance*", notion nouvelle, méconnue et non définie¹⁴.

➤ Principes de nécessité et de proportionnalité

Le Conseil Constitutionnel juge qu'« il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables [...] toutefois, il lui incombe d'assurer, ce faisant, la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés »¹⁵.

L'[article 8](#) de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. Le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci. Toutefois, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, le Conseil constitutionnel s'assure de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

S'agissant du lien entre le comportement incriminé et la sanction encourue, le contrôle du Conseil constitutionnel est limité aux dispositions relatives aux peines obligatoires, c'est-à-dire aux peines que le juge est tenu de prononcer. Dans un tel cadre, le Conseil constitutionnel vérifie qu'il existe un lien entre la peine obligatoire et la nécessité d'assurer une meilleure répression du comportement concerné¹⁶. En revanche, un tel lien n'est pas exigé en matière de peine facultative, ce contrôle intervenant au stade du prononcé de la sanction par le juge et non, en amont, au stade de l'instauration de la peine par le législateur. S'agissant des peines facultatives, le Conseil constitutionnel examine la nature des comportements réprimés et précise que

¹² [Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012](#).

¹³ [Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013](#).

¹⁴ [Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017](#).

¹⁵ [Cons. const., 18 janvier 1995, n° 94-352 DC](#), cons. 23.

¹⁶ A titre d'exemple, s'agissant de la peine obligatoire d'annulation du permis de conduire en cas de récidive du délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, le Conseil constitutionnel a souligné, dans sa décision n° [2010-40 QPC du 29 septembre 2010](#), qu'« en instituant une peine obligatoire directement liée à un comportement délictuel commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule, l'article L. 234-13 du code de la route vise, aux fins de garantir la sécurité routière, à améliorer et renforcer la répression des atteintes à la sécurité des biens et des personnes provoquées par la conduite sous l'influence de l'alcool » (cons. 3.).

« les peines instituées [...] sont prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur »¹⁷. Ainsi, le code pénal comporte nombre d'infractions pour lesquels la peine complémentaire de suspension du permis de conduire est encourue sans que le lien entre le comportement incriminé et cette sanction n'apparaisse évident.

➤ Principe d'individualisation des peines

L'exigence d'individualisation des peines requiert que les sanctions ayant le caractère d'une punition fassent l'objet d'un prononcé qui soit personnalisé par rapport à celui auquel elle est infligée. L'exigence a principalement pour conséquence d'interdire les peines automatiques. C'est ce que le Conseil constitutionnel a relevé pour la peine obligatoire d'inéligibilité prévue pour les crimes et des délits déterminés. Il a constaté que cette peine « doit être prononcée expressément par le juge, à qui il revient d'en moduler la durée » et que « le juge peut, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, décider de ne pas prononcer cette peine complémentaire »¹⁸.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 20 mars 1952, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) considère généralement qu'une confiscation, qu'elle soit pénale, administrative ou civile, relève d'une réglementation de l'usage, bien qu'elle ait pu admettre en certaines rares occasions qu'il s'agissait d'une privation de propriété¹⁹. Elle l'exprime, dans une jurisprudence désormais constante, par la formule suivante : « même si la mesure en question a entraîné une privation de propriété, celle-ci relève d'une réglementation de l'usage des biens au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 ».

Ainsi, elle a considéré que la confiscation d'un immeuble en application d'une peine complémentaire n'est pas une mesure disproportionnée pour lutter contre le crime organisé²⁰.

¹⁷ Décision n° [2018-706 QPC du 18 mai 2018](#), M. Jean-Marc R. [Délit d'apologie d'actes de terrorisme], cons. 14.

¹⁸ Cons. const., [2017-752 DC, 8 sept. 2017](#), cons. 9.

¹⁹ [CEDH 4 sept. 2001, n° 52439/99, Riela et a. c/ Italie](#), § 2 ; [CEDH 12 sept. 2024, n° 25189/21, Melandri c/ Saint-Marin](#), § 62.

²⁰ [CEDH 07/10/2021, Djordjević c/ France, req. n° 15572/17](#).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'article 633-bis du [code pénal italien](#), issu du décret-loi n° 162 du 31 octobre 2022, punit d'une peine d'emprisonnement de 3 à 6 ans d'emprisonnement et d'une peine d'amende de 1 000 à 10 000 euros quiconque organise ou promeut l'occupation arbitraire de terrains ou de bâtiments appartenant à autrui, qu'ils soient publics ou privés, afin de réaliser un rassemblement musical ou ayant un autre but de divertissement lorsque de cette occupation découle un danger concret pour la santé publique ou pour la sécurité publique, en raison du non-respect des règles relatives aux substances stupéfiantes ou des règles en matière de sécurité ou d'hygiène des spectacles et des manifestations publiques de divertissement, notamment en considération du nombre de participants ou de l'état des lieux. La confiscation obligatoire des biens qui ont servi ou étaient destinés à servir à la commission de l'infraction est prévue.

Le droit pénal italien punit les participants de ces rassemblements d'une peine d'emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 103 à 1 032 euros (alinéa premier de l'article 633 du [code pénal italien](#)).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les rave parties illégales constituent des atteintes graves à l'ordre public et appellent, à ce titre, une réponse ferme des autorités. Outre les atteintes à la tranquillité des riverains et à l'environnement, ainsi que la violation délibérée, par les organisateurs, de la réglementation prévue pour les lieux ouverts au public²¹, les participants à ces rassemblements non autorisés se rendent souvent responsables de multiples comportements illicites susceptibles de mettre en danger autrui, ainsi qu'eux-mêmes. Des cas d'overdoses liés à la consommation de stupéfiants y sont régulièrement constatés, pouvant aller jusqu'à entraîner des décès.

Pour ne citer que les drames les plus récents, une jeune femme est décédée dans un accident de circulation le 12 juillet 2025 en Lozère en empruntant un chemin difficilement praticable pour se rendre à une rave party, une autre est morte en mai 2025 dans l'Ain au cours de sa participation à une rave party, une autre est décédée en octobre 2024 dans les Hautes-Alpes alors qu'elle participait à une rave party et un homme est décédé en mai 2024 dans le Maine-et-Loire à l'occasion d'une rave party.

²¹ Cf. CA Paris, 31 mai 2000 et CA Bourges, 20 novembre 2003

Une rave party illégale a rassemblé près de 10 000 personnes entre le 8 et le 11 mai 2025 dans le département du Lot. Cette manifestation s'est déroulée en dehors de tout cadre légal. La préfecture du Lot a dû réquisitionner et mobiliser de toute urgence une trentaine de secouristes, une trentaine de sapeurs-pompiers, et prévenir les centres hospitaliers aux alentours. En quatre jours, quatre-vingt personnes ont été prises en charge par les secours, principalement pour des symptômes liés à la prise de stupéfiants²².

Plus récemment, le 24 janvier 2026, une rave party illégale s'est tenue sur un terrain privé d'Yvré-l'Évêque, dans le département de la Sarthe, en dépit de deux arrêtés préfectoraux d'interdiction. Cet événement, qui a réuni plus d'un millier de personnes, a nécessité en urgence l'intervention des forces de l'ordre qui ont constaté 526 infractions, notamment relatives aux stupéfiants et un fait de violences commises contre un fonctionnaire de police. Cet événement a nécessité la mise en place d'un dispositif de secours à personne par le Sdis²³ (vingt sapeurs-pompiers) et quatre associations agréées de sécurité civile (quarante-cinq secouristes de la Croix-Rouge, de la Croix-Blanche, de la Protection civile et du Centre français de secourisme), avec l'appui de deux personnels du Samu et de la commune d'Yvré-l'Évêque. Vingt-trois personnes en urgence relative ont été prises en charge dont trois évacuées sur le Centre hospitalier du Mans²⁴.

Au regard de leur nombre élevé, de la gravité des troubles qu'elles génèrent et de la radicalisation de certains participants constatés par les forces de sécurité intérieure, une évolution du cadre juridique applicable, dans le but de renforcer la répression des rassemblements festifs à caractère musical illégaux, est indispensable.

Conformément à l'article 34 de la Constitution, cette évolution ne peut être que de nature législative en considération du fait qu'elle relève du champ répressif délictuel.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit pour le Gouvernement de limiter la pratique des rave parties illégales et d'imposer aux organisateurs de ces événements de se conformer aux dispositions déjà en vigueur visant à améliorer l'organisation et la sécurité des rassemblements festifs à caractères musicaux.

L'objectif est double :

- Il s'agit d'abord d'aggraver la répression applicable aux organisateurs des rave

²² Sources [préfecture du Lot](#) et [réponse à une question sénatoriale](#).

²³ Service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

²⁴ Source [Ouest France](#).

parties tant les sanctions contraventionnelles aujourd'hui applicables apparaissent trop peu dissuasives et ne permettant pas de mettre en œuvre des investigations poussées. En effet, les enquêtes de police portant sur des contraventions ne peuvent être diligentées que dans le cadre préliminaire et excluent toute possibilité de placement en garde à vue ainsi que diverses réponses pénales ;

- Il s'agit ensuite de pénaliser les participants à ces rassemblements. Il apparaît en effet que les participants à des rave party illégales et qui le font en connaissance de cause empêchent activement les autorités publiques de prévenir les troubles graves qu'elles occasionnent : atteintes à la santé et à la sécurité, atteintes à l'environnement, destruction de biens privés, violation de propriétés, mobilisation des moyens de secours qui font défaut sur la couverture des autres risques...

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Contraventionnalisation de la participation - La contraventionnalisation de la participation à une *rave party* illicite a été envisagée, à l'image de l'[article R. 644-4 du code de la sécurité intérieure](#) qui punit d'une amende applicable aux contraventions de la quatrième classe le fait de participer à une manifestation interdite sur la voie publique.

Cette option a été écartée pour des raisons tenant à la fois à la cohérence du droit pénal spécial qu'à l'efficacité de la réponse étatique :

- S'agissant de la cohérence normative, il apparaît que la participation à une rave party illicite doit être pénalement sanctionnée plus lourdement que la participation à une manifestation interdite. En effet, bien qu'interdite, une manifestation demeure l'une des formes de concrétisation de la liberté d'expression et d'opinion dont les organisateurs ont abusé. A l'inverse, la participation à une rave party illicite ne poursuit qu'un objectif purement récréatif, au détriment de divers enjeux tels que la santé publique ou la protection de l'environnement, et ne relève pas de l'exercice de droits et libertés fondamentaux. Par ailleurs, au contraire d'une manifestation revendicative, une rave party s'installe durablement et nécessite une préparation longue et logistiquement complexe. Enfin, dans la majorité des cas elle se déroule sur un terrain privé occupé illégalement et ne se situe donc pas dans le champ des manifestations sur la voie publique.

- S'agissant de l'efficacité de la réponse étatique, une contravention ne permettait pas de mettre en œuvre plusieurs dispositifs procéduraux comme l'enquête de police de flagrance, le recours à la garde à vue ainsi que plusieurs mécanismes de réponse pénale telles que la comparution immédiate, la comparution à délai différé ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Il a été envisagé de créer un régime d'autorisation, mais cette option a été écartée car elle n'aurait pas apporté de gains tout en alourdissant les procédures et la charge de travail. La déclaration est actuellement assortie de conditions suffisamment précises pour donner son plein effet aux mesures nécessaires de régulation. Enfin s'agissant d'événements privés, organisés sur des terrains privés, la simple déclaration est un régime adapté au contrôle de l'Etat qui veille à la sécurité des personnes et à l'ordre public.

Pénalisation de la tentative d'organisation - Conformément aux dispositions de l'[article 121-4](#), 2°, du code pénal, la tentative des délits n'est punissable que dans les cas prévus par la loi. La tentative consiste dans un commencement d'exécution n'ayant été suspendue ou n'ayant manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur ([article 121-5 du code pénal](#)). La Cour de cassation définit le commencement d'exécution comme tout acte ayant pour conséquence directe et immédiate de consommer l'infraction²⁵. Il s'agit dès lors de remonter plus haut sur *l'iter criminis* pour appréhender un comportement infractionnel en puissance. Si la pénalisation de la tentative d'organisation serait opérationnellement très efficace, et ce afin de stopper le plus en amont possible ces rassemblements, cette évolution se heurterait à certaines difficultés juridiques et probatoires. En effet, sont considérés comme organisateurs à la fois les instigateurs, organisateurs intellectuels, et les animateurs, organisateurs matériels, or, la pénalisation de ce qui se situe en amont de l'organisation risquerait se heurter à la pénalisation de l'idée, de la conception intellectuelle. De plus, le lien direct et immédiat entre l'acte et l'infraction combattue sera difficile à établir.

Limite de l'accompagnement et de la prévention - Des actions de prévention de l'usage de stupéfiants sont toujours mises en œuvre dans les manifestations et événements déclarés. Si le caractère anticipé et légal des manifestations permet de déployer un dispositif adapté et proportionné (volume, stock, logistique, etc.), cela n'est évidemment pas possible dans le cas d'un événement illégal.

Les associations participent aux côtés des pompiers et des forces de sécurité intérieure à des actions de prévention et traite les situations les plus urgentes ou

²⁵ Crim., 25 octobre 1962, *Lacour*, et Crim., 25 octobre 1962, *Schieb et Benamar*

graves mais le caractère imprévisible de l'événement ne permet pas la mise en place d'un dispositif sanitaire et de prévention correctement dimensionné. D'où la volonté du gouvernement de restreindre de tels rassemblements.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Organisation

Il est prévu de substituer à la qualification contraventionnelle une qualification délictuelle l'organisation d'une rave party sans déclaration préalable ou après avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à introduire une incertitude sur les conditions du rassemblement projeté ou en violation d'une interdiction prononcée par le représentant de l'Etat dans le département, ou, à Paris, par le préfet de police. A l'image de ce qui est prévu par l'[article 431-9 du code pénal](#) en matière de pénalisation d'organisation de manifestation illicite, il n'est pas prévu de sanctionner différemment les organisateurs de rave party selon que l'évènement a été interdit, non déclaré ou mal déclaré. Il apparaît en effet tout aussi grave de ne pas se soumettre à une décision étatique d'interdiction que de s'en affranchir complètement en ignorant les démarches déclaratives. Un traitement différencié pourrait même être contre-productif en ce qu'il constituerait une incitation à ne pas se déclarer de manière réduire la peine encourue.

Afin de faciliter la preuve du dol spécial, qui suppose d'établir que l'auteur savait que la rave party à l'organisation de laquelle il contribuait était interdite ou non déclarée, il est mentionné que l'autorité de police administrative porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés y compris sur les lieux du rassemblement, le caractère illicite du celui-ci. Cette information peut se faire par voie d'affichage, par voie d'information orale par haut-parleur ou à l'occasion de contrôles ou de patrouilles réalisées sur les lieux ou bien encore par voie de presse ou en faisant usage des outils de communication institutionnelle.

Le délit nouveau est puni de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Au titre des peines complémentaires, l'article prévoit la confiscation obligatoire du matériel ayant servi à commettre l'infraction²⁶, la confiscation du véhicule ayant transporté du matériel, la suspension du permis de conduire pour une durée maximale de trois ans de la personne reconnue coupable du délit d'organisation d'un rassemblement festif à caractère musical illicite et l'annulation du permis de conduire

²⁶ Chapiteaux et barnum, enceintes, ordinateurs, platines et tables de mixage, groupes électrogènes, matériel d'avitaillement (tireuses à bière, outils de cuisson, etc.), échafaudages, vidéo projecteurs, etc.

avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus.

Outre l'amende dont le montant applicable aux personnes physiques est quintuplé (ou décuplé en cas de récidive), les personnes morales encourent les peines de confiscation et d'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public (8° et 12° de l'[article 131-39 du code pénal](#)).

➤ Participation

La participation à une rave party illégale est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Cette infraction ne sera établie que si le caractère illégal de la rave party a été porté à la connaissance du public, conformément à ce qu'impose le dernier alinéa du nouvel article L. 211-15 du code de la sécurité intérieure incriminant l'organisation illégale de rave party.

La procédure d'amende forfaitaire délictuelle est applicable à cette infraction. Le montant de cette amende est fixé à 300 euros (montant minoré de 250 euros et majoré de 600 euros).

Le choix de délictualiser la participation en toute connaissance de cause à une rave party illégale tient au fait que le participant fait obstacle aux mesures de prévention prises par l'autorité publique pour éviter les troubles graves à l'ordre public qui sont causés par une rave party illégale. Les personnes massées sur un terrain occupé illégalement compliquent l'action des forces de l'ordre, commettent eux même des dégâts (saccage de terrains agricoles, nuisance à la faune et la flore protégés...) et des atteintes aux droits et libertés d'autrui (violation de propriété), se mettent délibérément en danger et participent de la ponction sur les services de secours de sécurité, ce qui se traduit par l'affaiblissement de la couverture des risques départementaux.

Le choix d'un niveau de répression délictuel est lié à la gravité de l'atteinte portée aux intérêts de la société et à la nécessité d'avoir un cadre procédural adapté.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 211-15 du code de la sécurité intérieure est remplacé par quatre articles L. 211-15, L. 211-15-1, L. 211-15-2 et L. 211-15-3.

L'article 398-1 du code de procédure pénale est modifié.

Au niveau réglementaire, la création du délit d'organisation de rassemblement musical illégal suppose d'abroger les dispositions, qui punissent ces faits d'une contravention, à savoir la [sous-section 2](#) de la section 5 du chapitre 1er du titre 1er du livre II de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (art. R. 211-27 à R. 211-30).

➤ Cadre constitutionnel - Conformité au principe de légalité des délits

En premier lieu, la rédaction de l'article reprend des termes très similaires à ceux de la contravention de l'[article R. 211-27 du code de la sécurité intérieure](#) et au délit d'organisation d'une manifestation en l'absence de déclaration préalable ou malgré une interdiction préfectorale, prévu à l'[article 431-9 du code pénal](#). Dès lors, le délit créé est défini en termes suffisamment clairs et précis.

En second lieu, entrent dans le champ du nouveau délit les rassemblements festifs à caractère musical mentionnés à l'[article L. 211-5 du code de la sécurité intérieure](#), lequel renvoie à des dispositions de nature réglementaire (décret en Conseil d'Etat) le soin de fixer les caractéristiques de ces rassemblements. Toutefois, le législateur a encadré l'exercice du pouvoir réglementaire en précisant que ces caractéristiques devaient tenir à l'importance de ces rassemblements, à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être encourus par les participants.

➤ Cadre constitutionnel - Nécessité et proportionnalité

Le durcissement des sanctions encourues pour l'organisation d'un rassemblement festif à caractère musical illicite vise à dissuader l'organisation de tels événements illicites qui sont souvent propice à des atteintes diverses à l'ordre public. En effet, à l'occasion de ces événements illicites, il a été constaté la commission d'infractions qui dépassent les simples nuisances sonores générées par la rave party elle-même. Ainsi, les forces de l'ordre constatent fréquemment des infractions à la législation sur les stupéfiants, dont les peines encourues s'élèvent à 10 ans d'emprisonnement et 7 500 000 euros d'amende, pour l'acquisition, le transport, la détention et l'offre ou la cession ([article 222-37 du code pénal](#)). L'exposé des motifs de la [proposition de loi n° 1133](#) visant à renforcer la pénalisation de l'organisation de *rave parties* enregistrée à l'Assemblée nationale le 18 mars 2025 mentionne d'autres infractions, telles que le blanchiment d'argent, la soumission chimique ou encore le viol.

L'instauration de cette infraction ne porte atteinte à aucun droit ou liberté constitutionnellement protégé, elle ne porte notamment pas atteinte à la liberté de manifestation qui suppose l'expression d'une conviction collective.

L'[article 8](#) de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. Le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci. Toutefois, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, le Conseil constitutionnel s'assure de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

En l'espèce, les peines de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende n'apparaissent pas disproportionnées. Il en va de même du délit de participation puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions concernées ne sont pas contraires au droit international et européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'augmentation des sanctions applicable au délit d'organisation d'un rassemblement musical illégal et la création d'une infraction délictuelle de participation vont nécessairement augmenter les ressources de l'Etat.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les personnes morales, notamment associatives, prenant part à l'organisation de rave party pourront être sanctionnées.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article n'impacte aucunement les collectivités territoriales. En effet, les nouveaux délits créés seront constatés par les forces de sécurité intérieure, que sont la police et la gendarmerie nationales. Les phases sentencielles et post-sentencielles ne les impactent pas non plus.

En revanche ces mesures sont de nature à protéger les collectivités locales. En effet l'organisation de *rave parties* engage directement la responsabilité des autorités investies du pouvoir de police administrative générale, au premier rang desquelles le maire ([article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales](#)) et, le cas échéant, le préfet en vertu de son pouvoir de police spéciale.

En effet, de par leur nature même, ces événements portent gravement atteinte à l'ordre public, entendu dans ses composantes traditionnelles :

- la sécurité publique (risques d'accidents, incendies, mouvements de foule),
- la tranquillité publique (nuisances sonores prolongées),
- la salubrité publique (déchets, risques sanitaires).

Les collectivités sont ainsi contraintes de prendre des mesures préventives ou coercitives (arrêtés municipaux d'interdiction, mise à disposition de matériel, hébergement d'urgence, mise à disposition de conteneurs et d'eau, etc.) qui représentent pour elles des surcoûts imprévisibles en termes matériel et humain. Les collectivités, principalement les communes, se retrouvent très souvent en première ligne, qu'ils s'agissent des élus ou de leurs services, pour gérer les *rave parties* illicites²⁷. Aussi, le durcissement de la législation à des fins dissuasives leur sera bénéfique.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Aucune charge administrative est créée ou supprimée. Les forces de sécurité intérieure seront concernées dans la mise en œuvre des procédures pénales diligentées au sujet des infractions nouvellement créées et les services judiciaires auront à les traiter.

²⁷ En atteste la question écrite n° [4175](#) de M. le sénateur Stéphane DEMILLY publiée le 22 mai 2025.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Plusieurs études sociologiques et thèses sur le sujet déterminent l'âge moyen des participants entre 20 et 25 ans, correspondant à la fin de l'adolescence et au début de l'âge adulte²⁸.

La lutte contre les *rave parties* et, indirectement, la consommation de stupéfiants poursuit ainsi l'objectif de protection sanitaire de la jeunesse. En effet les *rave parties* sont génératrices de comportements addictifs comme la consommation d'alcool et de drogues, et ce, en dehors de tout contrôle, notamment chez les jeunes, qui peuvent être mineurs, dès lors que le plus souvent aucun contrôle n'est opéré à l'accès à ces évènements.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

➤ Sur les particuliers

Les *rave parties* illégales peuvent être organisées sur les terrains de particuliers, souvent agricoles, qui voient leurs propriétés et donc parfois leurs moyens de subsistance, considérablement endommagés²⁹.

➤ Sur la société

Les *rave parties* suscitent de vives inquiétudes dans la population. Ces inquiétudes portent tant sur les dangers en termes de santé publique et d'atteintes aux personnes que sur les violations du droit de propriété. En effet l'organisation de *rave parties* peut générer un fort mécontentement des riverains (bruit, insécurité ressentie,

²⁸ « [Engagement dans la contre-culture free party et processus de personnalisation : les parcours singuliers des membres d'un sound system](#) », J. Da Silva Correia – Université Toulouse Jean Jaures (2017). p.56 et s. ; [L'emprise rituelle des fêtes rave](#), J.-M. Seca, Gilles Ferréol (éd.). Adolescence et toxicomanie, p.11.

²⁹ Source [Actu.fr](#)

dégradations, etc.), des propriétaires des parcelles concernées et des agriculteurs. En 2025, plusieurs affrontements générant d'importants troubles à l'ordre public ont eu lieu entre ces différents protagonistes nécessitant une intervention rapide et en nombre des forces de sécurité intérieure.

Cela avait été particulièrement le cas avec l'organisation d'une rave party début septembre 2025 dans le massif des Corbières dans le département de l'Aude, sur des terres sinistrées quelques jours auparavant par un incendie qui avait profondément affecté les habitants et les élus locaux, et avaient conduit à des faits de violences. Auparavant, le 29 mai 2025, des agriculteurs s'en sont pris à des personnes qui tentaient d'organiser une [rave party illégale](#) sur un terrain privé à La Canourgue en Lozère.

Cette inquiétude se traduit par les récurrentes questions posées au Gouvernement par la représentation nationale sur ce sujet telles que la question écrite n° [3329](#) de Mme la députée Anne-Laure BLIN publiée le 21 janvier 2025, la question écrite n° [3315](#) de Mme la sénatrice Frédérique PUISSAT publiée le 13 février 2025, la question écrite n° [4175](#) de M. le sénateur Stéphane DEMILLY publiée le 22 mai 2025, la question écrite n° [5321](#) de Mme la sénatrice Sylvie GOY-CHAVENT publiée le 26 juin 2025 ou encore la question écrite n° [9953](#) de M. le député Alexandre ALLEGRET-PILOT publiée le 30 septembre 2025.

Aussi, le présent article, qui vise la réduction du nombre de *rave parties* illégales, correspond à une attente exprimée et répétée de la population de nature à assurer le vivre ensemble et à renforcer la cohésion sociale.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La lutte contre les *rave parties* illégales participe d'une lutte contre les atteintes à l'environnement. En effet l'organisation de *rave parties* peut emporter des conséquences en matière environnementale. Le plus souvent, ces dernières sont organisées sur des espaces naturels protégés ou sur des terrains agricoles au mépris de la réglementation applicable et des mesures de protection de l'habitat naturel. Plusieurs types de nuisances et de dégradations peuvent être mises en évidence.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

De tels événements, souvent en période estivale et dans des zones naturelles isolées, expose les participants et les habitants des alentours à d'important risques d'incendie.

Ce risque est particulièrement aggravé du fait de l'utilisation de flamme nue (réchaud, barbecue, cigarette, etc.) sur les zones de camping de ces événements et de la destruction ou de l'entrave des pistes défense de la forêt contre les incendies (DFCI) sur lesquelles la circulation des engins non autorisés est interdite.

Les exemples sont nombreux et récurrents. Peut-être évoquée à titre d'exemple la rave party, déjà évoquée précédemment, organisée en Lozère en juillet 2025 qui a réuni les participants sur des terrains agricoles. Pour faire face à ce risque, les sapeurs-pompiers ont dû déployer un dispositif de près de 80 personnels pendant la durée de l'événement avec des renforts venant de plusieurs départements et obérant d'autant les capacités opérationnelles dans la région³⁰.

En août 2022, l'organisation d'une rave party dans le massif forestier de la Sainte-Victoire dans le Var alors que le département était en vigilance rouge.

Cette problématique n'est pas nouvelle. Un rassemblement de 5 000 personnes qui a eu lieu du 29 juin au 1^{er} juillet 2001 sur la commune de la Teste-de-Buch avait conduit à un départ de feu important et pour lequel les organisateurs ont été jugés pour mise en danger de la vie d'autrui.

Ce risque a justifié l'objet d'une question écrite au gouvernement en 2016³¹

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Dès lors que la collecte et le traitement adapté des déchets n'est pas assuré, Les raves parties illicites peuvent accentuer la pollution des sols. Elles peuvent également

³⁰ Source [Le Monde](#)

³¹ [Question écrite n°20893](#), 14e législature

entraîner une dégradation du sol, eu notamment égard au tassement des sols du fait de la présence en nombre des participants et des véhicules de tout type (par exemple des fourgons ou des poids-lourds), voire une destruction des cultures.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité, des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, fondé sur l'[article 8](#) de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, les présentes dispositions ne vaudront que pour l'avenir et ne pourront ainsi appréhender des comportements adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal. De plus, en ce qu'il modifie le code de la sécurité intérieure, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies

par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon).

Il est également applicable, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises). A cet effet, l'article 25 du présent projet de loi met à jour les compteurs prévus aux articles L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1 et L. 288-1 du code de la sécurité intérieure.

En outre, en ce qu'il modifie le code de procédure pénale, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution qui relèvent en la matière du principe d'identité législative ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie), l'extension de la modification du code de procédure pénale nécessite une mention expresse, par l'actualisation de l'article 804 de ce code (« compteur Lifou »). C'est l'objet de l'article 27 du présent projet de loi.

Par ailleurs, conformément aux dispositions des [articles 113-1 et suivants du code pénal](#), les délits nouvellement créés seront soumis au principe de territorialité et, par exception, aux règles de compétence personnelle.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

En revanche, il conviendra d'abroger la [sous-section 2](#) de la section 5 du chapitre Ier du titre Ier du livre II de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

Article 3 – Prévenir et réprimer les comportements dangereux sur la route

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Afin de prévenir et sanctionner les comportements dangereux sur la route, le code de la route et le code pénal comportent plusieurs textes d'incrimination sanctionnant de tels comportements, au nombre desquels figurent notamment l'article [L. 236-1](#) du code de la route réprimant les rodéos motorisés et l'article [L. 233-1](#) du même code réprimant le refus d'obtempérer.

➤ Les rodéos motorisés

Le « rodéo motorisé » consiste à adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence. Ces comportements se constatent généralement lors de rassemblements de conducteurs de véhicules terrestres à moteur, généralement des motos, mini-motos ou quads, afin d'effectuer des figures, démonstrations et autres manœuvres dangereuses sur la voie publique. Cette pratique compromet aussi bien la sécurité des conducteurs que celles des autres usagers de la route. Ces comportements sont souvent filmés et diffusés sur les réseaux sociaux.

En 2024, les forces de sécurité intérieure ont constaté 4 551 infractions de rodéos motorisés dont 3 124 de rodéos « simples », c'est-à-dire commis sans circonstances aggravantes. 2 280 véhicules utilisés lors de rodéos ont été mis en fourrière, dont 63 ont fait l'objet d'une destruction immédiate en application des dispositions du dernier alinéa de l'article [L. 325-7](#) du code de la route.

La [loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés](#) a inséré dans le titre 3 du livre 2 du code de la route un chapitre 6 intitulé « *Comportements compromettant délibérément la sécurité ou la tranquillité des usagers de la route* ». Le législateur a ainsi créé plusieurs délits visant à sanctionner la participation à un rodéo motorisé (article [L. 236-1](#) du code de la route) ainsi que le fait d'inciter à y participer, de l'organiser ou d'en faire la promotion (article [L. 236-2](#) du code de la route). Le législateur a également prévu, à l'article [L. 236-3](#) du code de la route, que les personnes coupables de ces délits encourent plusieurs peines complémentaires dont la suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire (2°) ou encore l'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière (7°).

De manière plus détaillée, s'agissant du délit de rodéo motorisé, le I de l'article [L. 236-1](#) du code de la route punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du code de la route qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troublent la tranquillité publique. Ces peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis en réunion ; et à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque ces faits sont commis par une personne ayant fait usage de stupéfiants, se trouvant sous l'empire d'un état alcoolique ou n'étant pas titulaire du permis de conduire ; et, enfin, à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas de cumul d'au moins deux de ces trois circonstances.

Par ailleurs, le [décret n° 2024-528 du 10 juin 2024 portant diverses dispositions en matière de sécurité et de circulation routières](#) a inséré dans le code de la route, un nouvel article [R. 412-6-4](#) sanctionnant de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe, « *le fait pour tout conducteur d'un véhicule terrestre à moteur d'adopter une position ou d'effectuer une manœuvre acrobatique ou non conforme aux conditions normales d'utilisation d'un véhicule, caractérisée par son imprudence, sur une voie ouverte à la circulation publique* ».

Mesures administratives en cas de constatation du délit de rodéo motorisé – Aux termes de l'[article L. 224-7 du code de la route](#), saisi d'un procès-verbal constatant une infraction punie par le code de la route de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire, le représentant de l'Etat dans le département où cette infraction a été commise peut notamment, s'il n'estime pas devoir procéder au classement, prononcer à titre provisoire soit un avertissement, soit la suspension du permis de conduire ou l'interdiction de sa délivrance lorsque le conducteur n'en est pas titulaire. En application de l'[article L. 224-8 du même code](#), la durée de la suspension ou de l'interdiction prévue par l'[article L. 224-7](#) ne peut excéder six mois. Ces dispositions sont applicables au délit de rodéo motorisé, lequel est puni de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire.

L'[article L. 224-16 du code de la route](#) dispose que : « Le fait pour toute personne, malgré la notification qui lui aura été faite d'une décision prononçant à son encontre la suspension, la rétention, l'annulation ou l'interdiction d'obtenir la délivrance du permis de conduire, de conduire un véhicule à moteur pour la conduite duquel une telle pièce est nécessaire est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. ».

Le délit de rodéo motorisé ne peut pas faire l'objet, en l'état du droit, de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) - La procédure de l'amende forfaitaire

délictuelle est prévue aux [articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale](#) (CPP). L'[article 495-17 du CPP](#) dispose notamment que : « Lorsque la loi le prévoit, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle fixée par la loi, qui ne peut excéder le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal, dans les conditions prévues à la présente section.

Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. Elle n'est pas non plus applicable en état de récidive légale, sauf lorsque la loi en dispose autrement. »

L'[article 25 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur](#) prévoit, s'agissant du délit de rodéo motorisé que : « à titre expérimental, pour l'infraction mentionnée au I de l'article L. 236-1 du code de la route, l'action publique peut être éteinte, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 1 000 euros.

Au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les conditions d'une éventuelle généralisation.

Le présent XI est applicable sur l'ensemble du territoire national. »

Toutefois, en l'absence de durée prévue pour l'expérimentation par le législateur, cette disposition n'a jamais pu être mise en œuvre.

➤ Le délit de refus d'obtempérer

Le I de l'[article L. 233-1 du code de la route](#) punit de 2 ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour tout conducteur d'omettre d'obtempérer à une sommation de s'arrêter émanant d'un fonctionnaire ou d'un agent chargé de constater les infractions et muni des insignes extérieurs et apparents de sa qualité. En application du III du même article, sont également encourues plusieurs peines complémentaires notamment l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant une durée ne pouvant excéder trois ans ; la confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction ou encore la confiscation d'un ou plusieurs véhicules appartenant au condamné.

Lorsque les faits prévus à l'[article L. 233-1 du code de la route](#) sont aggravés par des circonstances exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ou par l'état de

récidive, la personne coupable du délit aggravé encourt la peine complémentaire de confiscation obligatoire du véhicule. La juridiction peut, toutefois, ne pas prononcer cette peine, par une décision spécialement motivée³².

En 2024, 25 454 délits de refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter ont été relevées (-10 % par rapport à 2023). Ces chiffres ne doivent pas dissimuler l'augmentation des comportements les plus dangereux envers les forces de l'ordre. Ont ainsi été constatés 633 délits (+ 24%) exposant directement un agent chargé de constater les infractions à un risque de mort ou d'infirmité permanente. Le nombre de récidives du délit de refus d'obtempérer a également augmenté de 30 % (298 cas).

Refus d'obtempérer constatés

Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Refus, par le conducteur, d'obtempérer à une sommation de s'arrêter	22 792	21 860	22 817	26 589	27 206	25 641	22 848	19 827
Refus, par le conducteur, d'obtempérer à une sommation de s'arrêter dans des circonstances exposant autrui à un risque de mort / blessures	3 459	3 185	3 987	4 543	5 247	4 714	4 365	4 696
Refus de se soumettre aux vérifications relatives au véhicule ou au conducteur	1 184	6 612	1 237	1 213	1 512	1 229	1 217	966
Entrave ou tentative d'entrave à la circulation sur une voie publique	368	6 305	912	564	858	662	468	935
Refus, par le conducteur d'un véhicule, d'obtempérer à une sommation de s'arrêter exposant directement un agent chargé de constater les infractions à un risque de mort ou d'infirmité permanente	-	-	-	-	-	191	511	633
Obstacle, par un conducteur, à l'immobilisation administrative de son véhicule	76	98	108	153	145	159	156	122
Récidive de refus, par le conducteur d'un véhicule, d'obtempérer à une sommation de s'arrêter	-	-	-	-	-	106	230	298
Obstacle, par un conducteur, à l'ordre d'envoi en fourrière de son véhicule	63	27	37	39	58	49	64	70
Total refus et entrave	27 942	38 087	29 098	33 101	35 026	32 454	29 859	27 547

Source : DSR, FSI (au 25/03/2025), données publiées dans le bilan des infractions au code de la route en France, Bilan statistique 2023-2024.

En 2023, les juridictions ont prononcé 7 700 condamnations pour le délit de refus d'obtempérer, et ont prononcé 2 500 amendes et 1 500 peines de prison ferme (20 % des condamnations). 97 % des personnes condamnées pour le délit de refus d'obtempérer sont des hommes et 76 % sont âgés de 18 à 34 ans.

³² Articles [L. 233-1-1](#) et [L. 233-1-2](#) du code de la route.

➤ Le délit de défaut d'assurance

En application de l'[article L. 211-1 du code des assurances](#), repris par l'[article L. 324-1 du code de la route](#), « toute personne physique ou toute personne morale autre que l'Etat, dont la responsabilité civile peut être engagée en raison de dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans la réalisation desquels un véhicule est impliqué, doit, pour faire circuler celui-ci, être couverte par une assurance garantissant cette responsabilité, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

L'[article L. 324-2 du code de la route](#) prévoit que « le fait, y compris par négligence, de mettre ou de maintenir en circulation un véhicule terrestre à moteur ainsi que ses remorques ou semi-remorques sans être couvert par une assurance garantissant sa responsabilité civile conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code des assurances est puni de 3 750 euros d'amende. ».

Le nombre de délits pour défaut d'assurance (243 000) continue de progresser. En 2024, 216 personnes ont trouvé la mort dans un accident impliquant un véhicule non assuré. Selon une estimation de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) en 2022, 680 000 personnes circuleraient sans assurance de responsabilité civile³³.

La non-assurance représente un coût important qui pèse sur l'ensemble des assurés via une contribution qui alimente le Fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO), qui a versé 123 millions d'euros aux victimes blessées et proches de victimes décédées en 2024.

➤ Règles relatives au prononcé et à l'application des peines

Sur le principe de non-cumul des peines - L'[article 132-3 du code pénal](#) dispose que « lorsque à l'occasion d'une même procédure, la personne poursuivie est reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, chacune des peines encourues peut être prononcée. Toutefois, lorsque plusieurs peines de même nature sont encourues, il ne peut être prononcé qu'une seule peine de cette nature dans la limite du maximum légal le plus élevé. [L'article 132-4 du code pénal](#) comporte une disposition similaire en cas de procédures séparées. Cette disposition prévoit ainsi que « lorsque, à l'occasion de procédures séparées, la personne poursuivie a été reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, les peines prononcées s'exécutent cumulativement dans la limite du maximum légal le plus élevé. Toutefois, la confusion totale ou partielle des

³³ [Estimation de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière \(ONISR\) en 2022.](#)

peines de même nature peut être ordonnée soit par la dernière juridiction appelée à statuer, soit dans les conditions prévues par le code de procédure pénale ».

Le législateur peut néanmoins prévoir des exceptions à ces deux dispositions, à l'instar du délit de refus d'obtempérer par un conducteur, prévu à l'[article L. 233-1 du code de la route](#), dont les peines se cumulent, sans possibilité de confusion, avec celles prononcées pour les autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule. Sur cette évolution législative, le Conseil d'État avait estimé de pas avoir à émettre « d'objection à cette dérogation, destinée à assurer l'efficacité de l'exécution des peines, en prenant en compte la volonté d'échapper aux sanctions encourues pour des infractions routières d'une particulière gravité, qui caractérise le refus d'obtempérer »³⁴.

Sur l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation - Le cadre juridique de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI) est prévu par les articles [L. 322-1 à L. 322-3](#) et [R. 322-15 à 322-18](#) du code de la route. L'article [L. 322-1](#) dispose notamment que :

« I. – Lorsqu'une amende forfaitaire majorée a été émise, le comptable public compétent a la possibilité et, dans le cas prévu au second alinéa du III de l'article 529-6 du code de procédure pénale, l'obligation de faire opposition auprès de l'autorité administrative compétente à tout transfert du certificat d'immatriculation. Il en informe le procureur de la République.

Cette opposition suspend la prescription de la peine.

Elle est levée par le paiement de l'amende forfaitaire majorée. En outre, lorsque l'intéressé a formé une réclamation, selon les modalités et dans les délais prévus par les articles 529-10 et 530 du code de procédure pénale à peine d'irrecevabilité et qu'il justifie avoir déclaré sa nouvelle adresse à l'autorité administrative compétente, le procureur de la République lève l'opposition.

II. – L'opposition au transfert du certificat d'immatriculation prévue par le premier alinéa du I est également applicable en cas d'émission du titre exécutoire prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, dans les conditions prévues par arrêté du ministre chargé du budget. Cette opposition suspend la prescription de l'action en recouvrement. Elle est levée par paiement du titre exécutoire. »

En application de l'article [L. 322-2](#) du code de la route, « préalablement à la vente d'un véhicule d'occasion, le propriétaire est tenu de transmettre à l'acquéreur un

³⁴ [Conseil d'Etat, Assemblée générale, Séance du 8 juillet 2021, Avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 402975.](#)

certificat établi depuis moins de quinze jours par l'autorité administrative compétente et attestant qu'il n'a pas été fait opposition au transfert du certificat d'immatriculation dudit véhicule en application des dispositions législatives en vigueur. ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➤ Sur le cadre constitutionnel relatif à l'amende forfaitaire délictuelle

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la procédure de l'AFD.

Dans sa [décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le Conseil constitutionnel a jugé que « si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Dès lors, les dispositions concernées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans »³⁵.

Le Conseil constitutionnel a ajouté, dans la même décision que « *sous cette réserve, et dès lors que le législateur a prévu que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait excéder le plafond des amendes contraventionnelles, le grief tiré de la méconnaissance [du principe d'égalité devant la justice] doit être écarté* »³⁶.

Toujours dans la même décision, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le mécanisme prévu à [l'article 495-21 du CPP](#) qui prévoit qu'en cas de condamnation, après avoir effectué une requête ou une réclamation, l'amende prononcée par la juridiction ne peut pas être inférieure au montant de l'amende forfaitaire, en cas de requête, ou inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée en cas de réclamation. Le Conseil constitutionnel a relevé qu'« en imposant des montants minimums pour les amendes prononcées par le juge lorsque le délit poursuivi a fait l'objet à l'origine d'une procédure d'amende forfaitaire, le législateur a, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective de certains délits, retenu un dispositif qui fait obstacle à la multiplication des contestations dilatoires. Toutefois, il résulte de ces dispositions que deux personnes ayant commis la même infraction sont susceptibles d'être soumises à une règle

³⁵ [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#), paragr. 252.

³⁶ [Ibid.](#)

différente quant au minimum de la peine d'amende applicable selon que l'autorité de poursuite aura choisi de prononcer une amende forfaitaire, qui a pour conséquence d'imposer un tel minimum, ou qu'elle aura choisi une autre voie de poursuite, qui laisse le juge libre de fixer la peine en considération des circonstances propres à chaque espèce. Cette différence de traitement est d'autant plus importante que le montant de l'amende forfaitaire est élevé. Dès lors, les deuxième et troisième alinéas de l'article 495-21 du code de procédure pénale ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi pénale, s'appliquer à des délits dont le montant de l'amende forfaitaire est supérieur à la moitié du plafond prévu en matière d'amendes forfaitaires délictuelles par le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale »³⁷.

Enfin, s'agissant du principe d'individualisation des peines, le Conseil constitutionnel a relevé que « le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même, le principe d'individualisation des peines »³⁸.

Dans sa [décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023](#), le Conseil constitutionnel a ajouté, aux critères de faible gravité de l'infraction (délits punis d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être supérieure à trois ans) et de faible montant de l'amende forfaitaire, qu'il avait dégagés dans sa décision [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le critère selon lequel les éléments constitutifs du délit concerné « *peuvent être aisément constatés* »³⁹.

➤ Sur le cadre constitutionnel des peines obligatoires

Le Conseil constitutionnel a consacré, dans sa décision du 22 juillet 2005 sur la loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, « *le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »⁴⁰. Cette jurisprudence conduit à la prohibition des peines accessoires, qui sont appliquées sans que le juge n'ait à les prononcer, mais elle ne s'oppose pas par principe aux peines complémentaires obligatoires, que le juge est tenu de prononcer sauf s'il estime nécessaire, au regard des circonstances de l'espèce ou de la personnalité de l'auteur de l'infraction, de les écarter.

³⁷ [Ibid.](#), paragr. 257 et 258.

³⁸ [Ibid.](#) paragr. 263.

³⁹ [Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023, Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, paragr. 139.](#)

⁴⁰ [Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité](#), cons. 3.

Ainsi, dans sa décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, le Conseil a déclaré conformes aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789, les dispositions du code de la santé publique qui édictaient une peine complémentaire de fermeture d'un débit de boissons. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que « considérant, en premier lieu que les dispositions du second alinéa de l'article L. 3352-2 du code de la santé publique instituent une peine complémentaire obligatoire de fermeture du débit de boissons ouvert en dehors des conditions prévues par le code de la santé publique ; que cette peine est directement liée au comportement délictuel réprimé ; qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, aux fins de lutter contre l'alcoolisme et de protéger la santé publique, assurer le respect de la réglementation relative aux débits de boissons ; qu'en permettant de prononcer une fermeture, qui peut être temporaire ou définitive, du débit de boissons, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ; Considérant, en second lieu, qu'en vertu des dispositions de l'article 132-58 du code pénal, le juge peut décider de dispenser la personne condamnée de cette peine complémentaire ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que la peine prononcée peut faire l'objet d'un relèvement en application de l'article 132-21 du code pénal ; que le juge dispose du pouvoir de fixer la durée de la fermeture du débit de boissons prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines »⁴¹.

➤ Sur le cadre constitutionnel des sanctions administratives

Dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a encadré le pouvoir de sanction administrative, considérant que « (...) le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis »⁴².

Dans sa décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989, le Conseil constitutionnel indique que le respect des droits de la défense est une exigence constitutionnelle s'imposant aux sanctions administratives : « conformément au principe du respect des droits de

⁴¹ [Décision n°2015-493 QPC du 16 octobre 2015, M. Abdullah N. \[Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons\]](#), cons. 6 à 7.

⁴² [Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier](#), cons. 6.

la défense, lequel constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République, aucune sanction ne peut être infligée sans que le titulaire de l'autorisation ait été mis à même tant de présenter ses observations sur les faits qui *lui sont reprochés que d'avoir accès au dossier le concernant* »⁴³. Il précise par sa décision n° 97-839 du 22 avril 1997 « qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »⁴⁴. Il souligne également que le cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales pour des mêmes faits n'est pas contraire aux principes constitutionnels dans sa décision n° 2014-453 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015 « le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction ; que, si l'éventualité que soient engagées deux procédures peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues »⁴⁵.

En outre, les principes d'individualisation et de personnalité des peines sont applicables aux sanctions administratives ayant le caractère d'une punition. Ainsi, par une décision n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, le Conseil constitutionnel indique que « le principe d'individualisation des peines [...] implique que la majoration des droits, lorsqu'elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition, ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce »⁴⁶.

L'application du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère s'applique aux sanctions administratives depuis dans la décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 : « le principe de non-rétroactivité ainsi formulé ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »⁴⁷.

⁴³ [Décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication](#), cons. 29.

⁴⁴ [Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration](#), cons. 30.

⁴⁵ Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, *M. John L. et autres*, cons. 19.

⁴⁶ [Décision n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, Société SERAS II](#), paragr. 4.

⁴⁷ [Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, Loi de finances rectificative pour 1982](#), cons. 33.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

➤ Sur le cadre conventionnel relatif à l'amende forfaitaire délictuelle

Le premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Cet article consacre ainsi le droit d'accès à un tribunal.

En ce qu'elle permet le prononcé d'une peine d'amende sans l'intervention d'un juge – sauf recours – la procédure de l'amende forfaitaire se situe naturellement sur le terrain de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, raison pour laquelle plusieurs arrêts se sont prononcés à ce sujet.

De manière générale, rien ne s'oppose en principe à la création de ce type de procédure dès lors que la possibilité d'un recours contre l'amende préserve le droit d'accès à un tribunal.

Ainsi, dans un [arrêt du 21 février 1984, Oztürk c. Allemagne, n° 8544/79](#), la CEDH juge au sujet de la procédure de contravention administrative applicable en Allemagne que « eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 »⁴⁸.

Dans son [arrêt du 21 mai 2002 Peltier c France n° 32872/96](#), la CEDH constate, en revanche, la violation de l'article 6 au motif que le requérant, dont la requête en exonération a été déclarée irrecevable pour des motifs de fond – par suite d'une erreur de droit de l'officier du ministère public – a subi une entrave excessive à son droit d'accès à un tribunal.

Plusieurs arrêts se sont prononcés sur les conditions de recevabilité du recours et sur l'obligation de consignation⁴⁹.

⁴⁸ [CEDH, Oztürk c. Allemagne, 21 février 1984, requête n° 8544/79](#), paragraphe 56.

⁴⁹ [CEDH 29 avril 2008, Alix Thomas c. France, n° 14279/05](#), [CEDH 13 novembre 2008, Monte da Fonte c France, n° 50294/06](#), [CEDH 30 juin 2009, Florence Schneider c. France, n° 49852/06](#).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Contrairement à la France, d'autres pays victimes du phénomène de rodéos motorisés, à l'instar de la Belgique, ne disposent pas de cadre juridique spécifique pour lutter contre cette pratique.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les comportements dangereux sur la route nourrissent un sentiment d'insécurité des habitants des quartiers concernés. Afin de prévenir le sentiment d'abandon et de totale impunité qui fragilise le tissu social, les pouvoirs publics doivent disposer d'instruments efficaces. Or, face à l'évolution des comportements constatés, les dispositions législatives en vigueur ne constituent plus une réponse adaptée. L'ajustement des dispositifs législatifs ne peut être effectué qu'au niveau législatif.

➤ Lutter contre les rodéos motorisés

En premier lieu, le rapport parlementaire sur la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés⁵⁰ précise que l'intervention des forces de l'ordre pour interpellier les délinquants participant à des rodéos motorisés est particulièrement difficile. En effet, les engins utilisés, généralement des motocross, ne sont pas faits pour être conduits en ville, notamment par des conducteurs inexpérimentés. Ainsi, l'interpellation est à la fois dangereuse pour ces conducteurs, les autres usagers de la route, mais également les forces de l'ordre elles-mêmes. Il convient donc de permettre aux forces de l'ordre de sanctionner, à distance, cette infraction.

En second lieu, l'étendue des mesures administratives qui peuvent être prononcées à l'encontre des auteurs de rodéos motorisés ne permet pas de répondre à l'ensemble des situations rencontrées. Comme précisé au point 1.1, les rodéos motorisés sont fréquemment effectués par des conducteurs de mini-motos ou quads pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé. Au regard de la dangerosité de ces comportements, il peut être nécessaire de faire obstacle à la conduite de tels véhicules par les auteurs de rodéos motorisés. Or, les dispositions applicables ne

⁵⁰ [Rapport sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de M. Richard Ferrand et plusieurs de ses collègues renforçant la lutte contre les rodéos motorisés \(940\), n° 995, déposé le mercredi 30 mai 2018.](#)

permettent pas au préfet de prononcer une interdiction de conduire des véhicules terrestres lorsque le permis de conduire n'est pas exigé.

➤ Renforcer les sanctions du délit de refus d'obtempérer

Les refus d'obtempérer caractérisent une atteinte manifeste à l'autorité de l'Etat et mettent en danger les forces de l'ordre, mais également toute personne se trouvant sur le passage des délinquants tentant de se soustraire au contrôle.

Le nombre croissant de refus d'obtempérer et la gravité des troubles à l'ordre public causé par la commission d'un tel délit rendent nécessaires le renforcement de la réponse pénale et l'aggravation des sanctions encourues pour ce délit.

➤ Renforcer l'effectivité des sanctions prononcées en cas de condamnation pour des délits routiers

En premier lieu, les auteurs d'infractions pour lesquels la peine de confiscation du véhicule est encourue peuvent, avant le prononcé de cette peine, céder ce véhicule à un tiers, ce qui permet de faire obstacle à l'effectivité du prononcé de la peine de confiscation, qui constitue pourtant une réponse pénale adaptée et dissuasive.

En second lieu, l'application du principe de non-cumul des amendes en cas de commission du délit de défaut d'assurance et d'autres délits commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule, entraîne le prononcé par la juridiction de jugement d'une seule peine d'amende, de sorte qu'il ne peut plus être fait application de l'[article L. 211-27 du code des assurances](#), relatif à la majoration de 50 % de la seule peine d'amende prononcée pour le délit de défaut d'assurance.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de cet article est de lutter contre les comportements dangereux sur la route afin de renforcer la sécurité routière. De manière plus précise :

- La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle appliqué au délit de rodéo motorisé constituera un nouvel outil à disposition des forces de l'ordre pour apporter une réponse pénale efficace face à ces comportements. En effet, cette procédure est indispensable pour permettre la mise en œuvre, par voie réglementaire, de la constatation sans interception du délit de rodéo motorisé. La vidéo-verbalisation est particulièrement appropriée à ce délit, notamment lorsque le nombre de conducteurs concernés est trop important (mariages, ou runs sauvages). Elle permettra également d'éviter des situations d'interpellation particulièrement risquées ;

- Le prononcé d'une interdiction provisoire de conduire tout véhicule terrestre à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels aucun permis n'est exigé, à l'encontre des auteurs de rodéos motorisés permettra d'apporter une réponse administrative adaptée et dissuasive aux auteurs de ces infractions ;
- Le caractère obligatoire de la peine de confiscation du véhicule en cas de condamnation pour le délit de refus d'obtempérer permettra à la fois de sanctionner plus efficacement ce délit et de prévenir sa commission par la portée dissuasive de cette mesure.
- L'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI), en cas de constatation d'un délit prévu par le code de la route ou le code pénal pour lequel la peine de confiscation du véhicule est encourue, permettra d'empêcher toute cession du véhicule susceptible d'être confisqué avant le prononcé éventuel d'une telle peine. L'OTCI permettra d'empêcher la cession d'un véhicule pour palier l'éventuelle stratégie de contournement de la mesure de confiscation qui consisterait pour le mis en cause à vendre ses véhicules avant jugement ;
- Enfin, l'exception au principe de non-cumul des peines d'amendes en cas de condamnation pour le délit de défaut d'assurance et d'autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule permettra, outre une répression plus forte en cas d'infractions cumulées, l'application de la majoration de 50 % du montant des amendes prononcées pour le délit de défaut d'assurance au profit du Fonds de garantie des assurances obligatoires, y compris en pas assurés.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Lutter contre les rodéos motorisés

S'agissant de l'amende forfaitaire délictuelle, le 1° du I du présent article étend la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit de rodéo motorisé. Il prévoit ainsi que l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire

d'un montant de 800 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 640 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 1 600 euros.

S'agissant des mesures administratives, le 4° du I du présent article permet au préfet, en cas de constatation du délit de rodéo motorisé, d'interdire à titre provisoire la conduite de certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour lesquels le permis de conduire n'est pas exigé. Cette mesure donne à l'administration un moyen d'action rapide, pour une durée limitée, sans préjudice des sanctions pénales qui pourront être prises postérieurement. L'interdiction de conduire certains véhicules s'ajoute aux mesures provisoires, déjà prévues à l'article [L. 224-7](#) du code de la route, d'avertissement, de suspension ou d'interdiction de délivrance du permis de conduire selon que le conducteur en est ou non titulaire. Ces sanctions sont laissées à l'appréciation du préfet au regard notamment de la gravité des circonstances de l'infraction et plus généralement de la situation personnelle et familiale de l'intéressé. En application de l'article [L. 224-8](#) du code de la route, la durée de l'interdiction de conduire certains véhicules ne pourra excéder six mois.

La procédure menée sur le fondement de l'article [L. 224-7](#) du code de la route est soumise au respect du principe du contradictoire imposé par l'article [L. 121-1](#) du code des relations entre le public et l'administration. Aux termes de l'article [L. 122-1](#) du même code, l'autorité administrative est en conséquence tenue de prononcer la sanction qu'après avoir mis la personne concernée à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut à cette occasion se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. Enfin, la personne faisant l'objet de cette interdiction peut former un recours contentieux devant le juge administratif.

A l'issue de cette procédure contradictoire, la mesure préfectorale est édictée à partir de l'application du système national des permis de conduire (SNPC).

➤ *Renforcer les sanctions du délit de refus d'obtempérer*

Le 6° du I du présent article rend obligatoire, en cas de condamnation pour le délit de refus d'obtempérer, le prononcé de la peine complémentaire de confiscation du véhicule utilisé pour commettre l'infraction.

➤ *Renforcer l'effectivité des sanctions prononcées en cas de condamnation pour des délits routiers*

S'agissant de l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation, le dispositif prévoit qu'en cas de constatation d'un délit prévu par le code de la route ou le code pénal pour lequel la peine de confiscation du véhicule est encourue, l'officier ou l'agent de police judiciaire peut, avec l'autorisation

préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à des inscriptions d'opposition au transfert de certificat d'immatriculation (OTCI) sur les véhicules appartenant à l'auteur du délit susceptibles de faire l'objet d'une peine de confiscation. Les oppositions sont levées en cas de classement sans suite, d'ordonnance de non-lieu, de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas de peine de confiscation du véhicule ayant fait l'objet de l'OTCI.

S'agissant du cumul des peines en cas de condamnation pour le délit de défaut d'assurance et pour d'autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule, la disposition, similaire au dispositif déjà applicable en matière de refus d'obtempérer, prévoit que les peines prononcées pour le délit de défaut d'assurance se cumulent, sans possibilité de confusion avec celles prononcées pour les autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles suivants du code de la route : [l'article L. 236-1](#), [l'article L.322-1](#), [l'article L. 324-2](#), [l'article L. 224-8](#), [l'article L. 233-1](#).

Par ailleurs, par coordination, le présent article abroge le XI de [l'article 25 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur](#).

S'agissant de l'articulation des mesures avec le cadre constitutionnel :

Concernant la mise en place de l'amende forfaitaire délictuelle, par ses décisions du 21 mars 2019 et du 19 janvier 2023 précitées, le Conseil constitutionnel a établi plusieurs critères que cette procédure devait respecter : faible gravité de l'infraction, faible montant de l'amende forfaitaire et facilité de constater l'infraction. Pour le délit de rodéo motorisé, la peine d'emprisonnement encourue est d'un an et le montant de l'amende forfaitaire est fixé à 800 euros. L'amende forfaitaire délictuelle ne sera pas applicable dans les cas de circonstances aggravantes prévus aux II à IV de l'article L. 236-1 du code de la route, pour lesquels les peines sont plus importantes. Par ailleurs, cette infraction est facilement constatable car les pratiquants de rodéos ne cherchent pas à se cacher rendant ainsi leur méfait flagrant. Cette mesure est donc conforme au cadre constitutionnel.

S'agissant de la peine de confiscation des véhicules, le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, peut faire l'objet de limitations justifiées par un motif d'intérêt général, sous réserve qu'elles soient nécessaires, adaptées et proportionnées⁵¹. Le caractère obligatoire de la peine de confiscation du véhicule en cas de condamnation pour le délit de rodéo motorisé est conforme aux exigences constitutionnelles dès lors que cette peine n'est applicable que si elle est prononcée par un juge, lequel peut ne pas la prononcer lorsque les circonstances l'exigent.

La sanction administrative consistant à interdire, à titre provisoire, la conduite de certains véhicules terrestres à moteur est conforme aux exigences du Conseil constitutionnel dans ses décisions citées au point 1.2 de l'étude d'impact, dès lors que cette mesure devra être, en application des dispositions de l'article [L. 121-1](#) et du 2° de l'article [L. 211-2](#) du code des relations entre le public et l'administration, motivée au regard des circonstances de l'espèce, faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable et sera soumise au contrôle du juge administratif.

Les autres mesures du présent article ne présentent pas de sensibilité particulière au regard du cadre constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure instaurant une amende forfaitaire délictuelle ne présente aucune incompatibilité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où la possibilité, pour la personne concernée de former un recours préserve le droit d'accès au juge.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

⁵¹ [Conseil constitutionnel, décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012.](#)

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'extension de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle au délit de rodéos motorisés implique des coûts de développement technique pour l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ainsi que des coûts de gestion de ces AFD pour les autres administrations de l'État (notamment ministère de la justice et direction générale des finances publiques).

Le coût des développements est très difficile à évaluer pour l'ANTAI dès lors que s'agissant d'une constatation d'infraction sans interception, il sera nécessaire de prévoir des développements permettant à l'ANTAI d'interroger le Système d'immatriculation des véhicules (SIV) ainsi que le Fichier des objets et véhicules signalés (FOVES). Il sera également nécessaire d'intégrer des modalités de contestation spécifique et de prévoir les modalités de gestion des OTCI. Au vu de précédents développements, le coût se situerait approximativement entre 1 et 2 millions d'euros.

Toutefois, l'émission d'amendes forfaitaires délictuelles et leur recouvrement entraînera de nouvelles recettes pour l'État. En effet, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle couplée à la vidéo-verbalisation devrait permettre de sanctionner plus efficacement et systématiquement les auteurs de rodéos motorisés.

Il est néanmoins difficile d'émettre une estimation en raison de la multiplicité des facteurs à prendre en considération. Il doit ainsi être tenu compte de la sociologie des intéressés, dont un grand nombre est mineur et n'exerce pas d'activité salariée. Les recettes sont d'autant plus difficiles à évaluer que les évolutions législatives envisagées sont susceptibles d'entraîner une diminution du nombre de rodéos motorisés constatés⁵².

Le développement du recours à l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation entraînera des coûts de développement technique du système d'immatriculation des véhicules afin, d'une part, de permettre l'inscription et la levée de l'OTCI par les forces de sécurité intérieure et, d'autre part, pour distinguer les OTCI

⁵² A titre d'illustration sur le taux de recouvrement des amendes forfaitaires délictuelles, s'agissant de l'amende forfaitaire délictuelle pour usage illicite de stupéfiant, les données de l'ANTAI indiquent que sur 681 676 AFD envoyées entre 2020 et mi-2025, 132 173 sont revenues en plis non distribués (PND) et 231 765 ont été payées en minoré ou forfaitaire. Ainsi, 34 % des AFD ont été payées en minoré ou forfaitaire, soit 42,2 % en neutralisant les plis non distribués.

émises par l'administration fiscale de celles inscrites par les forces de sécurité intérieure. Néanmoins, il n'est pas possible pour le moment d'estimer le coût global de ces développements.

Enfin, le cumul des peines d'amendes en cas de délit de défaut d'assurance et d'autres délits permettra, outre une répression plus forte en cas d'infractions cumulées, l'application de la majoration de 50 % du montant des amendes prononcées pour le délit de défaut d'assurance au profit du Fonds de garantie des assurances obligatoires, y compris en cas de délits connexes, les véhicules utilisés lors des rodéos étant souvent non-assurés.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mise en œuvre des nouveaux cas d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation requerra un renforcement ou un rééquilibrage des effectifs des forces de sécurité intérieure. De plus, des moyens humains seront nécessaires afin d'assurer ces nouvelles procédures.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les mesures envisagées auront un impact sur la sécurité routière et visent à diminuer les troubles à l'ordre public résultant des comportements dangereux sur la route.

Les rodéos motorisés constituant une source de troubles divers pour les personnes les subissant, les présentes mesures devraient permettre de les endiguer plus efficacement. De plus, lutter contre les rodéos motorisés poursuit un aspect préventif en vue de dissuader d'autres personnes d'adopter de tels comportements à l'avenir. Ainsi, les habitants des villes et quartiers sujets aux rodéos pourront bénéficier d'un cadre de vie plus apaisé et moins dangereux.

Ces mesures visent également à diminuer le nombre de délits de refus d'obtempérer, lesquels entraînent des risques importants d'atteintes aux personnes et aux biens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article permettra de réduire *a minima* les pollutions sonores. En effet, les rassemblements d'adeptes de rodéos motorisés constituent des sources de bruits

insupportables pour les riverains. Ces nuisances résultent généralement du fait que les véhicules utilisés sont souvent endommagés ou n'ont pas vocation à circuler dans l'espace public. De plus, les rodéos, qui ont souvent lieu pendant le temps de repos des riverains – soir et fin de semaine, et portent ainsi atteinte à la tranquillité publique. Ils sont à l'origine de stress et de troubles du sommeil.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de [l'article 2 du décret n° 75-360 du 15 mai 1975 modifié relatif au comité interministériel de la sécurité routière](#), les dispositions envisagées ont été soumises, pour consultation, au Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) qui a émis un avis favorable en date du 19 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Toutefois, s'agissant des dispositions pénales, les deux premiers alinéas de l'[article 112-1](#) du code pénal dispose que « *sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date* ».

En conséquence, les dispositions pénales ne seront applicables qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre le territoire hexagonal, le présent article s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, qui relève en la matière du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

S'agissant des collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy, de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna et de la Nouvelle Calédonie, le domaine de la circulation routière et des transports routiers relève de leur compétence⁵³.

Toutefois, certaines dispositions peuvent y être rendues applicables en fonction de leur objet sous réserve d'une mention expresse, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna.

Ainsi, les dispositions du 1° du I (modification de l'article L. 236-1 du code de la route) et du 6° du I (modification de l'article L. 233-1 du même code) sont rendues applicables en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna par les dispositions suivantes :

S'agissant de la Nouvelle Calédonie :

- Deuxième alinéa de l'article L. 243-3 du code de la route tel que modifié par l'article 26 du projet de loi (pour le 1° du I de l'article 3) ;
- Dernier alinéa de l'article L. 243-2 du code de la route tel que modifié par l'article 26 du projet de loi (pour le 6° du I de l'article 3) ;

S'agissant de la Polynésie française :

- Deuxième alinéa de l'article L. 244-3 du code de la route tel que modifié par l'article 26 du projet de loi (pour le 1° du I de l'article 3) ;
- Dernier alinéa de l'article L. 244-2 du code de la route tel que modifié par l'article 26 du projet de loi (pour le 6° du I de l'article 3) ;

S'agissant des îles Wallis et Futuna :

⁵³ Ces collectivités disposent de code de la route locaux : Saint-Martin (L.O. 6314-3 CGCT) et Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-3 CGCT), en Polynésie française (article 90, 15° et 34 L.O. n° 2004-192), en Nouvelle-Calédonie (article 22, 12° et 13° L.O. n° 99-209) et dans les îles Wallis et Futuna (article 40, 17° du décret n°57-811).

- Deuxième alinéa de l'article L. 245-3 du code de la route tel que modifié par l'article 26 du projet de loi (pour le 1° du I de l'article 3) ;
- Dernier alinéa de l'article L. 245-2 du code de la route tel que modifié par l'article 26 du projet de loi (pour le 6° du I de l'article 3).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 4 – Elargir le dispositif permettant au préfet de prononcer des interdictions administratives de stade

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Par une résolution du 22 novembre 2003⁵⁴, le Conseil de l'Union européenne a invité les Etats membres à examiner la possibilité d'introduire des dispositions qui établissent un mécanisme permettant d'interdire l'accès aux stades dans lesquels sont prévues des compétitions de football aux individus qui se sont déjà rendus coupables d'actes de violence à l'occasion d'un match ainsi que des sanctions en cas de violation de ces interdictions.

Suivant cette recommandation, le législateur a introduit par [l'article 31 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers](#), la possibilité pour les préfets d'interdire de stade les supporters violents, assorti d'une sanction pénale en cas de méconnaissance.

[L'article L. 332-16 du code du sport](#), depuis modifié à plusieurs reprises, permet au représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, au préfet de police, de prendre une mesure d'interdiction administrative de stade à l'encontre d'une personne qui constitue une menace grave⁵⁵ pour l'ordre public :

- Soit du fait de ses agissements répétés portant atteinte à la sécurité des personnes ou des biens à l'occasion de manifestations sportives. Ce motif a été introduit à l'article L. 332-16 du code du sport par la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions et se substitue au motif tiré de la caractérisation d'un « comportement d'ensemble » à l'occasion des manifestations sportives ;
- Soit qui a commis un acte grave à l'occasion de l'une de ces manifestations (participation à une rixe en état d'ivresse⁵⁶, intrusion sur l'aire de compétition⁵⁷, détention d'engins pyrotechniques avec participation à des affrontements violents et dégradations de biens à plusieurs reprises⁵⁸, etc...) ;

⁵⁴ Résolution du Conseil de l'Union européenne du 17 novembre 2003 (J.O. C281 du 22 novembre 2003).

⁵⁵ La notion de gravité de la menace à l'ordre public a été introduit par la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

⁵⁶ TA Lille, 12 sept. 2019, n° 1706816.

⁵⁷ TA Paris, 8 avr. 2025, n° 2304560.

⁵⁸ TA Lyon, 15 juin 2016, n° 1308034.

- Soit du fait de son appartenance à une association ou un groupement de fait ayant fait l'objet d'une dissolution ou d'une suspension d'activité ou du fait de sa participation aux activités d'une association ayant fait l'objet d'une suspension d'activité.

Concrètement, il s'agit d'interdire à cette personne de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes où se déroulent des manifestations sportives, afin de prévenir tout risque de trouble à l'ordre public au sein ou aux abords des enceintes sportives.

Dans le cas où il apparaît manifestement que son destinataire entende s'y soustraire – ce critère ayant été récemment introduit à la faveur de la loi n° 2023-380 précitée –, cette interdiction administrative de stade peut être assortie d'une obligation de pointage qui nécessite de répondre, au moment des manifestations sportives concernées par l'interdiction, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée désignée par l'arrêté préfectoral. Ce dernier peut aussi prévoir que l'obligation de répondre à ces convocations s'applique au moment de manifestations sportives se déroulant à l'étranger.

La durée de validité de l'interdiction administrative de stade est de douze mois au maximum mais elle peut être portée à vingt-quatre mois en cas de réitération de faits analogues dans les trois ans qui suivent une précédente interdiction administrative de stade. A noter qu'avant l'intervention de la loi n° 2023-380 précitée, les interdictions étaient respectivement de vingt-quatre et trente-six mois.

Face à la hausse des violences dans le cadre de manifestations sportives⁵⁹, il est constaté une augmentation du prononcé de cette mesure par les préfets afin de prévenir les troubles à l'ordre public. Ainsi, le nombre d'interdictions administratives de stade prononcées par saison est passé de 85 pour la saison 2022-2023 à 112 pour la saison 2023-2024 puis 147 pour 2024-2025, soit une augmentation de 72%, selon le [rapport public annuel 2024-2025](#) de la Division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH).

Par ailleurs, les interdictions de stade peuvent également être prononcées à titre judiciaire ou commercial. Ainsi, d'une part, les interdictions judiciaires de stade, prévues par [l'article L. 332-11 du code du sport](#), emportent interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords d'une enceinte où se déroule une manifestation sportive prononcée par le juge judiciaire, à titre de peine complémentaire, pour une durée maximale de cinq ans, à l'encontre de personnes coupables d'infractions en lien avec la sécurité des manifestations sportives. La personne condamnée est astreinte par le

⁵⁹ Le rapport annuel de la Division nationale de lutte contre le hooliganisme pour la saison 2024-2025 fait état d'incidents notables ayant concerné 83 rencontres au cours de la saison et occasionné 910 interpellations, ce qui représente une hausse de 27% des interpellations par rapport à l'année passée.

tribunal à répondre, au moment des manifestations sportives, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée que la juridiction désigne dans sa décision.

D'autre part, les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif peuvent, en application de [l'article L. 332-1 du code du sport](#), refuser ou annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou en refuser l'accès aux personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations. Ce refus de délivrance d'un titre d'accès ne peut pas être décidé plus de trois mois après la constatation des faits par les organisateurs de ces manifestations.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dès lors que cette mesure de police administrative emporte interdiction pour la personne qui en fait l'objet de se rendre aux abords d'une enceinte sportive ainsi qu'en son sein, elle porte atteinte à sa liberté d'aller et venir, laquelle constitue un principe de valeur constitutionnelle ([décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979](#)), qui est une composante de la liberté individuelle au sens des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ([décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#)).

Depuis la [décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999](#), le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir qui est une composante de la liberté personnelle. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs déjà considéré que : « le fait d'interdire l'accès à l'enceinte d'une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir » ([Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017](#)). En effet, « il ne saurait y avoir un droit pour toute personne à accéder dans une enceinte, publique ou privée, dans laquelle une personne, publique ou privée, organise une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre d'accès »⁶⁰.

De plus, l'interdiction administrative de stade porte également atteinte au droit au respect de la vie privée, qui est protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, voire à la liberté de réunion ([décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995](#) qui a consacré un droit d'expression collective des idées et des opinions).

⁶⁰ [Commentaire de la décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017 Association nationale des supporters.](#)

Cette liberté et ce droit, au même titre que tous droits fondamentaux, doivent être conciliés avec la prévention des atteintes à l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ([décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021](#)).

S'agissant de la possibilité pour l'autorité préfectorale d'obliger une personne faisant l'objet d'une interdiction de stade à répondre aux convocations des autorités de police au moment des manifestations sportives objet de l'interdiction, le Conseil d'Etat ([CE, 13 juillet 2010, n°340302](#)) a considéré « qu'une telle obligation, qui vient compléter l'interdiction de stade et a pour but de rendre effective cette interdiction, répond, comme cette dernière mesure, à la nécessité de sauvegarder l'ordre public ; qu'elle n'entraîne aucune privation de liberté individuelle, est assortie des mêmes garanties que l'interdiction de stade et porte à la liberté d'aller et de venir une atteinte limitée et proportionnée à l'objectif poursuivi ». Le Conseil d'Etat a ainsi refusé de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité soulevée pour défaut de caractère sérieux.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

➤ S'agissant de la liberté de circulation

L'article 2 du Protocole n°4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre la liberté de circulation.

Ce même article prévoit que ce droit peut faire l'objet de restrictions, lesquelles doivent être prévues par la loi, afin d'assurer le maintien de l'ordre public ou la prévention des infractions pénales.

➤ S'agissant du droit au respect de la vie privée

La Convention européenne des droits de l'Homme consacre à son article 8 le droit au respect de la vie privée et familiale en ces termes : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions ».

Par suite il revient au législateur de prévoir des garanties suffisantes pour opérer une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, et d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

➤ S'agissant de la liberté de réunion

La liberté de réunion a été consacrée à de multiples niveaux, notamment par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Néanmoins, il a été admis que cette liberté soit restreinte afin d'assurer le maintien de l'ordre public et la protection des droits et libertés d'autrui ([CEDH, 8 oct. 2020, n° 77400/14 et autres](#)).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Le droit allemand prévoit que les forces de police peuvent prendre des mesures préventives pour se prémunir des troubles : il peut s'agir d'interdictions pour les supporters à risques de s'approcher du stade le jour du match en leur imposant une obligation de pointage au poste de police le plus proche de leur domicile.

En outre, les interdictions de stade sont généralement prononcées par les clubs et, parfois, par la fédération allemande de football.

En Belgique, l'autorité administrative (Ministère de l'Intérieur), l'autorité judiciaire (les juges) et la fédération belge de football (au sein d'une chambre nationale pour les exclusions civiles) ont la possibilité de sanctionner des supporters d'une interdiction de stade.

Au Royaume-Uni, des interdictions de stade peuvent être prononcées pour des durées allant jusqu'à dix ans.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

De nombreuses violences sont constatées à l'occasion de manifestations sportives, principalement au cours des rencontres de football : affrontements entre supporters, jets de projectiles sur les joueurs et sur les arbitres, utilisation à mauvais escient d'engins pyrotechniques, déploiement de banderoles injurieuses, chants injurieux, dégradations au sein de l'enceinte sportive, etc.... Par exemple :

- Lors de la rencontre entre le Football Club de Nantes et l'Olympique de Marseille le 1er septembre 2023 à Nantes, un père de famille et ses trois enfants, tous porteurs du maillot de l'Olympique de Marseille, ont été agressés par un groupe d'une vingtaine de supporters nantais ;

- Lors de la rencontre entre l'Angers Sporting Club de l'Ouest et l'Olympique de Marseille le 9 février 2025 à Angers, une rixe a éclaté entre les supporters angevins et marseillais faisant un blessé et nécessitant l'intervention des forces de l'ordre ;
- Lors de la rencontre entre le Lille Olympique Sporting Club et le Paris Saint-Germain football Club du 16 janvier 2026 à Lille, un supporter parisien a été interpellé pour usage d'engins pyrotechniques et des chants injurieux à l'égard des Lillois et des Marseillais ont été entonnés par des supporters parisiens.

Par conséquent, le nombre de mesures de police administrative est en augmentation. Ainsi, le nombre d'interdiction collective de déplacement des supporters a fortement augmenté ces dernières années : 11 au cours de la saison 2022-2023, 38 au cours de la saison 2023-2024 et 34 au cours de la saison 2024-2025⁶¹. Or, les interdictions collectives étant plus attentatoires aux libertés que les mesures individuelles, il est apparu nécessaire de renforcer le dispositif prévu à l'article L. 332-16 du code du sport pour le rendre plus efficace.

Ainsi, le constat a été fait que la durée maximale de douze mois d'interdiction administrative de stade n'est pas suffisante pour prévenir certains troubles à l'ordre public. En effet, lorsque des faits graves sont commis, une interdiction administrative de stade de douze mois échoit souvent avant toute réponse judiciaire, notamment le prononcé d'une interdiction judiciaire de stade. En effet, à l'exception des comparutions immédiates, les délais de jugement peuvent excéder douze mois au regard des priorités de chaque parquet ou des faits en cause.

Par conséquent, certaines personnes ayant commis des faits graves peuvent de nouveau se rendre à des manifestations sportives alors même qu'ils constituent une menace pour l'ordre public. A cet égard, il apparaît souhaitable de rétablir la durée maximale de vingt-quatre mois qui prévalait jusqu'à la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

De plus, il est apparu qu'il était nécessaire d'étendre temporairement et géographiquement le périmètre de l'interdiction administrative de stade. Dans son régime actuel, cette mesure permet d'interdire à une personne de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes sportives où se déroulent ou sont retransmises au public les manifestations sportives. L'interdiction ne vaut alors que pendant l'évènement sportif concerné. Or, les supporters organisent des rassemblements, plusieurs heures avant et après la rencontre, dans des lieux proches des enceintes dans lesquelles se déroulent des manifestations sportives, au cours desquels il est constaté des violences et des troubles à l'ordre public. Ces troubles peuvent également

⁶¹ Données de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur.

survenir à plusieurs centaines de mètres du stade et se prolonger au cours du trajet des supporters en direction de l'enceinte sportive. Par exemple :

- Le 2 mars 2024, après la rencontre entre le Clermont Foot 63 et l'Olympique de Marseille (OM), des supporters de l'Association sportive de Saint-Étienne (ASSE) ont tendu un guet-apens aux supporters marseillais sur l'autoroute A72 en jetant des parpaings sur leur convoi de bus de retour de Clermont-Ferrand. Des supporters marseillais sont alors descendus de leur bus afin d'agresser un automobiliste, supporter stéphanois, qui avait participé à l'attaque en annonçant le passage des bus ;
- La veille de la rencontre entre le Paris Saint-Germain Football Club (PSG) et l'Olympique Lyonnais (OL) à Paris le 21 avril 2024, un affrontement organisé s'est déroulé dans la forêt de Fontainebleau opposant 30 supporters parisiens contre 30 supporters lyonnais ;
- Le 25 mai 2024 à Lille, dans le cadre de la finale de Coupe de France opposant l'Olympique Lyonnais au Paris Saint-Germain Football Club, lors de l'acheminement des supporters deux équipes, à la barrière de péage de Fresnes-les-Montauban, située à plus de 50 kilomètres du lieu de la rencontre, une violente rixe a éclaté entre 600 supporters parisiens et 400 supporters lyonnais causant la dégradation de la barrière de péage et de sept bus dont un a été incendié. Lors de cet affrontement, dix-neuf supporters et huit membres des forces de l'ordre ont été blessés. Lors de la rencontre, quatre-vingt-dix-neuf engins pyrotechniques ont été allumés par les supporters lyonnais et soixante par les supporters parisiens. De plus, dix supporters lyonnais ont été interpellés pour des faits d'infraction à la pyrotechnie, deux pour des faits de violences volontaires, un pour outrage et rébellion et un pour insultes à caractère racial ;
- Le 23 novembre 2024, à l'occasion de la rencontre entre l'Association Sportive de Saint-Etienne et le Montpellier Hérault Sport Club à Saint-Etienne, consécutivement à des échanges par messages électroniques entre supporters à risque des deux équipes, qui avaient prévu de s'affronter, 260 supporters montpelliérains, armés pour certains de bâtons et d'autres armes par destination, sont descendus de leurs bus à leur arrivée à proximité du stade afin de concrétiser l'affrontement projeté contre 300 à 400 supporters stéphanois. L'intervention des forces de l'ordre a permis de mettre rapidement fin à cette première rixe. Néanmoins, les supporters les plus décidés à en découdre ont ensuite tenté d'initier l'affrontement à nouveau à plusieurs reprises, causant des blessures chez six supporters montpelliérains, dont un a été hospitalisé. Dans le cadre de cette deuxième rixe, les forces de l'ordre ont été la cible de nombreux projectiles, causant quatre blessés parmi leurs effectifs et nécessitant le recours à 170 moyens de défense. De plus, des renforts de

compagnies républicaines de sécurité ont dû être mobilisés afin d'enjoindre aux supporters montpelliérains de regagner leur convoi avant que ces derniers ne soient escortés vers Montpellier ;

- Le 11 janvier 2025, dans le cadre de la rencontre entre le Stade Rennais Football Club et l'Olympique de Marseille, trois bus de supporters marseillais et deux bus de supporters bordelais se sont rencontrés sur une aire de repos. Les supporters ont décidé de s'affronter, impliquant une soixantaine d'individus faisant trois blessés du côté des supporters marseillais ;
- Le 7 mai 2025, dans le cadre de la rencontre entre le club anglais Arsenal et le Paris Saint Germain football Club à Paris, en amont de la rencontre des supporters parisiens démunis de billets ont tenté de pénétrer dans le périmètre de sécurité du stade, ont utilisé des engins pyrotechniques et ont dégradé des véhicules stationnés. Pendant la rencontre, les supporters parisiens ont fait un usage massif d'engins pyrotechniques, tant à l'intérieur du stade qu'à proximité, dans les bars des portes de Saint-Cloud et Molitor, nécessitant l'intervention des forces de l'ordre à plusieurs reprises. Enfin, à l'issue de la rencontre, environ quatre mille personnes se sont regroupées porte de Saint-Cloud et porte d'Auteuil afin de célébrer la victoire en usant de fumigènes, de nombreux supporters parisiens se sont livrés à des dégradations dans divers endroits et pour certains ont tiré des feux d'artifices sur les voies du périphérique, occasionnant d'importants troubles de la circulation et à l'ordre public.

Par ailleurs, la condition inscrite au cinquième alinéa de l'article L. 332-16 est trop restrictive : il est en effet difficile de démontrer, de façon préalable, qu'il apparait que la personne visée par la mesure entend, de manière manifeste, se soustraire à la mesure d'interdiction. La seule démonstration possible dans ce cadre est la méconnaissance habituelle de l'intéressé d'une autre mesure de police administrative (arrêté d'interdiction de déplacement de supporters sur le fondement de l'article L.332-16-1 du code du sport ou arrêté interdiction de périmètre sur le fondement de l'article L.332-16-2 du même code) et non plus le comportement, la gravité de ses actes ou les antécédents de l'individu.

Enfin, les motifs permettant actuellement le prononcé d'une interdiction administrative de stade, qui sont limitatifs, ne permettent pas de prévenir la survenance d'une partie des troubles relevés dans le cadre des rencontres sportives, notamment les insultes, chants, jets de projectiles, violences et banderoles discriminatoires. Par exemple, il peut être entendu dans les stades : « Nous nous sommes les Stéphanois, oh Lyonnais bande de pédés, pour voir notre équipe gagner, on va tous vous enculer », chant entonné par les supporters stéphanois lors de la rencontre entre l'Association Sportive de Saint-Etienne et le Racing Club de

Strasbourg Alsace du 2 novembre 2024, « Paris Paris on t'encule » et en réponse « Nissa merda » lors de la rencontre entre le Paris Saint-Germain Football Club et l'Olympique Gymnaste Club de Nice du 1er novembre 2025, « La ligue la Ligue on t'encule », slogan repris par les supporters nantais lors de la rencontre entre le Football Club de Nantes et le Football Club de Lorient du 23 novembre 2025.

Il peut être également être lu : « LFP, BeIN Sport, Qatar, CVC : les trous de balles qui tuent le football français », banderole déployée lors de la rencontre du 23 novembre 2024 entre l'Association Sportive de Saint-Etienne et le Montpellier Hérault Sport Club, « Il manquait une salope au royaume des putes », banderole visible lors de la rencontre du 16 mars 2025 entre le Paris Saint-Germain Football Club et l'Olympique de Marseille.

Outre leur teneur, la récurrence des chants et du déploiement de banderoles insultantes doit également être soulignée. A titre d'illustration, les supporters stéphanois scandent fréquemment des chants injurieux, comme ce fut le cas lors des rencontres du 8 décembre 2024 contre l'OM, du 8 février 2025 contre le Stade Rennais ou encore du 22 novembre 2025 contre l'AS Nancy Lorraine et déploient des banderoles de ce type comme lors des rencontres du 8 décembre 2024 contre l'OM, du 8 février 2025 contre le Stade Rennais, du 20 avril 2025 contre l'Olympique Lyonnais, du 16 août 2025 contre le Rodez Aveyron Football, du 30 août 2025 contre le Grenoble Foot 38, du 18 octobre 2025 contre Le Mans Football Club et du 13 décembre 2025 contre le Sporting Club de Bastia.

Afin de remédier à cette lacune, les propos porteurs d'incitations à la haine ou dont la nature est discriminatoire dès lors qu'ils visent des personnes en raison de leur orientation sexuelle, leur identité de genre, leur sexe ou leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, doivent y être adjoints.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs de cette mesure sont de :

- créer un nouveau motif permettant de prononcer une interdiction administrative de stade en cas d'actes d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée ;
- étendre temporellement et géographiquement le périmètre de la mesure d'interdiction administrative de stade. D'une part, celle-ci pourra couvrir non

seulement les abords des enceintes sportives mais aussi les périmètres des cortèges et lieux de rassemblements des supporters. D'autre part, l'interdiction pourra débiter dans les vingt-quatre heures précédant la rencontre et se terminer jusqu'à vingt-quatre heures suivant la rencontre afin d'éviter les confrontations tant antérieures que postérieures aux rencontres auxquelles peuvent actuellement participer les individus faisant l'objet d'une mesure d'interdiction administrative de stade ;

- rétablir deux modifications apportées par l'article 20 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions qui avait atténué la portée juridique des interdictions administratives de stade :
 - o la mesure pourra de nouveau être prononcée pour une durée maximale de vingt-quatre mois ou de trente-six en cas de récidive contre douze ou vingt-quatre mois actuellement ;
 - o le préfet aura de nouveau la possibilité d'imposer une obligation de pointage sans qu'il ne doive démontrer que l'individu entend s'y soustraire.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de supprimer le critère de gravité à la menace pour l'ordre public que représente la personne permettant ainsi au préfet de prononcer une interdiction administrative de stade en cas de « simple » menace à l'ordre public. Néanmoins, cette option n'a pas été retenue au regard du dispositif qui a été privilégié pour compléter l'article L. 332-16 du code du sport afin de veiller à la cohérence et à la proportionnalité du dispositif.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article modifie l'article L. 332-16 du code du sport afin de :

- Créer un nouveau motif permettant de prononcer une interdiction administrative de stade pour comportement haineux ou discriminatoire ;
- Étendre géographiquement et temporellement le périmètre de l'interdiction administrative de stade ;

Le périmètre géographique d'une interdiction administrative de stade est en l'état du droit limité à l'enceinte où se déroule la manifestation sportive, ses abords ainsi que les lieux dans lesquelles elle est retransmise au public.

En premier lieu, l'extension géographique prévue va conduire à prendre en compte d'une part, les périmètres des cortèges fixés par arrêté du préfet pris sur le fondement de l'article L.332-16-2 du code du sport.

En application de cet article, le préfet, au-delà de l'instauration d'un périmètre d'interdiction d'accès aux supporters, peut prévoir plusieurs mesures d'escortes, de jauges et d'encadrement des déplacements.

En règle générale, dans le cas d'un arrêté d'encadrement, le préfet fixe les points de rencontre des supporters (lieux de remise des billets et du départ du bus) ainsi que le trajet emprunté par les bus et escortés par les forces de sécurité intérieure.

Ces lieux de rencontres et le trajet des bus de supporters étant régulièrement ciblés par les supporters de l'équipe adverse, leur inclusion dans le champ des interdictions administratives de stade permettra d'interdire aux supporters les plus violents et faisant l'objet d'une IAS de s'y rendre.

D'autre part, l'extension géographique prévue va conduire à prendre en compte les lieux de rassemblements de supporters.

Il s'agit ici de viser les lieux, parfois éloignés des enceintes de la manifestation sportive ou de ses abords, dans lesquels les supporters à risque se retrouvent et où des affrontements ont lieu, à savoir leurs locaux officiels (un débit de boissons ou un local d'association), les lieux où sont entreposés leurs matériels et qu'ils utilisent comme lieux de réunions ou, au regard des informations disponibles, les lieux habituels où se déroulent des affrontements (parkings, etc).

De la même manière, une personne soumise à une interdiction administrative de stade se verra interdire l'accès à ces lieux, précisés dans l'arrêté d'édiction et adaptés au regard de l'équipe concernée et des équipes adverses avec lesquelles l'animosité est établie.

En second lieu, l'extension temporelle de la mesure permettra de couvrir les 24h qui précèdent et suivent la rencontre sportive, deux périodes qui sont régulièrement le théâtre de troubles à l'ordre public de la part des supporters ultras.

L'intéressé aura donc interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes où des manifestations sportives se déroulent ou sont retransmises en public.

- Rétablir une durée maximale de vingt-quatre mois, et de trente-six mois en cas de récidive, pour les interdictions administratives de stade ;
- Restaurer une obligation de pointage au regard du comportement de la personne et non de son intention manifeste de se soustraire à la mesure d'interdiction.

L'instauration d'un pointage comme mesure complémentaire à l'interdiction administrative de stade permet de s'assurer que l'intéressé ne se rend pas à proximité de l'enceinte sportive et ainsi respecte sa mesure de police administrative. De plus, cela peut décourager toute récidive.

Le prononcé d'une mesure de pointage reposera sur la prise en considération des antécédents de la personne visée ainsi que les conséquences sur sa vie privée et familiale.

Ce dispositif a été retenu car il permet l'atteinte des objectifs de cet article, à savoir la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions pénales susceptibles de survenir dans le cadre de manifestations sportives tout en conservant la proportionnalité et la cohérence du dispositif juridique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 332-16 du code du sport et respecte le cadre constitutionnel dès lors que la mesure de police administrative que constitue l'interdiction administrative de stade telle que résultant des évolutions proposées demeure strictement proportionnée aux troubles qu'elle a vocation à prévenir.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article respecte le cadre conventionnel puisque cette mesure de police administrative, bien qu'attentatoire à des droits et libertés fondamentaux, poursuit la nécessité de sauvegarder l'ordre public.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'interdiction administrative de stade est une mesure de police administrative ayant pour objet de lutter contre les violences sportives. Ainsi, l'élargissement du dispositif permettra de renforcer la sécurité au sein et aux abords des enceintes sportives pour l'ensemble des supporters, joueurs et personnels présents et de faciliter l'encadrement et la sécurisation des manifestations sportives organisées par les associations sportives qui incombent à celles-ci, en interdisant aux supporters susceptibles de troubler l'ordre public l'accès aux enceintes sportives.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le rétablissement de l'obligation de pointage systématique aura pour effet de solliciter les forces de l'ordre puisque ce pointage a lieu au sein des commissariats ou des brigades de gendarmerie. Une coordination et une information entre les services préfectoraux et les forces de l'ordre seront primordiales.

Toutefois, Il est difficile de chiffrer cette charge administrative supplémentaire car l'intéressé ira pointer dans le commissariat ou la brigade de gendarmerie de son

domicile. Ainsi, la charge a vocation à être répartie sur tous les commissariats et brigades de gendarmerie de France.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le renforcement du dispositif a pour objet de garantir la sécurité au sein et aux abords des enceintes sportives et des lieux de rencontre des supporters ainsi que de prévenir les violences sportives. Son application permettra de sécuriser les rencontres et d'éviter la survenance de troubles à l'ordre public à l'occasion des rencontres sportives ainsi que de lutter contre toutes les formes de discrimination à l'intérieur et aux abords des enceintes sportives.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique, sauf exceptions, sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sauf à Mayotte conformément à l'article [L. 421-1](#) du code du sport.

Elle s'applique également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

En revanche, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, cette mesure ne s'applique pas (les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 5 – Étendre la procédure d'évacuation forcée et les infractions pénales relatives au squat au maintien dans les meublés de tourisme à l'issue du contrat de location

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire. Ils se distinguent :

- des locations faisant l'objet d'un bail d'habitation nue ou d'un bail d'habitation en meublé. En effet, les meublés de tourisme sont offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois (article L. 324-1-1 du code du tourisme). La durée maximale de la location qui constitue une location saisonnière ne peut excéder 90 jours consécutifs ;
- de la chambre d'hôte, définie par la présence de l'habitant sur les lieux lors du séjour des clients (en ce cas, l'usage du bien n'est pas exclusif).

La procédure administrative d'évacuation forcée prévue à l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite « loi DALO ») constitue une procédure d'exception par rapport à la procédure prévue par l'article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution selon lequel l'expulsion de l'occupant d'un logement ou d'un lieu d'habitation ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire, et après signification d'un commandement de quitter les lieux.

Les modalités d'engagement et de mise en œuvre de cette procédure administrative d'évacuation forcée prévue par l'article 38 de la loi DALO ont été modifiées successivement par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) et par la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

Cette procédure permet au préfet, après mise en demeure de l'occupant, de procéder à l'évacuation des personnes s'étant introduites et maintenues dans le domicile d'autrui, ou dans un local à usage d'habitation ne constituant pas un domicile, sans recours préalable au juge sous réserve de la réunion de certaines conditions.

Pour pouvoir recourir à cette procédure, il faut notamment qu'il y ait eu une introduction et un maintien dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de

fait ou contrainte. Le caractère cumulatif des conditions d'introduction et de maintien ne permet pas de traiter le cas de personnes qui se sont introduites régulièrement dans un meublé de tourisme pour une courte durée et qui s'y maintiennent une fois leur contrat de location touristique terminé.

Le projet de loi entend modifier la législation pour étendre la notion de squat et la procédure d'évacuation forcée à cette situation.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➤ Article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007

L'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (loi « DALO ») a fait l'objet de deux examens successifs par le Conseil constitutionnel, à l'occasion des modifications apportées, d'une part, par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 (loi « ASAP »)⁶² et, d'autre part, par la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 (loi « anti-squat »)⁶³.

Ces lois ont notamment étendu la procédure administrative d'évacuation forcée, initialement restreinte au domicile du propriétaire ou du locataire, à tout domicile, qu'il s'agisse ou non d'une résidence principale, puis à tout local à usage d'habitation.

Le Conseil constitutionnel a ainsi veillé à l'équilibre entre les objectifs poursuivis par le législateur, notamment la protection du droit de propriété, et les garanties entourant la procédure administrative d'expulsion, au regard des exigences constitutionnelles découlant des articles 2 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à savoir le droit au respect de la vie privée, le principe d'inviolabilité du domicile, et le droit à un recours juridictionnel effectif.

Le Conseil constitutionnel s'est donc successivement attaché à examiner les conditions dans lesquelles il peut être recouru à la procédure administrative d'évacuation forcée, les garanties dont bénéficient les personnes visées par la mise en demeure de quitter les lieux, le délai laissé à l'occupant pour déférer à cette mise en demeure, ainsi que les voies de recours dont il dispose.

Au regard de ces différents éléments, le juge constitutionnel a considéré à deux reprises que les dispositions de l'article 38 de la loi DALO étaient conformes aux droits et libertés susmentionnés. Il a notamment souligné, lors de l'examen des dispositions issues de la loi « anti-squat » de 2023, que le législateur avait tiré les conséquences de l'unique réserve d'interprétation émise lors de l'examen des dispositions de la loi

⁶² Cons. const. n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, *Mme Nacéra Z.*

⁶³ Cons. const. n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, *Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.*

« ASAP », en subordonnant la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée par le préfet à la prise en compte de la situation personnelle et familiale de l'occupant.

De plus, il a estimé que ces dispositions ne méconnaissaient pas non plus le principe d'égalité et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

En étendant la procédure administrative d'évacuation forcée aux occupants des meublés de tourisme se maintenant frauduleusement à l'expiration du contrat de location, le projet de loi préserve toutes les garanties validées par le Conseil constitutionnel.

➤ Articles 226-4 et 315-1 du code pénal

Le Conseil constitutionnel s'est également prononcé sur les articles 226-4 et 315-1 du code pénal à l'occasion de sa décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023 portant sur la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

Cette loi a en effet modifié l'article 226-4 du code pénal afin de renforcer les sanctions contre le délit de violation du domicile par un particulier. Elle est également venue y préciser la notion de domicile en reprenant une jurisprudence constante de la chambre criminelle de la Cour de cassation⁶⁴, afin d'attirer l'attention sur le fait que les domiciles non habités et les résidences secondaires rentrent dans le champ d'application de cet article. Le Conseil constitutionnel a considéré que la peine prévue de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ne méconnaissait pas le principe de proportionnalité des peines, au regard de la nature des comportements incriminés et de l'objectif du législateur consistant à renforcer la répression des atteintes portées au domicile d'autrui. Il a également jugé que les précisions apportées à la notion de « domicile » ne méconnaissaient pas le principe de nécessité des délits et des peines.

La loi du 27 juillet 2023 a par ailleurs introduit, à l'article 315-1 du code pénal, le délit d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel. Ce délit est puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Ici encore, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi était fixée en des termes suffisamment clairs et précis au regard du principe de légalité des délits et des peines. De même, la peine prévue a été jugée proportionnée au regard de l'objectif de répression des atteintes aux biens.

⁶⁴ Cass. crim., 22 janvier 1997, n° 95-81.186.

Le Conseil constitutionnel s'est également prononcé sur l'articulation entre ces deux articles du code pénal. Il a jugé que la différenciation opérée par le législateur selon que les locaux constituent ou non un domicile, laquelle conduit à instituer deux délits distincts, est conforme au principe d'égalité devant la loi pénale, compte tenu de la différence de nature des agissements qu'ils répriment. Enfin, il a considéré que la distinction entre les notions de « domicile » et de « local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel » ne méconnaissait pas l'objectif de valeur constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 1er du premier protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit de propriété en disposant que : *« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».*

La Cour européenne des droits de l'homme a élargi la portée de ce texte afin d'en déduire des obligations positives à l'égard des Etats. Elle considère en effet de jurisprudence constante que *« L'exercice réel et efficace du droit que cette disposition garantit ne saurait en effet dépendre uniquement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence et peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens ».*⁶⁵

La protection du droit des propriétaires impose donc aux États, sauf justification tirée de l'intérêt général, de mettre en œuvre dans un délai raisonnable les décisions de justice ordonnant l'expulsion d'occupants sans droit ni titre. A plusieurs reprises, la Cour a eu l'occasion de condamner les Etats membres à réparer les préjudices, tels que les pertes d'exploitation ou les charges supportées, subis par les requérants du fait de la privation de jouissance de leur bien.⁶⁶

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

⁶⁵ Önerildiz c. Turquie [GC], no 48939/99, 30 novembre 2004, § 134.

⁶⁶ Exemples : Matheus c/ France, no 62740/00, 31 mars 2005 ; BARRET ET SIRJEAN c. France, no 13829/03, 21 janvier 2010 ; CASA DI CURA VALLE FIORITA S.R.L. c. Italie, no 67944/13, 13 décembre 2018 ; PAPACHELA ET AMAZON S.A. c. GRÈCE, 12929/18, 3 décembre 2020.

⁶⁶ Kruize & Gruter, Evaluatie Wet handhaving kraakverbod, WODC, 2023, p. 34.

Plusieurs Etats membres ont pris des mesures pour réprimer l'occupation illégale de locaux et en faciliter leur expulsion. A titre d'exemple, les Pays-Bas ont pris de telles mesures dès 2010 alors que l'Espagne en adoptant en 2025 la loi « anti-okupas » a profondément modifié le droit existant en durcissant les mesures de lutte contre les occupations illégales.

➤ Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le squat constitue une infraction pénale depuis l'entrée en vigueur de la Wet kraken en leegstand (loi sur les squats et les logements vacants) du 1er octobre 2010.

Cette infraction figure à l'article 138a du code pénal néerlandais :

- 1. Toute personne qui pénètre illégalement dans un logement ou des locaux dont le propriétaire a cessé de se servir ou qui y reste illégalement est coupable d'occupation illégale et est passible d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas un an ou d'une amende de troisième catégorie.*
- 2. Si elle profère des menaces ou emploie des moyens susceptibles de causer de la crainte, elle est passible d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas deux ans ou d'une amende de quatrième catégorie.*
- 3. Les peines d'emprisonnement prévues aux paragraphes (1) et (2) peuvent être augmentées d'un tiers si deux personnes ou plus commettent l'infraction grave de concert.*

Cette infraction complète celles d'introduction illicite dans un logement (article 138 du code pénal) ou dans un local affecté à un service public (article 139 du code pénal). Ces trois infractions déclenchent une procédure d'expulsion pénale prévue à l'article 551a du code de procédure pénal néerlandais.

L'introduction abusive de référés suspensifs dans le cadre de la mise en œuvre de cette procédure a conduit deux députés de la majorité à déposer une proposition de loi, la Wet Handhaving kraakverbod (loi sur l'application de l'interdiction du squat), adoptée et entrée en vigueur le 1er juillet 2022 afin de considérablement accélérer la procédure. Cette procédure est, en théorie, la suivante⁶⁷:

1. Le propriétaire signale l'incident à la police et demande une expulsion ordonnée par le procureur.

2. La police détermine les intentions précises du propriétaire concernant le bien squatté.
3. Le procureur décide, sur la base des informations recueillies, s'il y a lieu d'engager une procédure d'expulsion pénale.
4. Le procureur constitue un dossier et demande une ordonnance d'expulsion au juge d'instruction.
5. Le magistrat examinateur invite les squatteurs (accompagnés de leur avocat) à faire connaître leur position lors d'une audience. Toutefois, cette audience n'est pas exigée si un caractère urgent est établi (article 551a, paragraphe 4).
6. Lors de l'audience devant le juge d'instruction, si elle a lieu, sont présents l'avocat et/ou un ou plusieurs squatteurs, le procureur et, dans certains districts, un représentant du propriétaire. L'audience a lieu dans les 72 heures suivant la demande du procureur.
7. Le juge d'instruction communique sa décision motivée par écrit, généralement le lendemain, au procureur et aux occupants sans droit ni titre (article 551a, paragraphe 5). Si le mandat d'expulsion est délivré, la date de l'expulsion est généralement fixée. L'ordonnance du procureur est immédiatement exécutoire (article 551a, paragraphe 6).
8. Si les squatteurs ne quittent pas volontairement le bâtiment occupé au plus tard à la date et à l'heure convenues, la police procédera à leur expulsion.

➤ Espagne

En mars 2025, l'Espagne a adopté la loi dite « anti-okupas ». Cette loi marque un important changement dans la lutte contre l'occupation illégale en Espagne. En accélérant les procédures, en durcissant les sanctions, et en clarifiant les droits des propriétaires comme des squatteurs, elle entend restaurer la confiance dans le droit de propriété. Les principales mesures sont les suivantes :

Les propriétaires disposent désormais de mécanismes de protection plus efficaces :

- Saisine rapide du juge via une plainte pénale : le dossier est traité en priorité.
- Possibilité de démontrer la propriété avec des justificatifs simples (acte notarié, impôts, ancien contrat).
- Décision judiciaire rendue sous 15 jours avec possibilité d'expulsion immédiate.
- Expulsion exécutée dans la foulée par les forces de l'ordre.
- Maintien de la règle des 48 heures : si l'occupation est signalée très tôt, la police

peut agir sans attendre de jugement.

Le squatteur est désormais dans une position juridiquement plus vulnérable :

- Il ne bénéficie plus de la protection temporaire liée à la vulnérabilité économique.
- Il ne peut se prévaloir du droit au logement (non opposable en Espagne).
- Leur seule possibilité pour faire échouer la procédure accélérée d'expulsion est de prouver qu'ils sont locataires en présentant un titre officiel (contrat, accord écrit).

Ces nouvelles mesures sont assorties de sanctions pénales pour les squatteurs : peine de prison jusqu'à 4 ans, si violence ou intimidation, amende, voire prison ferme en cas de récidive et sanctions aggravées en cas de dégradations, violence ou revente illégale du logement squatté.

Pour les propriétaires, le fait de se faire justice soi-même est illégal avec un risque de condamnation pour "exercice arbitraire de son propre droit" (amende, peine de prison (jusqu'à 3 mois), voire poursuites en cas de violence ou menace).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La législation actuellement en vigueur pose une double condition d'entrée dans les lieux et de maintien irréguliers pour le recours à la procédure administrative d'évacuation de squat. Les services chargés de mettre en œuvre cette procédure estiment que cette double condition n'est pas remplie dans les cas de maintien dans une location d'un meublé de tourisme à l'issue de la durée de location, considérant que l'entrée dans les lieux ne relève pas d'une manœuvre. Les propriétaires concernés, qu'ils soient une société ou de simples particuliers, sont ainsi contraints de recourir à la procédure judiciaire classique d'expulsion. Or cette procédure, longue et coûteuse pour le propriétaire, apparaît disproportionnée pour évacuer un occupant dont le contrat de location d'un meublé de tourisme n'avait pas vocation à lui conférer les droits d'un locataire élisant domicile dans les lieux.

Il apparaît donc nécessaire de prévoir une procédure plus adaptée pour l'éviction des occupants de meublés de tourisme qui se maintiennent indument dans les lieux à l'issue de la période de location. En cohérence, il est également proposé de prévoir un cadre de sanction pénale adapté à ces situations d'occupation illicite. Le maintien dans les lieux à l'issue d'une location d'un meublé de tourisme est ainsi qualifié

d'infraction pénale justifiant un dépôt de plainte du propriétaire, permettant d'engager la procédure administrative d'éviction.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Ce nouveau cadre juridique doit permettre de mieux protéger les droits des propriétaires – professionnels et particuliers – pratiquant la location de meublés de tourisme en assouplissant la procédure d'évacuation des occupants qui se maintiendraient indument dans les lieux à l'issue de cette location et en pénalisant cette infraction au même niveau que les autres situations d'occupation illicite. Ce cadre juridique renforcé devrait par ailleurs jouer un rôle dissuasif face à ce phénomène qui se développe.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une option consistant à remplacer dans le dispositif d'évacuation administrative des squatteurs prévu au 1^{er} alinéa de l'article 38 de la loi DALO le caractère cumulatif des conditions d'introduction et de maintien dans les lieux par un caractère alternatif a été envisagée dans un premier temps. Elle aurait eu pour conséquence de permettre la qualification de squat et la mise en œuvre de la procédure administrative d'évacuation forcée dans tous les cas où une personne se serait régulièrement introduite dans un local à usage d'habitation et s'y serait maintenue à l'expiration de son titre d'occupation, ce qui permettrait de rendre éligibles à cette procédure les situations visées de maintien dans une location de meublé de tourisme à l'issue du délai de location.

Toutefois, cette option présentait l'inconvénient d'ouvrir plus largement son champ aux situations des titulaires et anciens titulaires d'un bail d'habitation classique qui se maintiennent dans les lieux à l'expiration du bail ou après sa résiliation, alors qu'ils relèvent de la procédure plus protectrice d'expulsion locative prévue notamment par l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Le maintien dans les lieux de locataires de résidences principales relève en effet de procédures judiciaires *ad hoc* s'appliquant aux expulsions locatives (article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et code des procédures civiles d'exécution) et n'ayant pas vocation à relever d'une procédure administrative d'évacuation forcée. Cette option a donc été écartée.

3.2. OPTION RETENUE

Pour répondre aux objectifs poursuivis, le dispositif retenu consiste à prévoir une disposition spécifique pour les situations de squats de meublés de tourisme, situation pour laquelle l'obligation de recourir à une procédure d'expulsion locative classique a été jugée inadaptée par plusieurs parlementaires dans le cadre de questions écrites. Dans ces cas, la nature même de l'occupation s'oppose au maintien dans les lieux à l'expiration du contrat de location⁶⁸.

Le dispositif retenu étend ainsi le champ d'application de la procédure administrative d'évacuation forcée prévue à l'article 38 de la loi DALO aux squats de meublés de tourisme et, en parallèle à cette extension, intègre dans le code pénal ce type de squat dans la définition des délits de violation de domicile et d'occupation frauduleuse des locaux à usage d'habitation, qui peuvent notamment recouvrir des situations de squat, afin que l'introduction licite ne fasse pas obstacle à la constitution de l'infraction.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article 38 de la loi DALO pour prévoir que la procédure d'évacuation forcée, qui jusqu'à présent nécessite des conditions cumulatives d'introduction et de maintien dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, s'applique également en cas de maintien dans le domicile d'autrui ou dans un local à usage d'habitation à l'expiration d'un contrat de location d'un meublé de tourisme.

Il modifie également les articles du code pénal définissant les différents cas de violation de domicile, parmi lesquels l'infraction de squat, à savoir :

- l'article 226-4 relatif aux délits d'introduction frauduleuse dans le domicile d'autrui et de maintien dans le domicile d'autrui à la suite d'une introduction frauduleuse ;

⁶⁸ Aux termes de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, les meublés de tourisme « sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois. ».

- ainsi que l'article 315-1 relatif au délit d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel afin d'y intégrer le cas de maintien dans le domicile d'autrui ou dans un local à usage d'habitation à l'expiration du contrat de location d'un meublé de tourisme.

Ce dispositif permet de mieux protéger les droits des propriétaires ou des locataires pratiquant la location en meublés de tourisme.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article est conforme aux textes internationaux et européens mentionnés *supra*.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le nombre de meublés de tourisme en France est estimé à 1,2 million par la Direction générale des entreprises.

Toutefois, il n'existe pas de données statistiques recensant le phénomène de squat de meublés de tourisme. L'impact de cette mesure est donc difficilement chiffrable. Elle permettra de mettre fin plus rapidement et à moindres frais aux occupations illicites de meublés de tourisme, au bénéfice des entreprises et des particuliers pratiquant cette activité.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les statistiques disponibles sur la mise en œuvre de la procédure administrative d'éviction prévue par l'article 38 de la loi DALO, très parcellaires (seules 5 préfectures ont remonté leurs données pour 2025 au ministère chargé du logement), ne permettent pas d'estimer la charge nouvelle pour les services préfectoraux et les services de police et de gendarmerie liée à l'ouverture de cette procédure aux évictions de locations de meublés de tourisme.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le fait d'élargir l'infraction de squat et de permettre de recourir à la procédure administrative d'évacuation forcée dans le cas de maintien dans les lieux de meublés de tourisme à l'expiration du contrat de location permettra de lutter plus efficacement contre ces situations.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire et la gestion des déchets.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable sur le territoire français, sans règles d'applicabilité spécifiques aux collectivités d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite pas de texte d'application.

TITRE II – LUTTE CONTRE LE NARCOTRAFIC ET LA CRIMINALITEE ORGANISEE

Article 6 (I) – Augmentation du montant de l’amende forfaitaire délictuelle encourue pour le délit d’usage illicite de stupéfiants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’article 36 de la [loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle](#) a introduit la procédure de l’amende forfaitaire délictuelle (AFD) aux [articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale \(CPP\)](#).

Cette procédure permet l’extinction de l’action publique par le paiement d’une AFD fixée par disposition législative. La procédure de l’AFD n’est pas applicable si le délit a été commis par un mineur ou si plusieurs infractions, dont l’une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément.

La loi fixe, pour chaque délit pour lequel la procédure de l’AFD est applicable, le montant de l’amende ainsi que le montant de l’amende forfaitaire minorée – applicable si l’intéressé en règle le montant soit entre les mains de l’agent verbalisateur, policiers et gendarmes nationaux, au moment de la constatation de l’infraction, soit dans un délai de 15 jours à compter de la constatation de l’infraction ou, si l’avis est ultérieurement envoyé à l’intéressé, dans un délai de 15 jours à compter de cet envoi – et le montant de l’amende forfaitaire majorée – applicable en l’absence de paiement ou de requête présentée dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l’infraction ou de l’envoi de l’avis d’infraction.

L’article 58 de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#) a étendu la procédure de l’AFD au délit d’usage illicite de l’une des substances ou plantes classées comme stupéfiants⁶⁹, prévu et réprimé par l’[article L. 3421-1 du code de la santé publique](#) (CSP) d’un an d’emprisonnement et de 3 750 euros d’amende.

Le montant de l’AFD est fixé, par le dernier alinéa de cet article à 200 euros, le montant de l’amende forfaitaire minorée étant de 150 euros et celui de l’amende forfaitaire majorée de 450 euros. En outre, conformément à ce dernier alinéa de l’[article L. 3421-1 du CSP](#), la procédure d’AFD est applicable en cas de récidive.

⁶⁹ [Arrêté du 22 février 1990](#) (NOR : SPSM9000498A).

Pour la seule année 2024, 499 990 AFD ont été comptabilisées, soit 10 % de l'ensemble des délits traités par la police et la gendarmerie nationales sur l'année⁷⁰. Entre 2020 et 2024, 635 200 AFD pour usage de stupéfiants ont été dressées.

Une centaine d'infractions peuvent aujourd'hui faire l'objet d'une AFD et parmi elles :

<i>Délit</i>	<i>Fondement</i>	<i>AFD</i>
Outrage sexiste et sexuel aggravé	Art 222-33-1-1 du code pénal	300 €
Vol simple avec préjudice inférieur ou égal à 300 €	Art 311-3-1 du code pénal	300 €
Filouterie	Art 313-5 du code pénal	300 €
Destruction, dégradation ou détérioration	Art 322-1 , I, du code pénal	200 €
Graffiti	Art 322-1 , II, du code pénal	200 €
Installation illicite sur le terrain d'autrui	Art 322-4-1 du code pénal	500 €
Intrusion dans un établissement scolaire	Art 431-22 du code pénal	500 €
Vente à la sauvette	Art 446-1 du code pénal	300 €
... avec voies de fait ou menaces ou en réunion	Art 446-2 du code pénal	500 €
Occupation de parties communes d'immeuble collectif	Art L. 272-4 du CSI	200 €
Port ou transport d'armes blanches de catégorie D	Art L. 317-8 du CSI	500 €
Conduite sans permis	Art L. 221-2 , IV, du code de la route	800 €
Conduite sans assurance	Art L. 324-2 du code des assurances	500 €
Entrave à la circulation	Art L. 412-1 du code de la route	800 €
Excès de vitesse supérieur à 50 km/h	Art L. 413-1 , IV, du code de la route	300 €
Abandon et dépôt de déchets	Art L. 541-46 , VIII, du code de l'environnement	1.500 €
Vente ou offre aux mineurs de boissons alcooliques	Art L. 3353-3 du CSP	300 €
Rodéo nautique	Art L. 5242-6-6 du code des transports	500 €

⁷⁰ [Interstats Analyse n° 76](#) - Les amendes forfaitaires délictuelles : un dispositif en plein essor

Train surfing et bus surfing ⁷¹	Art L. 1634-5 du code des transports	300 €
Vente au déballage sans déclaration	Art L. 310-5 du code de commerce	200 €
Introduction d'alcool lors d'un événement sportif	Art L. 332-3 du code du sport	500 €
Usage ou introduction de fusées ou artifices lors d'un événement sportif	Art L. 332-8 du code du sport	500 €
Introduction sur une aire de compétition	Art L. 332-10 du code du sport	500 €

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la procédure de l'AFD.

Dans sa [décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le Conseil constitutionnel a jugé que « si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Dès lors, les dispositions concernées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans »⁷² (paragr. 252).

Le Conseil constitutionnel a ajouté, dans la même décision que « *sous cette réserve, et dès lors que le législateur a prévu que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait excéder le plafond des amendes contraventionnelles, le grief tiré de la méconnaissance [du principe d'égalité devant la justice] doit être écarté* »⁷³.

Toujours dans la même décision, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le mécanisme prévu à [l'article 495-21 du CPP](#) qui prévoit qu'en cas de condamnation, après avoir effectué une requête ou une réclamation, l'amende prononcée par la juridiction ne peut pas être inférieure au montant de l'amende forfaitaire, en cas de requête, ou inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée en cas de réclamation. Le Conseil constitutionnel a relevé qu'« en imposant des montants

⁷¹ Le train surfing est une pratique à haut risque qui consiste à monter sur le toit d'un train ou d'un métro en mouvement pour se laisser transporter dans des conditions inhabituelles et pourvoyeuses de sensations fortes.

⁷² [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#), paragr. 252

⁷³ [Ibid.](#)

minimums pour les amendes prononcées par le juge lorsque le délit poursuivi a fait l'objet à l'origine d'une procédure d'amende forfaitaire, le législateur a, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective de certains délits, retenu un dispositif qui fait obstacle à la multiplication des contestations dilatoires.

Toutefois, il résulte de ces dispositions que deux personnes ayant commis la même infraction sont susceptibles d'être soumises à une règle différente quant au minimum de la peine d'amende applicable selon que l'autorité de poursuite aura choisi de prononcer une amende forfaitaire, qui a pour conséquence d'imposer un tel minimum, ou qu'elle aura choisi une autre voie de poursuite, qui laisse le juge libre de fixer la peine en considération des circonstances propres à chaque espèce. Cette différence de traitement est d'autant plus importante que le montant de l'amende forfaitaire est élevé. Dès lors, les deuxième et troisième alinéas de l'article 495-21 du code de procédure pénale ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi pénale, s'appliquer à des délits dont le montant de l'amende forfaitaire est supérieur à la moitié du plafond prévu en matière d'amendes forfaitaires délictuelles par le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale »⁷⁴.

Enfin, s'agissant du principe d'individualisation des peines, le Conseil constitutionnel a relevé que « le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même, le principe d'individualisation des peines »⁷⁵.

Dans sa [décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023](#), le Conseil constitutionnel a ajouté, aux critères de faible gravité de l'infraction (délits punis d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être supérieure à trois ans) et de faible montant de l'amende forfaitaire, qu'il avait dégagés dans sa décision [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le critère selon lequel les éléments constitutifs du délit concerné « *peuvent être aisément constatés* »⁷⁶.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial,

⁷⁴ [Ibid.](#), paragr. 257 et 258

⁷⁵ [Ibid.](#), paragr. 263

⁷⁶ [Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023, Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, paragr. 139](#)

établi par la loi, qui décidera [...] du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

Dans l'[arrêt du 21 février 1984, Affaire Öztürk c. Allemagne](#), la CEDH juge au sujet de la procédure de contravention administrative applicable en Allemagne qu' « eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 »⁷⁷.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le montant de l'AFD encourue pour le délit d'usage illicite de stupéfiants (200 euros) est insuffisamment dissuasif, alors que la disponibilité des produits stupéfiants s'accroît avec des conséquences très graves sur la santé publique, la protection de l'enfance, la sécurité des personnes et l'activité économique.

Par ailleurs, au regard des montants d'AFD encourues pour d'autres délits, le montant de l'AFD du délit d'usage illicite de stupéfiants apparaît trop faible. Ainsi, plusieurs délits moins sévèrement réprimés que l'usage de stupéfiant sont sanctionnés d'AFD de montants plus élevés. Par exemple, il en est ainsi de :

- la filouterie qui est réprimée de peines principales de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende et dont le montant de l'AFD est de 300 euros⁷⁸ ;
- l'introduction non autorisée sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive qui est réprimée de peines principales d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende et dont le montant de l'AFD est de 500 euros⁷⁹ ;
- l'outrage sexiste aggravé qui est réprimé d'une peine principale d'amende de

⁷⁷ [CEDH, arrêt du 21 février 1984, Affaire Öztürk c. Allemagne, requête n° 8544/79, paragr. 56.](#)

⁷⁸ [Article 313-5 du code pénal.](#)

⁷⁹ [Article L. 332-10 du code du sport.](#)

3 750 euros et dont le montant de l'AFD est de 300 euros⁸⁰ ;

- diverses infractions de chasse réprimées de peines principales d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende et dont le montant de l'AFD est de 500 euros⁸¹.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à renforcer la répression du délit d'usage illicite de stupéfiants et à augmenter son effet dissuasif. L'objectif recherché est ainsi de diminuer la consommation de stupéfiants afin de lutter contre le trafic de stupéfiants. En effet, le trafic de stupéfiants, qui fait de plus en plus de victimes, ne peut prospérer que tant qu'il existe une importante demande.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En l'état du droit positif, les montants des amendes forfaitaires délictuelles sont de 200 euros, 300 euros, 500 euros, 800 euros et 1 500 euros. Il aurait pu être envisagé d'augmenter le montant de l'amende de 200 à 300 euros mais cette augmentation n'a pas été jugée assez contraignante.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article augmente le montant de l'amende forfaitaire délictuelle applicable au délit d'usage illicite de stupéfiants, de 200 à 500 euros, celui de l'amende minorée de 150 à 400 euros et celui de l'amende forfaitaire majorée de 450 à 1 000 euros.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

⁸⁰ [Article 222-33-1-1 du code pénal](#)

⁸¹ [Article L. 428-5 code de l'environnement](#)

Le présent article modifie le dernier alinéa de [l'article L. 3421-1 du code de la santé publique](#).

L'augmentation envisagée du montant de l'AFD ne porte aucunement atteinte à l'encadrement constitutionnel prévu pour cette procédure à savoir, sa prévision pour des délits punis d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être supérieure à trois ans, un montant d'amende forfaitaire n'excédant pas le plafond des amendes contraventionnelles et des délits pouvant être aisément constatés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Aucune difficulté d'ordre conventionnel n'est identifiée considérant que l'AFD pourra toujours être contestée devant une juridiction.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'usage illicite de stupéfiants ayant des conséquences graves sur la vie économique, l'augmentation du montant de l'AFD aura un impact potentiellement positif sur le tissu économique.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

En augmentant le montant de l'AFD applicable à l'usage de stupéfiants, les recettes de l'Etat, si le nombre de verbalisation demeure identique, vont nécessairement augmenter.

Entre 2020 et 2024, 635 200 AFD pour usage de stupéfiants ont été dressées, soit une moyenne de 127 040 AFD par an. Aussi, ce ne seraient pas 25 408 000 euros de recettes annuelles qui seraient obtenues, sous réserve de recouvrement ($127\,040 \times 200$ euros), mais 63 520 000 euros ($127\,040 \times 500$ euros). L'augmentation annuelle des recettes serait, sous réserve de recouvrement, de 38 112 000 euros ($63\,520\,000 - 25\,408\,000$).

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'effet dissuasif de la mesure pourra avoir pour effet de réduire la consommation illicite de stupéfiants.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

L'usage de stupéfiants touchant en grande partie la jeunesse, il est espéré une baisse de consommation de stupéfiants par cette catégorie de la population.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'effet dissuasif de la mesure pourra avoir pour effet de réduire la consommation illicite de stupéfiants, notamment dans les quartiers ou zones particulièrement touchés par cette consommation. Des impacts favorables sur la santé publique sont également attendus.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

[L'article 112-1 du code pénal](#) dispose que « sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date. Toutefois, les dispositions nouvelles s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée lorsqu'elles sont moins sévères que les dispositions anciennes ».

S'agissant de l'augmentation du montant de l'amende forfaitaire délictuelle, les dispositions concernées seront seulement applicables aux faits commis après l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 6 (II) – Rendre applicable la peine complémentaire de suspension du permis de conduire au délit d’usage illicite de stupéfiants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Situation de fait

Consommation de stupéfiants - Il résulte d’une [étude de l’Observatoire français des drogues et des tendances addictives](#) (OFDT) publiée le 15 janvier 2025 que, parmi les produits stupéfiants, le cannabis reste de loin la substance la plus consommée parmi les 11-75 ans :

- 21 millions de personnes l’ont déjà expérimenté (29,9% des jeunes de 17 ans sont concernés en 2022) ;
- 1,4 million d’usagers en consomment régulièrement (au moins 10 fois au cours du mois) ;
- 900 000 usagers en consomment quotidiennement.

En 2023, 14,6% des adultes ont expérimenté d’autres produits stupéfiants que le cannabis⁸² alors que ce taux s’élevait à 9,1% en 2014. La cocaïne est le deuxième stupéfiant le plus consommé avec 9,4% d’expérimentateurs parmi les adultes en 2023 et 1,1 million d’usagers de 11 à 75 ans dans l’année⁸³. Elle est suivie par l’ecstasy (MDMA), avec 8,2% d’expérimentateurs parmi les adultes.

Usage de stupéfiants et accidents routiers - La consommation de stupéfiants est en cause dans un nombre important d’accidents mortels de la circulation. Ainsi :

- l’usage de stupéfiants est identifié comme constitutif d’un facteur comportemental des présumés responsables d’accident mortels à hauteur de 13 % des cas⁸⁴ ;
- près de 20 % des personnes tuées dans un accident impliquant un conducteur, se trouvait sous l’influence de stupéfiants⁸⁵.

⁸² Cocaïne, ecstasy/MDMA, champignons hallucinogènes, LSD, amphétamines, héroïne, crack, etc.

⁸³ Entre 2011 et 2023, le coût du gramme de cocaïne est passé de 60 à 66 euros et la teneur moyenne en principe actif de 46% à 73%.

⁸⁴ [Bilan de l’observatoire national interministériel de la sécurité routière \(ONISR\), 2024](#), p. 7 et 10.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 10.

Part de personnes tuées dans un accident impliquant un conducteur...			
	Alcoolisé ou sous stupéfiants	Alcoolisé	Sous stupéfiants
2017	44,7%	30,0%	22,6%
2018	43,5%	30,3%	23,1%
2019	44,4%	32,4%	22,5%
2020	42,9%	31,6%	21,0%
2021	39,8%	28,5%	20,5%
2022	42,0%	30,5%	20,6%
2023	39,5%	29,8%	18,5%
2024	38,9%	28,9%	19,6%

Source : ONISR données définitives jusqu'en 2024

Données relatives aux accidents corporels enregistrés par les forces de l'ordre, en France métropolitaine

➤ Etat du droit

Délit d'usage illicite de stupéfiants - Aux termes du premier alinéa de l'[article L. 3421-1 du code de la santé publique \(CSP\)](#), « l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ».

La notion de stupéfiant, qui n'est pas définie par la loi ou le règlement, est envisagée par le Conseil constitutionnel comme désignant « des substances psychotropes qui se caractérisent par un risque de dépendance et des effets nocifs pour la santé »⁸⁶. L'[arrêté du 22 février 1990](#) fixe la liste des substances classées comme stupéfiants.

Le 2^e alinéa de l'article L. 3421-1 du CSP prévoit une circonstance aggravante à l'usage de stupéfiants lorsque l'infraction est commise, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par le personnel d'une entreprise de transport routier, ferroviaire, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Aux termes de l'[article L. 3421-7 du CSP](#), les auteurs des délits d'usage illicite de stupéfiants aggravé, incriminé au 2^e alinéa de l'article L. 3421-1, et de refus de se soumettre aux vérifications prévues par l'[article L. 3421-5](#), encourent les peines complémentaires suivantes :

- suspension pendant trois ans du permis de conduire ou du titre de conduite d'un bateau de plaisance ou annulation de ces documents avec interdiction

⁸⁶ [Décision n° 2021-960 QPC du 7 janvier 2022](#), cons. 17

d'en solliciter la délivrance pendant trois ans ;

- annulation du permis de conduire ;
- travail d'intérêt général ;
- jours-amende ;
- interdiction, définitive ou pour cinq ans, d'exercer une profession ayant trait au transport ;
- interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour de cinq ans ;
- obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ou de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants.

En revanche, le code de la santé publique ne prévoit aucune peine complémentaire applicable au délit d'usage de stupéfiants non aggravé.

Peine complémentaire de suspension du permis de conduire - La suspension du permis de conduire est une peine complémentaire fréquemment prévue pour les délits en lien avec la sécurité routière. Le code de la route rend par exemple cette peine complémentaire applicable aux délits de conduite malgré la suspension, la rétention, l'annulation ou l'interdiction d'obtenir la délivrance du permis de conduire ([article L. 224-16](#)), de conduite sous l'empire d'un état alcoolique (articles [L. 234-2](#) et [L. 234-8](#)), de conduite en ayant fait usage de stupéfiants ([article L. 235-1](#)), de grand excès de vitesse ([article L. 413-1](#)), de fabrication, exposition, vente ou cession d'un appareil permettant de déceler ou perturber les radars ([article L. 413-4](#)). Conformément au code pénal, elle est également applicable aux délits d'homicides et blessures routiers ([article 221-21](#)) et de délit de fuite ([article 434-45](#)).

La suspension du permis de conduire peut également être prononcée par les juridictions pénales pour des délits sans lien avec la sécurité routière. A titre d'exemples, le code pénal rend une telle sanction applicable aux infractions d'atteintes à la vie de la personne ([article 221-8](#)), d'atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne ([article 222-44](#)), de mise en danger ([article 223-18](#)), d'atteintes aux mineurs et à la famille ([article 227-29](#)), d'occupation illégale de terrain ([article 322-15-1](#)) ou de blanchiment ([article 324-7](#)).

Le code pénal prévoit également la peine de suspension du permis pour diverses contraventions telles que les violences légères ([article R. 624-1](#)), les violences ([article R. 625-1](#)), les atteintes involontaires à l'intégrité ([article R. 625-4](#)) et les dégradations légères ([article R. 635-1](#)).

Plus largement, l'[article 131-6 du code pénal](#) prévoit que la peine de suspension du permis de conduire est l'une des 17 peines privatives ou restrictives de droit pouvant être prononcée à la place de l'emprisonnement. Elle est dès lors rendue applicable à l'ensemble des délits punis d'emprisonnement, non comme peine complémentaire mais comme peine alternative.

En matière de délit d'usage illicite de stupéfiants prévu et réprimé par les articles [L. 3421-1](#) et [L. 3421-7](#) du code de la santé publique, la peine complémentaire de suspension du permis de conduire n'est prévue qu'en cas de circonstances aggravantes, soit parce que l'auteur du délit est dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, soit parce que celui-ci exerce des fonctions mettant en cause la sécurité du transport.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Statuant sur le fondement du principe de légalité des délits et des peines, dégagé sur les articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel juge que « le législateur doit fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et définir les crimes et délits en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire »⁸⁷.

Composante du principe de nécessité des délits et des peines, le principe d'individualisation des peines « implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. Il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions »⁸⁸. Le Conseil juge également que « ces exigences constitutionnelles imposent la motivation des jugements et arrêts de condamnation, pour la culpabilité comme pour la peine »⁸⁹.

Constituant également une composante du principe de nécessité des délits et des peines, le principe de proportionnalité des peines conduit le Conseil constitutionnel à ne réaliser qu'un contrôle restreint⁹⁰. Le considérant de principe dégagé par le Conseil est le suivant : « l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir

⁸⁷ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025](#).

⁸⁸ [Décision n° 2024-1096 QPC du 12 juin 2024](#), cons. 3.

⁸⁹ [Décision n° 2025-1175 QPC du 5 décembre 2025](#), cons. 8.

⁹⁰ Ex : [Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981](#), cons. 12 et 13, et [décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025](#), cons. 50, 174, 181, 202, 213, 231 et 448.

d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 7 § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme est relatif au principe de légalité des peines. Il dispose : « nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme protège le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il dispose que « 1 Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Dans une affaire [Kholodov c. Ukraine du 23 août 2016](#), la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur une suspension du permis de conduire prononcée à l'encontre d'un requérant atteint d'un handicap physique pour une infraction au code de la route. L'intéressé soutenait que la peine qui lui avait été infligée était excessive compte tenu de son état de santé. La Cour a reconnu que la suspension de son permis de conduire pendant neuf mois avait eu des répercussions sur la vie quotidienne du requérant et qu'on pouvait donc admettre que ladite sanction avait constitué une « *ingérence* » dans l'exercice par l'intéressé de son droit découlant de l'article 8.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La conduite après usage de stupéfiant constitue un facteur majeur d'accidentalité sur les routes françaises, notamment chez les jeunes conducteurs. Les forces de l'ordre ont considérablement accru l'effort de contrôle en bord de route. En matière de stupéfiants, en 2022, 776 829 dépistages ont été opérés contre 651 256 en 2021 (+19 %).

Si la conduite en ayant fait usage de stupéfiants est déjà réprimée pénalement, et permet de mettre en œuvre une rétention administrative ([article L. 224-1](#)), une suspension administrative ([article L. 224-2](#)) et une suspension judiciaire ([article L. 235-1](#)) du permis de conduire, il importe d'intervenir en amont, pour prévenir ce comportement à risque. C'est pourquoi, la suspension du permis de conduire doit pouvoir être décidée par le juge lorsque le délit d'usage illicite de stupéfiants est constaté, et ce avant que le consommateur de stupéfiants ne conduise éventuellement un véhicule.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à compléter le panel des peines pouvant être prononcées par les juridictions pénales, mesures de répression du délit d'usage illicite de stupéfiants et ainsi à augmenter son effet dissuasif pour les raisons suivantes :

- dans un objectif de diminution de la consommation de stupéfiants par des mesures dissuasives. En effet, le trafic de stupéfiants, qui fait de plus en plus de victimes, ne peut prospérer que tant qu'il existe une importante demande ;
- dans un objectif de sécurité routière, pour prévenir le risque d'accidentalité résultant de la conduite d'un véhicule en ayant fait un usage illicite de substances classées comme stupéfiants.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de rendre applicable l'ensemble des peines complémentaires prévues à l'article L. 3421-7 du code de la santé publique au délit d'usage illicite de stupéfiant non aggravé.

Toutefois, la généralisation de ces peines apparaît soit disproportionnée, s'agissant par exemple de l'annulation du permis de conduire avec interdiction de délivrance pendant trois ans, soit trop lourde à mettre en œuvre, comme l'obligation d'accomplir des stages de sensibilisation ou les peines de travail d'intérêt général.

Il aurait également pu être envisagé d'étendre la liste des peines privatives ou restrictives de droit visées au dernier alinéa de l'article 131-6 du code pénal, qui inclut la peine de suspension du permis de conduire prévue au 1° de cet article. En effet, la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 ayant introduit ce dernier alinéa a permis le prononcé, à titre de peine complémentaire, de certaines des peines, jusque-là seulement alternatives, de l'article 131-6 en répression de tout délit puni d'une peine d'emprisonnement.

Néanmoins, une telle extension aurait eu pour conséquence de rendre la peine de suspension du permis de conduire applicable à l'ensemble des délits punis d'une peine d'emprisonnement et donc sans lien, même indirect, avec la sécurité routière.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article, entend rendre applicable la peine complémentaire de suspension du permis de conduire un véhicule ou du titre de conduite des bateaux de plaisance français à moteur en mer et en eaux intérieures, prévue au 1° de l'[article L. 3421-7 du code de la santé publique](#), au délit d'usage illicite de stupéfiant à l'hypothèse où cette infraction ne serait pas aggravée par l'une des circonstances mentionnées au deuxième alinéa de l'[article L. 3421-1 du même code](#).

Dès lors que l'une des circonstances aggravantes sera constituée, cette peine complémentaire, de même que les autres peines prévues à l'[article L. 3421-7](#), demeurerait bien sûr applicable.

Cette mesure s'inscrit dans la ligne des dispositifs existants visés *supra* au §1.1 puisque de nombreux délits sans lien direct avec la conduite font déjà encourir des peines de suspension et/ou d'annulation du permis de conduire, comme les délits de transport, d'acquisition, de détention et d'offre ou cession de stupéfiants, mais également les violences volontaires, quelles que soient les circonstances de leur commission. Le prononcé de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire et sa durée seront appréciés au cas par cas, au regard des circonstances de l'espèce et de la personnalité des auteurs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'[article L. 3421-7 du code de la santé publique](#).

En tête de l'article, il est inséré un I permettant au juge de suspendre le permis de conduire ou le titre de conduite d'un bateau de plaisance même en l'absence de circonstance aggravante. Les dispositions actuelles relatives aux peines complémentaires applicables dès lors que des circonstances aggravantes sont établies deviennent un II.

Déjà prévue dans les textes de répression de très nombreuses infractions, la peine de suspension du permis ne porte pas atteinte au principe de légalité des délits et des peines.

Le présent article, ne porte pas non plus atteinte au principe d'individualisation puisque la peine de suspension du permis de conduire ne pourra être appliquée en répression du délit d'usage de stupéfiants que si elle est effectivement prononcée par une juridiction. Comme toutes les décisions correctionnelles, les décisions de condamnation prononçant une peine de suspension seront motivées tant sur la culpabilité que sur les sanctions conformément aux dispositions des articles [132-1 du code pénal](#) et [485-1 du code de procédure pénale](#).

Cet article ne porte pas non plus atteinte au principe de nécessité des délits et des peines, sur lequel le Conseil constitutionnel ne réalise qu'un contrôle restreint. Il n'existe ainsi aucune disproportion manifeste entre l'infraction d'usage illicite de stupéfiants, facteur accidentogène de premier ordre, et la peine de suspension du permis de conduire, déjà prévue en répression de diverses infractions sans lien direct avec la sécurité routière.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions du présent article ne heurtent par le principe de légalité au sens conventionnel du terme. Au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la peine de suspension du permis est justifiée par la prévention des infractions pénales et à la protection de la santé.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'usage illicite de stupéfiants ayant des conséquences graves sur la vie économique, la suspension du permis de conduire aura un impact potentiellement positif sur le tissu économique.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les juridictions pourront prononcer une nouvelle peine complémentaire, ce qui n'aura qu'un impact résiduel sur les greffes des juridictions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

L'usage de stupéfiants touchant en grande partie la jeunesse, il est espéré une baisse de consommation de stupéfiants par cette catégorie de la population.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'effet dissuasif de la mesure pourra avoir pour effet de réduire la consommation illicite de stupéfiants, notamment dans les quartiers ou zones particulièrement touchés par cette consommation. Des impacts favorables sur la santé publique sont également attendus.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de [l'article 2 du décret n° 75-360 du 15 mai 1975 modifié relatif au comité interministériel de la sécurité routière](#), les dispositions envisagées ont été soumises, pour consultation, au Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) qui a émis un avis favorable en date du 19 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

[L'article 112-1 du code pénal](#) dispose que « sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date. Toutefois, les dispositions nouvelles s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée lorsqu'elles sont moins sévères que les dispositions anciennes ».

En conséquence, la peine complémentaire créée par le présent article ne sera applicable qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre le territoire hexagonal, les dispositions du II du présent article modifiant l'article L. 3421-7 du code de la santé publique s'appliquent de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74

régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

A Wallis-et-Futuna, collectivité régie par le principe de spécialité législative, l'Etat est compétent en matière de santé publique. Le code de la santé publique y est donc applicable sur mention expresse d'application. La compétence en matière de santé publique appartient à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, certaines dispositions du code de la santé publique peuvent y être rendues applicables en fonction de leur objet. C'est notamment le cas de l'article L. 3421-7.

En ce sens, sont actualisés les articles L. 3823-2 (Wallis-et-Futuna) et L. 3842-1 (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) à l'article 29 du présent projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 7 (I et II) – Mesures d’encadrement de la vente, du transport, de la distribution et de la consommation du protoxyde d’azote

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Définition et effets du protoxyde d’azote

Le protoxyde d’azote, dit « gaz hilarant » est un gaz dépresseur du système nerveux central connu depuis le XVIIIème siècle. Il est disponible en France comme :

- gaz à usage médical, en anesthésie. Il est, à ce titre, classé par l'[arrêté du 17 août 2001](#) sur la liste I des substances vénéneuses mentionnée à [l'article L. 5132-1 du code de la santé publique](#) (CSP) ;
- gaz de pressurisation d’aérosol, notamment à usage culinaire (cartouches pour siphon à chantilly et aérosol de crème chantilly).

Le protoxyde d’azote n’est pas un stupéfiant, ce gaz n’étant pas inscrit sur la liste des substances classées comme « stupéfiants » par l'[arrêté du 22 février 1990 fixant la liste des substances classées comme stupéfiants](#) ; il n’est pas non plus un psychotrope, n’étant pas inscrit sur la liste des substances psychotropes par [l’arrêté du 22 février 1990 fixant la liste des substances psychotropes](#).

Inhalé, le protoxyde d’azote procure euphorie, hilarité, distorsion des perceptions, effets hallucinatoires, vertiges et distorsion de la voix.

➤ La consommation détournée du protoxyde d’azote

L’usage récréatif du protoxyde n’est pas un phénomène nouveau, puisqu’il avait déjà été signalé dans des raves parties des années 1990. Cependant, une résurgence importante de son usage détourné a été constatée ces dernières années. Très disponible sur les scènes festives alternatives à partir de 2015, sa consommation s’est étendue aux espaces festifs plus généralistes, notamment ceux réunissant collégiens, lycéens et étudiants. Il ressort toutefois des notifications, pour l’année 2023, de cas d’intoxication à l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) via le réseau d’addictovigilance, que le contexte de consommation est désormais non festif dans la moitié des cas⁹¹. S’agissant de la quantité et de la fréquence de consommation, il résulte des données transmises par les ministères

⁹¹ Il convient toutefois d’être prudent sur ces chiffres puisque seul 1/5e des notifications renseigne le contexte de consommation.

sociaux que, parmi les signalements d'abus, d'usage détourné et de dépendance, 92% font état d'une consommation de doses élevées et de l'utilisation de bonbonnes de grand volume et 50% relatent une consommation quotidienne.

➤ Une consommation détournée en hausse

L'augmentation de la consommation détournée de protoxyde d'azote est attestée tant d'un point de vue médical que judiciaire. Ainsi, d'une part, les autorités sanitaires françaises ont noté, depuis 2020, une nette augmentation des cas d'intoxication liés à un usage détourné du protoxyde d'azote. Le nombre de cas d'intoxications notifiées en 2023 à l'ANSM via le réseau d'addictovigilance a atteint 458 notifications⁹², soit 30% de plus qu'en 2022. D'autre part, le nombre de dossiers judiciaires dans lesquels le protoxyde d'azote est mentionné⁹³ est également en augmentation : ce nombre était de 773 en 2023, de 936 en 2024 et de 1362 en 2025. Par ailleurs, sur le ressort de Paris et des départements de la petite couronne, 1207 interventions en lien avec le protoxyde d'azote ont été recensées par les services de police sur les 10 premiers mois de 2025, soit une augmentation de plus de 50% par rapport aux 10 premiers mois de l'année 2024⁹⁴.

➤ L'émergence d'un trafic de protoxyde d'azote

Le protoxyde d'azote est présenté comme un produit de consommation « banal » et sans danger. Cette image résulte notamment du marketing autour de ce produit, utilisant un emballage coloré à motifs pour attirer les mineurs ou encore des goûts type « fruité », des versions « vegan », des promotions, des livraisons à domicile par le biais des réseaux sociaux⁹⁵ ou par des sites internet tels que « Cream Deluxe ». Le coût de ce produit, entre 20 et 30 euros, le rend également relativement accessible.

Un trafic organisé du protoxyde d'azote s'est mis en place ces dernières années. Ainsi, selon l'office français des drogues et des tendances addictives (OFDT), des réseaux plus ou moins structurés (certains déjà impliqués dans la vente de stupéfiants) importent de grandes quantités de protoxyde d'azote sur le territoire et en assurent le stockage et la revente au détail. De nombreuses saisies en quantités considérables ont été réalisées sur le territoire national depuis 2021. A titre d'exemples ont été saisis les quantités suivantes de protoxyde d'azote :

⁹² Ces notifications émanent de médecins dans presque 70% des cas.

⁹³ Dossiers généralement relatifs à des infractions routières, faits de violence, d'agressions sexuelles ou de gestion de déchets.

⁹⁴ Source : Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne – Préfecture de police de Paris.

⁹⁵ Snapchat, Tiktok par exemple.

- 11 tonnes en septembre - décembre 2021 à Villeurbanne (69) et Noisiel (77) ;
- 14 tonnes en août 2022 en Seine-et-Marne (77) ;
- 2 tonnes en mars 2023 à Bruges (33) ;
- 21 tonnes en juillet 2023 à Vénissieux (69) ;
- 30 tonnes en juin 2024 en Ile-de-France ;
- 6300 bouteilles de protoxyde d'azote pour une valeur marchande de 340 000 euros en janvier 2025 à Bourg-Saint-Maurice (73).

➤ Les troubles à l'ordre public résultant de la consommation détournée de protoxyde d'azote

Depuis plusieurs années, les acteurs de la santé publique s'inquiètent de l'usage détourné du protoxyde d'azote qui entraîne des risques immédiats pour la santé, dès la première consommation :

- l'inhalation directe du gaz libéré depuis une cartouche peut provoquer des brûlures par le froid des lèvres, de la bouche ou de la gorge, et dans les cas sévères un œdème pulmonaire pouvant engager le pronostic vital ;
- le gaz peut entraîner une asphyxie par manque d'oxygène, avec des troubles du rythme cardiaque ;
- la perte de connaissance est fréquente et augmente le risque de chutes, mais également des désorientations, troubles de la vigilance et vertiges ;
- la diminution des réflexes de toux et de déglutition qui expose à un risque mortel de fausse-route.

Par ailleurs, ce gaz provoque une forme d'addiction et de dépendance. Or, une utilisation régulière de protoxyde d'azote expose à des complications durables et parfois irréversibles. Pour l'année 2023, 80% des notifications d'intoxication au protoxyde d'azote constituent des cas graves :

- les complications neurologiques restent les complications les plus rapportées et sont présentes dans 80% des cas ;
- sur le plan psychique, elle peut favoriser des troubles de l'humeur, des hallucinations et, parfois, l'émergence d'idées suicidaires chez des personnes vulnérables ;
- elle a également des effets cardio-vasculaires entraînant des troubles du rythme cardiaque ou une hypertension ;

- elle entraîne l'inactivation de la vitamine B12 pouvant entraîner un déficit sévère qui peut provoquer des myélopathies (atteintes de la moelle épinière) souvent irréversibles associées à des troubles neurologiques⁹⁶.

Enfin, en 2023, les centres d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance –addictovigilance (CEIP-A) et les centres antipoison et de toxicovigilance (CAP-TV) ont reçu des signalements concernant deux nouveau-nés présentant des troubles neurologiques à la naissance dans un contexte d'usage détourné et répété du protoxyde d'azote par la mère pendant la grossesse.

Les effets de la désinhibition, de l'altération du jugement et de troubles de la vigilance augmentent également le risque de troubles à l'ordre public (comportements dangereux, passages à l'acte violent).

➤ Réglementation applicable au protoxyde d'azote

Afin de répondre à ce problème de santé publique, le législateur est intervenu, par la [loi n° 2021-695 du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote](#). Ce texte prévoit :

- L'interdiction de la vente ou de l'offre de protoxyde d'azote aux mineurs (premier alinéa de l'[article L. 3611-3 du CSP](#)) ;
- L'interdiction de la vente ou de l'offre de protoxyde d'azote dans les débits de boissons ou de tabac (deuxième alinéa de l'[article L. 3611-3 du CSP](#)) ;
- L'interdiction de vendre et de distribuer tout produit spécifiquement destiné à faciliter l'extraction de protoxyde d'azote afin d'en obtenir des effets psychoactifs (troisième alinéa de l'[article L. 3611-3 du CSP](#)) ;
- L'obligation d'apposer sur chaque unité de conditionnement des produits contenant du protoxyde d'azote une mention indiquant la dangerosité de l'usage détourné du protoxyde d'azote ([Article L. 3621-1 du CSP](#)) ;
- La fixation d'une limite de la quantité de protoxyde d'azote qui peut être vendue aux particuliers ([Article L. 3611-2 du CSP](#)). Cette quantité est déterminée par [l'arrêté du 19 juillet 2023 fixant la quantité maximale autorisée pour la vente aux particuliers de produits mentionnés à l'article L. 3611-1 du code de la santé publique contenant du protoxyde d'azote](#).

⁹⁶ Fourmillements, faiblesse musculaire, troubles de la marche.

Sur le plan pénal, la violation des trois interdictions prévues à l'[article L. 3611-3 du CSP](#) est punie par le dernier alinéa de cet article d'une amende de 3 750 euros. Depuis 2021, ces infractions ont donné lieu à quelques condamnations⁹⁷ :

- Violation de l'interdiction de vente ou d'offre de protoxyde d'azote aux mineurs : moins de 5 condamnations ont été prononcées en 2022, 2023 et 2024 qui ont donné lieu à des peines d'amendes fermes ;
- Violation de l'interdiction de la vente ou de l'offre de protoxyde d'azote dans les débits de boissons ou de tabac : depuis 2021, moins de 5 condamnations ont été prononcées en 2022 et en 2024. 7 condamnations ont été prononcées en 2023 qui ont donné lieu à des peines d'amendes d'un quantum de 367 euros en moyenne.
- Violation de l'interdiction de vendre et de distribuer tout produit spécifiquement destiné à faciliter l'extraction de protoxyde d'azote afin d'en obtenir des effets psychoactifs : 9 condamnations ont été prononcées en 2022 qui ont donné lieu au prononcé de 8 amendes fermes pour un montant moyen de 1397 euros et 9 condamnations ont également été prononcées pour l'année 2024 qui ont donné lieu au prononcé de 9 amendes fermes pour un montant moyen de 1273 euros.

Par ailleurs, l'[article L. 3611-1 du CSP](#) punit de 15 000 euros d'amende le fait de provoquer un mineur à faire un usage détourné d'un produit de consommation courante pour en obtenir des effets psychoactifs. Depuis 2021, moins de 5 condamnations ont été prononcées, en 2023 et 2024, du chef de cette infraction, qui ont donné lieu à des peines d'amendes fermes⁹⁸.

S'agissant de l'offre ou de la vente de protoxyde d'azote destiné à être utilisé à des fins récréatives, la jurisprudence tant en première instance qu'en appel est divergente sur le point de savoir si ces faits sont susceptibles de caractériser le délit prévu au I de l'[article L. 5432-2 du CSP](#)⁹⁹. Ainsi, certaines juridictions ont relaxé les personnes poursuivies sur le fondement de cette disposition alors que d'autres sont entrées en voie de condamnation sur le même fondement. Parmi les juridictions ayant prononcé une relaxe, plusieurs retiennent notamment qu'il serait difficilement compréhensible

⁹⁷ Source : SG-SSER SID/ Cassiopée – Traitement DACG/BEPP.

⁹⁸ Source : SG-SSER SID/ Cassiopée – Traitement DACG/BEPP.

⁹⁹ Cette disposition prévoit qu' « est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende le fait pour quiconque, de fabriquer, d'importer, d'exporter, de transporter, d'offrir, de céder, d'acquérir, de détenir, d'employer de manière illicite ou de se faire délivrer au moyen d'ordonnances fictives ou de complaisance : 1° Des substances, plantes ou préparations inscrites sur les listes I et II ou classées comme psychotropes mentionnées à l'article L. 5132-1 ; 2° Des médicaments mentionnés à l'article L. 5111-1, lorsque ces médicaments sont inscrits sur les listes I et II mentionnés à l'article L. 5132-1 ou lorsque sans être inscrits ces derniers contiennent une ou plusieurs substances ou préparations inscrites dans ces mêmes listes ».

que le législateur, qui aurait ainsi souhaité réglementer l'usage du protoxyde d'azote ait pris une loi spécifique à cette seule substance, si l'acquisition, le transport, la détention, l'offre ou la cession illicites étaient d'ores et déjà interdite depuis le 17 août 2001, 20 ans plus tôt, sur le fondement de l'[article L. 5432-2 du CSP](#). Par ailleurs, ces juridictions s'interrogent de savoir pourquoi plusieurs projets ou propositions de lois auraient été élaborés, voire même discutés au Parlement depuis lors, si l'incrimination existait d'ores et déjà. A ce jour, la Cour de cassation ne s'est pas prononcée sur l'applicabilité du I de l'[article L. 5432-2 du CSP](#) à la vente de protoxyde d'azote.

Enfin, il n'existe actuellement aucune disposition sanctionnant l'usage détourné du protoxyde d'azote.

➤ Sur le plan administratif

Au titre de ses pouvoirs de police administrative spéciale, le représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, le préfet de police, peut prononcer la fermeture administrative, pour une durée limitée, de certains établissements dont l'activité génère des troubles à l'ordre public ou participe à la commission ou à la réitération de certaines infractions pénales¹⁰⁰. Le non-respect de ces mesures est passible de sanctions pénales. En revanche, il n'existe aucune disposition permettant au préfet de prononcer la fermeture administrative d'un établissement commercialisant du protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable.

Au regard des dangers résultant de la consommation détournée de protoxyde d'azote et la hausse constatée d'une telle consommation, les dispositions adoptées par le législateur en 2021 apparaissent insuffisantes afin de réglementer la vente, le transport la distribution et la consommation de ce produit. Il est indispensable de renforcer cette réglementation tant au niveau administratif que pénal.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

¹⁰⁰ Débits de boissons et restaurants, notamment en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques ([article L. 331-1 du code de la sécurité intérieure](#)) ; Etablissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place en cas de trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics ([article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure](#)) ; Etablissements diffusant de la musique en cas de trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics ([article L. 333-1 du code de la sécurité intérieure](#)) ; tout local commercial, établissement ou lieu ouvert au public ou utilisé par le public aux fins de prévenir la commission ou la réitération des infractions prévues aux articles 222-34 à 222-39, 321-1, 321-2, 324-1 à 324-5, 450-1 et 450-1-1 du code pénal ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions rendus possibles par les conditions de son exploitation ou sa fréquentation ([article L. 333-2 du code de la sécurité intérieure](#)).

➤ S'agissant de la création de nouveaux délits

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de nécessité des délits et des peines en affirmant qu'« il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois, il lui incombe d'assurer, ce faisant, la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés »¹⁰¹.

Le Conseil constitutionnel précise que « le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis. Cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions »¹⁰². Il résulte de ce principe que les termes utilisés par le texte créant une sanction pénale doivent être dépourvus de toute ambiguïté afin qu'il soit possible de déterminer avec précision le champ d'application de la loi pénale.

Dans une décision QPC du 11 février 2022, le Conseil constitutionnel a examiné la constitutionnalité de l'[article 222-41](#) du code pénal, lequel dispose que « constituent des stupéfiants au sens des dispositions de la présente section les substances ou plantes classées comme stupéfiants en application de l'article L. 5132-7 du code de la santé publique ». Le Conseil constitutionnel a précisé que « la notion de stupéfiants, qui désigne des substances psychotropes se caractérisant par un risque de dépendance et des effets nocifs pour la santé est suffisamment claire et précise pour garantir contre le risque d'arbitraire. Ainsi, en renvoyant à l'autorité administrative le pouvoir de classer certaines substances comme stupéfiants, le législateur n'a pas conféré au pouvoir réglementaire la compétence pour déterminer les éléments constitutifs des infractions qui s'y réfèrent. Il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de procéder à ce classement en fonction de l'évolution de l'état des connaissances scientifiques et médicales. Dès lors, en faisant de la notion de stupéfiants un élément dont dépend le champ d'application de certaines infractions pénales, le législateur n'a pas méconnu le principe de légalité des délits et des peines »¹⁰³.

¹⁰¹ [Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure](#), cons. 60.

¹⁰² [Décision n° 2010-604 DC, 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public](#), cons. 8.

¹⁰³ [Décision n° 2021-967/973 QPC du 11 février 2022, M. Nicolas F. et autre \[Définition des substances constituant des stupéfiants pour les infractions de trafic de stupéfiants\]](#), paragr. 12 à 14.

➤ S'agissant de l'augmentation du quantum des peines encourues

Le Conseil constitutionnel opère, en matière de proportionnalité des peines, un contrôle restreint à l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue¹⁰⁴.

➤ S'agissant de l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle à de nouveaux délits

Le Conseil constitutionnel juge que « si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amende de faible montant »¹⁰⁵. Il précise également que l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait « sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans[et] le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait excéder le plafond des amendes contraventionnelles »¹⁰⁶. Le Conseil constitutionnel considère également que « le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même, le principe d'individualisation des peines »¹⁰⁷.

➤ Concernant la mesure de police administrative

Dès lors qu'elle emporte la fermeture d'un établissement de commerce, elle porte atteinte à la liberté d'entreprendre, principe général à valeur constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui comprend « non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité »¹⁰⁸. Cette liberté et ce droit, au même titre que tous droits fondamentaux, doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public et la prévention des infractions, qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle¹⁰⁹. Le Conseil

¹⁰⁴ [Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs](#), cons. 8

¹⁰⁵ [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#), paragr. 252

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragr. 263

¹⁰⁸ [Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, M. Christian S. \[Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle\]](#), cons. 7

¹⁰⁹ [Décision n°2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#)

constitutionnel exige ainsi que la mesure soit strictement nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs recherchés.

➤ Concernant la liberté d'entreprise

Le Conseil constitutionnel juge qu'« il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêts général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »¹¹⁰. Lorsqu'il constate l'existence d'une atteinte à la liberté d'entreprendre, le Conseil constitutionnel recherche l'existence d'un motif d'intérêt général ou d'un objectif de valeur constitutionnelle de nature à la justifier, puis apprécie si l'atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi. Il résulte des commentaires au cahier relatifs à la décision n° 2023-1055 QPC que « s'il exerce, en principe, un contrôle restreint de l'absence de disproportion manifeste face à un objectif de valeur constitutionnelle, il procède à un contrôle entier face à un objectif d'intérêt général ».

Le Conseil constitutionnel reconnaît le droit à la protection de la santé publique ou le principe de protection de la santé publique comme une exigence constitutionnelle découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946¹¹¹. Il exerce un contrôle distancié sur l'adéquation d'une disposition lorsque celle-ci tend à protéger la santé publique rappelant qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Dans sa [décision n° 2015-480 QPC](#) du 17 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions prévoyant la suspension de la fabrication, de l'importation et de la mise sur le marché de tout conditionnement, contenant ou ustensile comportant du Bisphénol A et destiné à entrer en contact avec des denrées alimentaires. Il a notamment relevé qu'« en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévenir les risques susceptibles de résulter de l'exposition au bisphénol A pour la santé des personnes, et notamment de celles qui sont les plus sensibles aux perturbateurs endocriniens, qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, les dispositions prises par le législateur ».

¹¹⁰ Décision n° 2023-1055 QPC du 16 juin 2023, Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interdiction d'étiquetage des fruits et légumes), paragr. 6.

¹¹¹ Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, Association Plastics Europe (Suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du Bisphénol A), cons. 5.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose que « *nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise* ». Cet article énonce le principe de légalité des délits et des peines. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'assure qu'au moment où un accusé a commis l'acte qui a donné lieu à la condamnation, il existait une disposition légale incriminant l'acte en question¹¹². Le principe de légalité des délits et des peines, issu de l'article 7 de la Convention, implique que les infractions et les peines qui les répriment soient clairement définies par la loi. Ainsi, la notion de « loi » au sens de cet article implique des conditions qualitatives d'accessibilité et de prévisibilité¹¹³. Ces conditions qualitatives doivent être remplies tant pour la définition de l'infraction¹¹⁴ que pour les peines encourues¹¹⁵. Ainsi, l'absence de la qualité de la loi concernant la définition de l'infraction ou la peine applicable emporte violation de l'article 7 de la Convention.

S'agissant de la notion d'accessibilité, la Cour contrôle si les dispositions pénales ayant fondé la condamnation étaient suffisamment accessibles au requérant¹¹⁶.

S'agissant de la notion de prévisibilité, la CEDH contrôle si le justiciable a pu savoir, à partir de la disposition concernée, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale et quelle peine il encourt pour de tels faits¹¹⁷.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Plusieurs États européens ont récemment durci leur cadre juridique relatif au protoxyde d'azote, en distinguant les usages légitimes (médicaux, industriels, alimentaires) et les usages récréatifs, afin de répondre à l'augmentation des mésusages et des dommages sanitaires observés.

Tout d'abord, l'usage récréatif est désormais expressément visé dans certains États. Les Pays-Bas ont inscrit le protoxyde d'azote dans leur loi sur l'opium et en interdisent la possession à des fins récréatives. Son usage est seulement admis dans un cadre professionnel ou médical strictement défini. Le Danemark a combiné

¹¹² [CEDH, Affaire del Rio Prada c. Espagne, 21 octobre 2013, requête n° 42750/09](#), paragraphe 80.

¹¹³ [CEDH, Affaire del Rio Prada c. Espagne, 21 octobre 2013, requête n° 42750/09](#), paragraphe 91.

¹¹⁴ [CEDH, Affaire Jorgic c. Allemagne, 12 juillet 2007, requête n° 74613/01](#), paragraphes 103-114.

¹¹⁵ [CEDH, Affaire Kafkaris c. Chypre, 12 février 2008, requête 21906/04](#), paragraphe 150.

¹¹⁶ [CEDH, Affaire G. c. France, 27 septembre 1995, requête n° 15312/89](#), paragraphe 25.

¹¹⁷ [CEDH, Affaire del Rio Prada c. Espagne, 21 octobre 2013, requête n° 42750/09](#), paragraphe 79.

interdiction de vente aux mineurs, restrictions quantitatives de vente et interdiction de la possession ou du transport pour un usage récréatif non légitime, tout en maintenant l'accès pour les usages professionnels autorisés.

Au Royaume-Uni, le protoxyde d'azote a été intégré dans la catégorie des « drogues de classe C », ce qui permet de sanctionner pénalement la possession dépourvue de justification professionnelle ou médicale, avec un régime de peines allant de l'amende à des peines d'emprisonnement en cas de récidive ou de faits aggravés.

Enfin, une réforme récente en Allemagne renforce l'encadrement de la vente (interdiction aux mineurs, suppression de certains canaux comme les distributeurs et restriction de la vente en ligne) tout en préservant les usages industriels et médicaux, dans une logique d'encadrement renforcé plutôt que de prohibition totale.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La réglementation applicable au protoxyde d'azote, détaillée au point 1.1, ne permet plus de répondre de manière efficace à l'ampleur du trafic et de la consommation détournée du protoxyde d'azote, sujets majeurs de santé publique et d'ordre public.

En matière de protoxyde d'azote, l'encadrement de la vente et de l'usage repose essentiellement sur une réglementation nationale peu ambitieuse et sur des initiatives locales (arrêtés municipaux ou préfectoraux) qui créent une forte hétérogénéité territoriale. Par ailleurs, les sanctions pénales prévues en cas de violation des interdictions ne sont plus adaptées à l'ampleur des phénomènes observés.

L'absence d'infraction autonome d'« inhalation » tend à laisser penser qu'un tel comportement ne comporte pas de danger alors que les études sanitaires les plus récentes démontrent que l'usage détourné du protoxyde d'azote a des effets graves sur la santé du consommateur.

Enfin, il convient de répondre, tant sur un plan pénal que sur un plan administratif à l'ampleur du trafic du protoxyde d'azote destiné à être utilisé à des fins détournés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet article vise à créer un cadre administratif et pénal adapté permettant de répondre au phénomène croissant de la consommation détournée de protoxyde d'azote et des troubles à l'ordre public qu'entraîne une telle consommation.

Au niveau administratif, un premier objectif est de renforcer et d'homogénéiser la réglementation applicable en matière de vente de protoxyde d'azote en limitant la vente à certains horaires. Un deuxième objectif est d'apporter une réponse efficace au non-respect de la réglementation applicable, ainsi que de la vente à des fins détournées, aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote.

Au niveau pénal, l'objectif est triple.

- S'agissant de l'usage détourné de protoxyde d'azote, l'objectif est de pénaliser ce comportement qui n'est appréhendé que très indirectement par le droit pénal¹¹⁸. Or, un tel comportement présente des dangers avérés pour l'ordre public. L'objectif est ainsi d'adresser un message clair sur la dangerosité de l'inhalation du protoxyde d'azote, hors cas d'usage médical pour la santé du consommateur ;
- S'agissant de la vente du protoxyde d'azote, l'objectif est de renforcer la répression du non-respect de la réglementation afin d'adapter la réponse pénale à l'ampleur du trafic de protoxyde d'azote ;
- Enfin, s'agissant tant de l'usage détourné que de la vente de protoxyde d'azote, l'objectif est de faciliter la répression de ces infractions par l'utilisation de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de créer une interdiction générale de vente de protoxyde d'azote pour les particuliers. Toutefois, au regard des conséquences d'une telle interdiction et de la possibilité d'atteindre l'objectif recherché par des mesures plus limitées, cette option n'a pas été retenue dans le présent projet de loi.

3.2. OPTION RETENUE

¹¹⁸ Circonstance aggravante de consommation, de façon détournée ou manifestement excessive, d'une ou plusieurs substances psychoactives applicable à l'homicide routier ([article 221-18 du code pénal](#)) et aux violences routières (articles [221-19](#) et [221-20](#) du code pénal).

Le présent article procède à plusieurs modifications du code de la santé publique et du code de la sécurité intérieure afin de renforcer la réglementation relative au commerce du protoxyde d'azote et son usage détourné.

S'agissant de la réglementation du commerce de protoxyde d'azote, le 1^o du I modifie l'[article L. 3611-3 du CSP](#) afin :

- D'augmenter le *quantum* des sanctions encourues en cas de violation des interdictions et réglementations prévues à cet article (interdiction de la vente ou de l'offre de protoxyde d'azote aux mineurs ; interdiction de la vente ou de l'offre de protoxyde d'azote dans les débits de boissons ou de tabac ; interdiction de vendre et de distribuer tout produit spécifiquement destiné à faciliter l'extraction de protoxyde d'azote afin d'en obtenir des effets psychoactifs) ;
- De limiter la vente au détail de protoxyde d'azote à certains horaires définis par un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie ;
- De rendre applicable aux infractions prévues à cet article la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

S'agissant de la consommation détournée de protoxyde d'azote, le 2^o du I crée un délit, puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical et rend la procédure d'amende forfaitaire délictuelle applicable à ce délit. Des dérogations pourront être accordées à des fins de recherche. Cette disposition prévoit également une circonstance aggravante lorsque l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ces fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel d'une entreprise de transport routier, ferroviaire, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Dans de telles circonstances, les peines sont portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Le 3^o du I crée un délit, puni de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, de transport, sans motif légitime, une quantité de protoxyde d'azote supérieure au seuil défini par l'arrêté prévu à l'[article L. 3611-2 du CSP](#).

Enfin, le II permet au préfet, aux fins de prévenir des troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote, d'ordonner, pour une durée n'excédant pas un mois, la fermeture de tout établissement commercialisant du protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable ou à des fins manifestement détournées de sa destination. En cas de réitération des faits, la durée maximale de la fermeture est portée à 6 mois et le ministre de l'intérieur peut

prolonger cette fermeture, pour une durée maximale de 6 mois. L'article 18 du présent projet de loi prévoit des sanctions pénales applicables au non-respect de ces décisions de fermeture.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article procède à des modifications de plusieurs articles de différents codes :

- il insère quatre nouveaux alinéas à [l'article L. 3611-3 du code de la santé publique](#) et modifie l'actuel quatrième alinéa ;
- il insère deux nouveaux articles dans le code de la santé publique (L. 3611-3-1 et L. 3611-3-2) ;
- enfin, il crée dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 333-4.

Les délits créés par les 2° et 3° du I visent à répondre aux troubles à l'ordre public qu'implique l'usage détourné du protoxyde d'azote. Dès lors, ces dispositions opèrent une conciliation équilibrée entre d'une part la garantie des droits constitutionnellement protégés et d'autre part les exigences de l'ordre public, répondant ainsi au principe de nécessité des délits.

Ces délits ainsi que les peines encourues sont nécessaires, définies en termes suffisamment clairs et dépourvus d'ambiguïté aux fins de respecter le principe de légalité des délits et des peines fondé sur l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Les dispositions relatives aux sanctions pénales (augmentation des peines encourues pour les délits prévus à l'article L.3611-3 du code de la santé publique, création de deux délits par le 2° et 3° du I) sont conformes au principe de proportionnalité des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 en ce que les peines prévues ne sont manifestement pas disproportionnées aux comportements qu'elles visent à sanctionner.

S'agissant de l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle à certains délits (délits prévus à [l'article L. 3611-3 du code de la santé publique](#) et délit du nouvel article L. 3611-3-1 du même code), ceux-ci sont bien punis d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans et le montant de l'amende forfaitaire étant inférieure au plafond des amendes contraventionnelles (3000 euros).

Enfin, compte tenu des troubles graves à l'ordre public auxquels elle vise à répondre et des garanties qu'elles prévoient, la mesure de fermeture administrative de commerce, prévue au II du présent article, ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprise fondée sur l'article 4 de la Déclaration de 1789.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les délits créés par les 2° et 3° du I du présent article sont définis en termes suffisamment clairs et dépourvus d'ambiguïté afin de répondre aux exigences de prévisibilité de la loi pénale résultant de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'interprété par la CEDH.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article a un impact sur les commerces vendant du protoxyde d'azote.

En premier lieu, il vise à interdire la vente d'un tel produit à certains horaires. Ces horaires seront déterminés par arrêté.

Les commerces vendant du protoxyde d'azote sont d'ores et déjà soumis au respect de la réglementation issue de la loi n° 2021-695 du 1er juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote (interdiction de vente aux mineurs, interdiction de vente au-delà d'une quantité déterminée). Par conséquent, l'ajout d'une nouvelle obligation n'entraîne pas un impact significatif sur ces commerces.

En second lieu, il permet au préfet de procéder à la fermeture des établissements commercialisant du protoxyde d'azote qui ne respectent pas la réglementation applicable ou commercialisent un tel produit à des fins manifestement détournées de sa destination. Cette disposition n'a vocation à s'appliquer qu'aux établissements ne respectant pas la réglementation applicable.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui

de la Sécurité sociale

L'objectif poursuivi par le présent article est de diminuer l'utilisation détournée du protoxyde d'azote, laquelle a des conséquences importantes sur la santé publique. Par conséquent, cette disposition aura un effet positif sur le budget de la sécurité sociale en diminuant le nombre de personnes dont la santé sera impactée par l'inhalation de protoxyde d'azote.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

D'une part, les particuliers utilisant du protoxyde d'azote de manière non détournée (culinaires ou professionnelles) ne seront impactés que par la mesure relative aux horaires de vente de protoxyde d'azote. Ainsi, ces particuliers ne pourront plus procéder à l'achat de ce gaz à certains horaires définis par arrêté. La distinction explicite entre usages légitimes et usages détournés garantit la continuité des pratiques médicales ou domestiques ne présentant pas de risque particulier pour la santé publique.

D'autre part, la consommation par des particuliers de protoxyde d'azote à des fins récréatives détournées sera susceptible de caractériser l'infraction créée par le 2° du I du présent article. L'inhalation hors cadre médical et le transport de protoxyde d'azote sans motif légitime seront ainsi passibles de sanctions pénales, y compris financières. Ces dispositions ont vocation à produire un effet dissuasif et à responsabiliser les usagers quant aux risques neurologiques, cardiovasculaires ou accidentogènes associés à ces pratiques.

S'agissant des impacts transfrontaliers, le protoxyde d'azote n'est pas classé comme stupéfiants dans les pays frontaliers de la France. Toutefois, la vente de protoxyde d'azote est interdite aux mineurs en Espagne (depuis 2021), en Belgique (depuis 2022) et en Allemagne (depuis 2025). L'Italie et la Suisse ne disposent d'aucune réglementation spécifique au protoxyde d'azote. Aucune législation de pays frontaliers n'encadre la vente de protoxyde d'azote au détail aux personnes majeures (en dehors de l'usage médical), ni n'en interdit la consommation détournée. Aussi, les particuliers qui souhaitent acquérir et consommer de manière détournée du protoxyde d'azote pourraient se rendre dans ces pays frontaliers.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La création d'une nouvelle possibilité de fermeture administrative est susceptible d'avoir un impact sur le travail des services préfectoraux chargés d'instruire et de rédiger ces mesures ainsi que sur le travail des forces de sécurité intérieure chargées de rédiger des rapports permettant de motiver ces mesures ainsi que d'assurer leur notification. Il s'agit toutefois d'un impact modéré, car ce nouveau motif de fermeture administrative viendra compléter des procédures bien connues et déjà largement employées.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

D'après l'enquête 2022 de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) sur la santé et les consommations lors de la journée défense et citoyenneté (ESCAPAD), 2,3 % de l'ensemble des jeunes de 17 ans ont déclaré avoir expérimenté le protoxyde d'azote dans un usage détourné¹¹⁹. D'après l'étude sur les représentations, opinions et perceptions sur les psychotropes (EROPP) de l'OFDT, 6,7% des adultes ont consommé au moins une fois dans leur vie du protoxyde d'azote (12% environ chez les 18-34 ans)¹²⁰.

Le protoxyde d'azote est notamment consommé de manière détournée par les plus jeunes. La création d'un délit d'inhalation de protoxyde d'azote vise à dissuader l'adoption d'un tel comportement et ainsi à limiter les impacts nocifs en termes de santé publique de la consommation par la jeunesse de protoxyde d'azote.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

¹¹⁹ [« Tendances hors-série – Les drogues à 17 ans, analyse de l'enquête ESCAPAD 2022 \(enquête sur la santé et les comportements lors de l'appel de préparation à la défense\) », OFDT, mars 2023.](#)

¹²⁰ [« Tendance hors-série – Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2023 », OFDT, juin 2024.](#)

Le dispositif vise à réduire les usages détournés du protoxyde d'azote, lesquels sont à l'origine de troubles à l'ordre public : accidents, troubles neurologiques, et nuisances dans l'espace public.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sur le plan environnemental, l'abandon des cartouches et ballons de protoxyde d'azote usagés dans l'espace public entraîne des risques importants pour l'environnement et pour la sécurité (débris sur la chaussée, risques de blessures, danger pour les agents en charge de la collecte des déchets). Par ailleurs, la destruction des cartouches de protoxyde d'azote dans des centres de tri non spécialisés peut provoquer des explosions dans les incinérateurs exposant les agents à des risques sérieux de blessures.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

L'augmentation de la consommation de protoxyde d'azote s'accompagne d'une production de déchets visibles dans l'espace public, les cartouches étant souvent jetées à même le sol. Des usages répétés, voire quotidiens, et en grande quantité sont parfois observés (jusqu'à 80 à 100 cartouches par jour dans certains cas)¹²¹. La destruction par incinération dans les centres de tri des bonbonnes génère en outre des explosions récurrentes.

En renforçant la réponse pénale apportée à la consommation détournée de protoxyde d'azote, le présent article vise également à réduire l'impact environnemental d'une telle consommation.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

¹²¹ « [Synthèse du rapport d'expertise Bilan d'Addictovigilance Protoxyde d'azote, données 2020](#) », Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), 2021.

Toutefois, s'agissant des dispositions pénales, les deux premiers alinéas de l'[article 112-1](#) du code pénal dispose que « *sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date* ».

En conséquence, les dispositions pénales du présent article ne seront applicables qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

S'agissant des autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Wallis-et-Futuna et Polynésie française) et de la Nouvelle-Calédonie, dans lesquelles s'applique le principe de spécialité législative, il convient d'opérer une distinction.

S'agissant de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, les dispositions relatives à la santé publique ne relèvent pas de la compétence de l'Etat. Dès lors, les dispositions du présent article ne peuvent être étendues à ces collectivités.

En revanche, s'agissant des îles Wallis-et-Futuna, les dispositions relatives à la santé publique relèvent de la compétence de l'Etat. Les dispositions du présent article ne peuvent toutefois s'appliquer à cette collectivité que sous réserve d'une mention expresse. C'est l'objet de l'article 29 du présent projet de loi, qui procède par ailleurs aux adaptations nécessaires à l'application des dispositions du présent article dans les îles Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article nécessite l'adoption d'un arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et de l'Economie afin de définir les horaires de vente au détail de protoxyde d'azote (1° du I).

Article 7 (III) – Création d'un délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le code de la route réprime la conduite sous l'empire d'un état alcoolique de trois ans d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende¹²². Il punit des mêmes peines le fait de conduire un véhicule en état d'ivresse manifeste¹²³. L'auteur de ces délits encourt également les peines complémentaires prévues à [l'article L. 234-2 du code de la route](#)¹²⁴. Au niveau matériel, le délit de conduite en état d'ivresse manifeste sanctionne, comme la contravention d'ivresse publique manifeste¹²⁵, non pas le dépassement d'un certain seuil d'alcoolémie, mais un état d'ivresse qui se traduit par un comportement et des signes constatés par les forces de l'ordre¹²⁶ dont la caractérisation relève de l'appréciation souveraine des juges du fond¹²⁷.

Le code de la route sanctionne également la conduite après usage de stupéfiants¹²⁸ et non la conduite sous l'influence de stupéfiants si bien qu'il est indifférent, pour que le délit soit constitué, que l'auteur soit encore sous l'influence des produits qu'il a consommé.

S'agissant plus précisément du protoxyde d'azote, la [loi n° 2021-965 du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote](#) a entendu répondre au phénomène de la consommation récréative de cette substance, notamment en interdisant sa vente aux mineurs et, dans les débits de boissons et de tabac, à toutes

¹²² [Article L. 234-1, I, du code de la route.](#)

¹²³ [Article L. 234-1, II, du code de la route.](#)

¹²⁴ [Notamment suspension du permis de conduire pour une durée de 5 ans au plus, annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pour une durée de 5 ans au plus, obligation d'accomplir un stade de sensibilisation à la sécurité routière, interdiction, pour une durée de 5 ans au plus de conduire un véhicule non équipé d'un dispositif d'anti-démarrage par éthylotest électronique, ou encore confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction.](#)

¹²⁵ [L'article R. 3353-1 du code de la santé publique](#) punit de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe le fait de se trouver en état d'ivresse dans des lieux publics.

¹²⁶ [Elocution pâteuse et bégayante, haleine sentant l'alcool, propos répétitifs, incohérents ou difficilement compréhensibles, regard voilé, visage congestionné, yeux brillants, équilibre difficile à tenir, etc.](#)

¹²⁷ [Cass. Crim., 24 janvier 1973, n° 72-90.691.](#)

¹²⁸ [L'article 235-1 du code de la route](#) punit de trois ans d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende le fait de conduire un véhicule alors qu'il résulte d'une analyse sanguine ou salivaire qu'elle a fait usage de substances ou de plantes classées comme stupéfiants – soit une appréciation plus retenue et ne reposant pas sur un comportement ou des signes constatés par les forces de l'ordre.

personnes¹²⁹. Cette loi a également interdit la vente de tout produit spécifiquement destiné à faciliter l'extraction de protoxyde d'azote afin d'en obtenir des effets psychoactifs. En revanche, aucune disposition n'a été adoptée concernant la conduite après consommation de protoxyde d'azote.

La [loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière](#) a créé, pour les délits d'homicide routier¹³⁰ et de blessures routières¹³¹, une nouvelle circonstance aggravante de consommation volontaire, de façon détournée ou excessive, d'une ou plusieurs substances psychoactives. Le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat les conditions dans lesquelles sera dressé la liste de ces substances psychoactives.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle sur la nécessité des délits et des peines en affirmant qu'«il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois, il lui incombe d'assurer, ce faisant, la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés »¹³².

➤ Légalité des délits

Le Conseil constitutionnel précise que « le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis. Cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions »¹³³. Il résulte de ce principe que les termes utilisés par le texte d'incrimination doivent être dépourvus de toute ambiguïté afin qu'il soit possible de déterminer avec précision le champ d'application de la loi pénale.

Dans une décision QPC du 11 février 2022, le Conseil constitutionnel a examiné la constitutionnalité de l'[article 222-41](#) du code pénal, lequel dispose que « constituent des stupéfiants au sens des dispositions de la présente section les substances ou

¹²⁹ [Article L. 3611-3 du code de la santé publique](#)

¹³⁰ [4° de l'article 221-18 du code pénal](#)

¹³¹ [4° des articles 221-19 et 221-20 du code pénal](#)

¹³² [Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure, cons. 60](#)

¹³³ [Décision n° 2010-604 DC, 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, cons. 8](#)

plantes classées comme stupéfiants en application de l'article L. 5132-7 du code de la santé publique ». Le Conseil constitutionnel a précisé que « la notion de stupéfiants, qui désigne des substances psychotropes se caractérisant par un risque de dépendance et des effets nocifs pour la santé est suffisamment claire et précise pour garantir contre le risque d'arbitraire. Ainsi, en renvoyant à l'autorité administrative le pouvoir de classer certaines substances comme stupéfiants, le législateur n'a pas conféré au pouvoir réglementaire la compétence pour déterminer les éléments constitutifs des infractions qui s'y réfèrent. Il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de procéder à ce classement en fonction de l'évolution de l'état des connaissances scientifiques et médicales. Dès lors, en faisant de la notion de stupéfiants un élément dont dépend le champ d'application de certaines infractions pénales, le législateur n'a pas méconnu le principe de légalité des délits et des peines »¹³⁴.

Le Conseil constitutionnel a également été saisi de la disposition incriminant la conduite après usage de stupéfiants, prévue au I de l'[article L. 235-1 du code de la route](#). Il a précisé, à cet égard, que « d'une part, il était loisible au législateur d'instituer une qualification pénale particulière pour réprimer la conduite lorsque le conducteur a fait l'usage de stupéfiants ; qu'à cette fin, il a précisé que l'infraction est constituée dès lors que l'usage de produits ou de plantes classés comme stupéfiants est établi par une analyse sanguine ; que, d'autre part, il appartient au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge compétent, de fixer, en l'état des connaissances scientifiques, médicales et techniques, les seuils minima de détection témoignant de l'usage de stupéfiants ; que par suite, le moyen tiré de ce que le législateur aurait méconnu le principe de légalité des délits en omettant de préciser la quantité de produits stupéfiants présents dans le sang pour que l'infraction soit constituée doit être écarté »¹³⁵.

Enfin, dans un [arrêt du 24 juin 2015](#), la chambre criminelle de la Cour de cassation a dit n'y avoir lieu à renvoyer au Conseil constitutionnel la question relative à la conformité au principe de légalité des délits et des peines ainsi qu'aux principes de précision de la loi, de prévisibilité juridique et de sécurité juridique des dispositions du II de l'[article L. 234-1 du code de la route](#). La chambre criminelle de la Cour de cassation a notamment précisé que « la question posée ne présente pas un caractère sérieux, dès lors que les éléments constitutifs du délit de conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste prévu par l'article L. 234-1 II du code de la route sont

¹³⁴ [Décision n° 2021-967/973 QPC du 11 février 2022, M. Nicolas F. et autre \[Définition des substances constituant des stupéfiants pour les infractions de trafic de stupéfiants\]](#), paragr. 12 à 14

¹³⁵ [Décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, M. Jérémie M. \[Conduite après usage de stupéfiants\]](#), cons. 5

suffisamment clairs et précis pour que l'interprétation de ce texte, qui entre dans l'office du juge pénal, puisse se faire sans risque d'arbitraire »¹³⁶.

➤ Proportionnalité des peines

Le Conseil constitutionnel opère un contrôle restreint à l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue¹³⁷. Ainsi, s'agissant des peines encourues pour le délit de conduite après usage de stupéfiants, prévu au I de l'[article L. 235-1 du code de la route](#), le Conseil constitutionnel a précisé « que la disposition contestée réprime d'une peine de deux ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende¹³⁸ le fait de conduire un véhicule alors qu'une analyse sanguine révèle que le conducteur a fait usage de stupéfiants ; que compte tenu des risques induits par le comportement réprimé, les peines encourues ne sont pas manifestement disproportionnées »¹³⁹.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

[...]

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond »

Dans l'affaire Witold Litwa c/ Pologne¹⁴⁰, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « sous l'angle de l'article 5 § 1 e) de la Convention, les personnes dont la conduite et le comportement sous l'influence de l'alcool constituent une menace pour l'ordre public ou pour elles-mêmes, même si aucun diagnostic d'« alcoolisme » n'a été posé les concernant, peuvent être détenues à des fins de protection du public ou dans leur propre intérêt, par exemple leur santé ou leur sécurité personnelle. » La

¹³⁶ [Crim., 24 juin 2015, n° 15-82.123.](#)

¹³⁷ [Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, cons. 8.](#)

¹³⁸ [L'article 8 de la loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière a porté ces peines à trois ans d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende.](#)

¹³⁹ [Décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, M. Jérémy M. \[Conduite après usage de stupéfiants\], cons.](#)

¹⁴⁰ [CEDH, Cour \(Deuxième Section\), AFFAIRE WITOLD LITWA c. POLOGNE, 4 avril 2000, 26629/95.](#)

Cour, a également jugé qu'était justifiée la détention d'un individu présentant « *un état de sérieuse intoxication* » et ayant un comportement agressif¹⁴¹.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Confrontés à une situation de prolifération des drogues et substances psychoactives identique à la France, plusieurs Etats européens ont décidé de prendre des mesures radicales. Depuis le 1er janvier 2023, le gouvernement hollandais a interdit la possession et la vente de protoxyde d'azote. L'Espagne, la Belgique, la Grèce, la Lituanie et la Bulgarie ont également adopté des réglementations spécifiques.

Le gouvernement britannique a annoncé en mars 2023 son interdiction sur le territoire.

En matière routière, les forces de l'ordre des Pays-Bas et de la Belgique testent actuellement des appareils de dépistage de la consommation de protoxyde d'azote lors de services en bord de route auprès des conducteurs de véhicules en circulation. Ces appareils, non encore homologués, ne permettent pas de caractériser une infraction mais fournissent aux forces de l'ordre des indices supplémentaires dans leurs constatations en affichant un taux de concentration de N₂O (protoxyde d'azote) dans l'air expiré. Il est à noter qu'il n'existe pas actuellement de seuil minimal de détection de cette substance. Ce résultat peut orienter le juge pour retenir, avec d'autres preuves, une infraction.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Vide juridique

Il n'existe aujourd'hui aucune disposition similaire à la conduite en état d'ivresse manifeste s'agissant de la conduite après usage manifeste de stupéfiants. Le code de la route n'appréhende pas non plus le fait de conduire un véhicule après avoir consommé de manière excessive ou détournée une ou plusieurs substances psychoactives. Ces dernières ne sont en effet pas considérées comme étant des substances stupéfiantes¹⁴².

¹⁴¹ [CEDH, KHARIN v. RUSSIA, 3 mai 2011.](#)

¹⁴² [Les substances psychoactives, telle que le protoxyde d'azote, ne figurent pas en annexe de l'arrêté du 22 février 1990 modifié fixant la liste des substances classées comme stupéfiants.](#)

En application du principe d'interprétation stricte de la loi pénale, la conduite après consommation de substances psychoactives ne caractérise pas non plus le délit de conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste dès lors qu'il se déduit, à la fois du I de l'[article L. 234-1 du code de la route](#), de l'intitulé du chapitre au sein duquel est inscrit cette incrimination (« conduite sous l'influence de l'alcool ») mais également de la volonté du législateur de l'époque, que ce délit ne vise que la conduite après consommation d'alcool.

➤ Nécessités pratiques

Il est constaté depuis plusieurs années une augmentation de la consommation de substances psychoactives présentant un risque pour la conduite, tels que le protoxyde d'azote, le GHB/GBL utilisés en industrie ou la prégabaline¹⁴³.

À titre d'exemples, sur le ressort de Paris et des départements de la petite couronne, 1 207 interventions en lien avec le protoxyde d'azote ont été recensées par les services de police sur les 10 premiers mois de 2025, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport aux 10 premiers mois de l'année 2024¹⁴⁴.

Plus précisément, depuis plusieurs années, les acteurs de la santé publique s'inquiètent de l'usage détourné du protoxyde d'azote qui entraîne des risques immédiats pour la santé, dès la première consommation :

- l'inhalation directe du gaz libéré depuis une cartouche peut provoquer des brûlures par le froid des lèvres, de la bouche ou de la gorge, et dans les cas sévères un œdème pulmonaire pouvant engager le pronostic vital ;
- le gaz peut entraîner une asphyxie par manque d'oxygène, avec des troubles du rythme cardiaque ;
- la perte de connaissance est fréquente et augmente le risque de chutes, mais également des désorientations, troubles de la vigilance et vertiges ;
- la diminution des réflexes de toux et de déglutition qui expose à un risque mortel de fausse-route.

Au regard de ces effets, il apparaît que le fait de conduire un véhicule après une telle inhalation comporte des risques accidentogènes non négligeables notamment en raison de l'allongement des temps de réaction et de l'incapacité à faire face à des situations d'urgence.

¹⁴³ [Echanges avec le laboratoire de police scientifique de Paris / division chimie.](#)

¹⁴⁴ [Source : Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne – Préfecture de police de Paris.](#)

De même, le narcotrafic a beaucoup progressé en France¹⁴⁵, notamment avec la consommation de nouvelles drogues de synthèse non détectées par les dépistages salivaires des forces de l'ordre.

Afin de permettre aux forces de l'ordre de lutter contre la consommation de ces substances, illicites ou utilisées de façon détournée ou excessive, il apparaît nécessaire de faire évoluer le cadre répressif de la sécurité routière pour réprimer l'usage manifeste des substances psychoactives et de celles classées stupéfiants.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Au travers de la création d'une infraction unique, le III du présent article poursuit un double objectif :

- d'une part, créer un délit de conduite en ayant manifestement fait usage de stupéfiants, par parallélisme avec le délit de conduite en état d'ivresse manifeste ;
- d'autre part, permettre d'appréhender pénalement les faits de conduite après avoir manifestement consommé, de manière volontaire, des substances psychoactives (telles que le protoxyde d'azote, qui n'est pas classé comme « stupéfiant »).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de créer un délit de conduite après consommation de substances psychoactives. La création d'un tel délit, qui aurait été similaire au délit de conduite après usage de stupéfiants, aurait nécessité la possibilité pour les forces de l'ordre de dépister puis d'établir par vérification (sanguine, salivaire ou par air expiré) la consommation de telles substances. Or de tels dispositifs homologués n'existent pas encore.

Par exemple, le protoxyde d'azote est très vite absorbé et distribué dans tous les tissus et, tout aussi rapidement, éliminé par voie pulmonaire. Il devient ainsi indétectable quelques minutes après sa consommation, ce qui rend sa détection très difficile aussi bien dans l'air que dans le sang et les urines.

¹⁴⁵ [Selon la MILDECA, le marché des drogues illicites a progressé de 189% entre 2010 et 2023.](#)

3.2. OPTION RETENUE

Le III du présent article déplace le siège d'incrimination du délit de conduite en état d'ivresse manifeste, actuellement prévu et réprimé par le II de l'[article L. 234-1 du code de la route](#) à la conduite, vers un délit plus large englobant également la conduite :

- en ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants ;
- en ayant manifestement consommé volontairement, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives figurant sur une liste dressée dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Ce délit unique appréhende dès lors trois comportements. Sur un plan probatoire, ce délit s'inscrit dans la même logique que l'actuel délit de conduite en état d'ivresse manifeste. Il reviendra ainsi aux forces de l'ordre d'établir en quoi le comportement, l'attitude et l'apparence du conducteur permettent d'établir qu'il a manifestement fait usage de stupéfiants ou a manifestement consommé, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives.

Ces faits seront punis de trois ans d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende. Lorsque l'auteur a conduit avec deux des trois composantes du délit (état d'ivresse manifeste, usage manifeste de stupéfiants et usage manifeste de substances psychoactives), ces peines sont portées à 5 ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Par ailleurs, lorsque les faits sont relatifs à une conduite en état d'ivresse manifeste, la personne coupable encourt les peines complémentaires prévues, pour le délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, au I de l'[article L. 234-2 du code de la route](#). Pour l'usage manifeste de stupéfiants ou de substances psychoactives, les peines complémentaires, sont les mêmes que pour le délit de conduite après usage de stupéfiants, prévues au II de l'[article L. 235-1 du code de la route](#). Enfin, lorsque la personne coupable se trouve en état de récidive légale, elle encourt également les peines complémentaires prévues, en cas de récidive du délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique à l'[article L. 234-12 du code de la route](#) ou les même peines complémentaires prévues, qu'à l'[article L. 235-4 du code de la route](#).

Le dispositif prévoit également qu'en cas de commission de ce délit, l'immobilisation du véhicule peut être prescrite.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée un délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance à l'article L. 237-1 du code de la route.

Ce nouveau délit sanctionne à la fois la conduite en état d'ivresse manifeste, la conduite en ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classés comme stupéfiants et la conduite en ayant manifestement consommé volontairement, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives. La définition de ce délit vise à se conformer à la décision QPC du 11 février 2022 du Conseil constitutionnel sur deux aspects :

- la définition des infractions, en ce qu'elle repose sur les notions de stupéfiants et de substances psychoactives dont les risques et les effets sur la santé sont caractérisées en termes scientifiques et médicaux, est suffisamment claire et précise ;
- le législateur n'a pas méconnu sa compétence issue de l'article 34 de la Constitution en confiant au pouvoir réglementaire le soin de classer les substances en fonction de l'évolution de l'état des connaissances scientifiques et médicales.

S'agissant de la proportionnalité des peines, l'article L. 237-1 nouveau s'aligne sur les dispositions de l'[article L. 234-1 du code de la route](#) relativement à l'ivresse manifeste qui prévoient trois ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende.

Il modifie également, par coordination, les articles [L. 224-1](#), [L. 224-2](#), [L. 234-1](#) et [L. 325-1-2](#) du code de la route.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La notion d'usage ou consommation manifeste apparaît compatible avec les dispositions de l'article 5 de la convention européenne des droits de l'homme et plus particulièrement avec la décision Witold Litwa c/ Pologne du 4 avril 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme qui reconnaît la licéité de la détention d'une personne sous influence de l'alcool à des fins de protection du public « même si aucun diagnostic d'« alcoolisme » n'a été posé ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les amendes encourues par les auteurs du délit nouvellement créé seront reversées au budget de l'Etat. Pour ordre de grandeur, 149 130 délits pour conduite sous stupéfiants ont été constatés par les forces de sécurité intérieure en 2024.

La lutte contre l'usage de stupéfiants et de substances psychoactives devrait entraîner une baisse des coûts sociétaux de l'accidentologie et donc un impact positif sur le budget de la Sécurité sociale.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les usagers de la route dont les résultats aux tests de dépistage des substances susmentionnées seront positifs encouront 3 ans de prison et une amende de 9 000 euros. Des peines complémentaires peuvent être encourues telles que la mise en fourrière du véhicule ou sa confiscation.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La création du délit de conduite malgré usage ou consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance entraînera des conséquences sur les 224 000 policiers et gendarmes nationaux mais également sur l'autorité judiciaire.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

En 2024, 436 usagers de la route ont été tués dans un accident impliquant un conducteur ayant fait usage de stupéfiants, soit 20 % des personnes tuées.

Les accidents de la route pouvant également être à l'origine de handicaps physiques pour les victimes, il est attendu des présentes dispositions qu'elles améliorent la sécurité routière et emportent comme conséquence de réduire le nombre de victimes.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

En 2024, la proportion de jeunes conducteurs positifs (18-34 ans) dans les accidents mortels est de 55 %.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'effet attendu des présentes dispositions est une amélioration de la sécurité routière et une diminution du nombre d'accidents de la route.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'[article 2 du décret n°75-360 du 15 mai 1975 modifié relatif au comité interministériel de la sécurité routière](#), les dispositions envisagées ont été soumises, pour consultation, au Groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) qui a émis un avis favorable lors de sa séance du 19 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Toutefois, s'agissant des dispositions pénales nouvelles, les deux premiers alinéas de l'[article 112-1](#) du code pénal dispose que « *sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date* ».

En conséquence, les dispositions pénales de l'article 7 ne seront applicables qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, qui relève du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

En revanche, la compétence en matière de circulation routière et de transports routiers appartient à la collectivité à Saint-Martin (L.O. 6314-3 CGCT) et Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-3 CGCT), en Polynésie française (article 90, 15° et 34 L.O. n° 2004-192), en Nouvelle-Calédonie (article 22, 12° et 13° L.O. n° 99-209) et dans les îles Wallis et Futuna (article 40, 17° du décret n°57-811), qui disposent de codes de la route locaux.

Toutefois, certaines dispositions, peuvent y être rendues applicables en fonction de leur objet. C'est notamment le cas, pour l'application de cette mesure, des articles L. 237-1 à L. 237-4 du code de la route, qui sont applicables dans ces collectivités. Par contre, les autres articles du code de la route modifiés par la présente mesure ne sont pas applicables dans ces collectivités, en raison de leur compétence en la matière.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article nécessitera l'adoption, prévue au 3° du nouvel article L. 237-1 du code de la route, d'un décret en Conseil d'Etat aux fins de déterminer les conditions dans lesquelles sera dressée la liste des substances psychoactives.

Il nécessitera également d'effectuer, par décret en Conseil d'Etat, des coordinations dans la partie réglementaire du code de la route.

Ce décret rejoint celui prévu au 4° de l'[article 221-18](#), 4° de l'[article 221-19](#), 4° de l'[article 221-20](#) et c) du 6° du I de l'[article 221-21 du code pénal](#).

Article 8 – Pénalisation des déclarations mensongères dans le Système d'immatriculation des véhicules (SIV)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le système d'immatriculation des véhicules (SIV), prévu aux [articles L. 330-1 à L. 330-8](#) et [R. 330-1 à R. 330-11](#) du code de la route, est un système d'information sécurisé qui centralise les informations administratives concernant tous les véhicules immatriculés en France. Il permet le suivi des opérations affectant la vie d'un véhicule (changement de propriétaire, immobilisation, modification des caractéristiques techniques, etc.), la délivrance des certificats d'immatriculation et le paiement des taxes sur l'immatriculation des véhicules. Ce fichier national placé sous la responsabilité du ministère de l'intérieur sert à la gestion des certificats d'immatriculation et des autres documents administratifs liés aux véhicules en circulation.

32 millions d'opérations sont enregistrées chaque année dans le SIV. 85 % de ces demandes sont entièrement dématérialisées et deux tiers de ces opérations sont réalisées par les 33 000 professionnels qui disposent d'un accès au SIV. Si cette dématérialisation constitue un progrès, simplifiant considérablement les démarches pour les usagers, cette réforme lancée en 2018 a créé des failles dans le système d'immatriculation que les fraudeurs ont exploitées.

Si la fraude à l'immatriculation reste marginale au regard du nombre de véhicules en circulation, elle n'en présente pas moins un caractère réel et massif : pour 60 millions de véhicules immatriculés au SIV et 11 millions de certificats d'immatriculation délivrés par an, 250 000 véhicules frauduleusement immatriculés sont identifiés en moyenne chaque année.

Or, ces fraudes alimentent autant des pratiques individuelles visant à échapper à des taxes et à des contraventions, que des réseaux de vol, de maquillage et de recel de véhicules, ou encore la criminalité organisée qui cherche à anonymiser des véhicules pour développer des trafics.

Le cadre juridique de l'immatriculation des véhicules est fréquemment détourné par des individus peu scrupuleux à diverses fins, et notamment pour se soustraire au paiement des taxes sur l'immatriculation des véhicules, commettre des infractions en toute impunité ou encore bénéficier d'avantages fiscaux ou d'aides publiques. La principale fraude observée résulte de la prolifération de garages fictifs, dits également « fantômes ».

Si ces garages existent bien sur le plan juridique du fait de leur enregistrement auprès des greffes des tribunaux de commerce, ils sont « fictifs » de par leur absence d'existence physique et d'activité réelle. Des sociétés réelles peuvent également être usurpées dans le cadre de cette fraude, que leur activité soit liée à l'immatriculation ou non.

Cette fraude poursuit des finalités multiples : elle permet notamment de circuler de manière anonyme et en toute impunité, sans être inquiété par les contrôles automatisés, l'acquéreur connu au SIV étant fictif, usurpé ou résidant à une fausse adresse. Dans le cas d'une identité usurpée, la victime est tenue pour responsable des infractions. La fraude peut ainsi engendrer des comportements posant de graves risques pour la sécurité routière du fait de l'anonymat des conducteurs. La manœuvre frauduleuse peut également servir à commettre des infractions plus importantes (vols à main armée, trafics en tout genre, etc.) sans que l'auteur puisse être identifié. En outre, dès lors que les déclarations d'achat ne donnant pas lieu à l'obligation d'édition d'un nouveau certificat d'immatriculation, la fraude permet d'échapper aux taxes à l'immatriculation prévues à l'article L. 421-30 du code des impositions sur les biens et services, les déclarations d'achat ne donnant pas lieu à l'obligation d'édition d'un nouveau certificat d'immatriculation.

La fraude aux garages fictifs est un phénomène massif, qui profite à la fois d'une rapidité de mise en œuvre et qui impacte un nombre conséquent de véhicules : environ 500 garages fictifs recensés sur le territoire national à ce jour par les forces de sécurité intérieure, avec actuellement plus de 133 000 véhicules enregistrés à leur nom. Depuis 2020, plus d'un million de véhicules ont été enregistrés au nom de ces garages fictifs. L'ampleur de ce phénomène est telle que tous les acteurs de la lutte contre la fraude concernés (forces de sécurité intérieure, mission interministérielle de coordination anti-fraude, administration fiscale, ministère de la Justice, agence nationale de traitement automatisé des infractions, etc.) ont mis en place des cellules dédiées (cellule « garages fictifs » au Centre automatisé de constatation des infractions routières, substitut du procureur spécialisé sur le sujet au tribunal judiciaire de Bobigny, etc.).

La portée de la fraude aux garages fictifs dépasse la sphère administrative lorsqu'elle s'appuie sur l'usurpation de l'identité d'une personne réelle. En effet, pour les infractions commises par ces véhicules, les usagers sont confrontés à l'envoi massif d'avis de contravention à leur nom, ces infractions leur étant automatiquement imputées au regard des informations contenues dans le SIV. En outre, chaque amende doit être contestée individuellement. A titre d'exemple, 1 200 véhicules enregistrés au nom d'un garage fictif ont engendré plus de 120 000 € d'amendes.

En l'état du droit, l'article L. 322-3 du code de la route punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait pour tout propriétaire de véhicule de faire une déclaration mensongère certifiant la cession de son véhicule. Le deuxième alinéa de cet article prévoit que la personne coupable de ce délit encourt également la peine complémentaire de confiscation de son véhicule.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle limité sur la nécessité des délits et des peines en affirmant qu'« il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois, il lui incombe d'assurer, ce faisant, la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés »¹⁴⁶.

S'agissant de la légalité des délits, le Conseil constitutionnel précise que « le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis. Cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions »¹⁴⁷. Il résulte de ce principe que les termes utilisés par le texte d'incrimination doivent être dépourvus de toute ambiguïté afin qu'il soit possible de déterminer avec précision le champ d'application de la loi pénale.

S'agissant de la proportionnalité des peines, le Conseil constitutionnel opère un contrôle restreint à l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue¹⁴⁸.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (ConvEDH) consacre le principe de légalité des délits et des peines, lequel requiert l'existence d'une base légale pour le prononcer d'une condamnation et d'une peine.

¹⁴⁶ [Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure](#), cons. 60.

¹⁴⁷ [Décision n° 2010-604 DC, 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public](#), cons. 8.

¹⁴⁸ [Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs](#), cons. 8.

Au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 20 mars 1952, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) considère généralement qu'une confiscation, qu'elle soit pénale, administrative ou civile, relève d'une réglementation de l'usage, bien qu'elle ait pu admettre en certaines rares occasions qu'il s'agissait d'une privation de propriété¹⁴⁹. Elle l'exprime, dans une jurisprudence désormais constante, par la formule suivante : « *même si la mesure en question a entraîné une privation de propriété, celle-ci relève d'une réglementation de l'usage des biens au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1* ».

Ainsi, elle a considéré que la confiscation d'un immeuble en application d'une peine complémentaire n'est pas une mesure disproportionnée pour lutter contre le crime organisé¹⁵⁰.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions législatives en vigueur, issues de la [loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles](#) ne sanctionnent les déclarations mensongères que lorsqu'elles certifient la cession d'un véhicule. Or l'ensemble des opérations liées à l'immatriculation d'un véhicule peuvent faire l'objet de déclarations mensongères. Le cadre juridique en vigueur est ainsi insuffisant et ne permet pas de répondre pas aux nouvelles formes de fraude, telles que celles des garages fictifs, relatives non aux cessions de véhicules mais aux déclarations d'achat, ni aux usurpations d'identité ou aux manipulations des caractéristiques du véhicule.

L'ampleur croissante des phénomènes de fraude et les risques qu'ils emportent en matière de sécurité routière conduit donc le Gouvernement à proposer de renforcer l'arsenal répressif afin de permettre à l'Etat de lutter plus efficacement contre ces pratiques. L'extension du champ d'application du délit prévu à l'article L. 322-3 du code de la route, qui est essentielle pour dissuader la fraude volontaire et répétitive,

¹⁴⁹ [CEDH 4 sept. 2001, n° 52439/99, Riela et a. c/ Italie](#), § 2 ; [CEDH 12 sept. 2024, n° 25189/21, Melandri c/ Saint-Marin](#), § 62.

¹⁵⁰ [CEDH 07/10/2021, Djordjević c/ France, req. n° 15572/17](#).

ne peut être effectuée qu'au niveau législatif. Il en est de même de dispositions permettant à l'autorité administrative de prendre des mesures provisoires dans l'attente d'une réponse judiciaire afin d'apporter une réponse rapide à ces fraudes massives.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures identifiées ont pour objectif de lutter contre les fraudes et la délinquance induite en renforçant les sanctions, afin de dissuader efficacement de l'utilisation de ce procédé, au regard des utilisations constatées pour les véhicules concernés (utilisations criminelles, grand banditisme, absence de responsabilité pouvant créer des milliers d'euros de contraventions non-recouvrées et le maintien en circulation de conducteurs dangereux).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le présent article s'inscrit dans un plan de lutte contre la fraude à l'immatriculation.

Ainsi, des dispositions réglementaires ont déjà été prises s'agissant des plaques d'immatriculation provisoire en WW ou en W garage, apposées sur les véhicules neufs avant immatriculation définitive, les véhicules immatriculés à l'étranger, en attente d'une immatriculation française, ou encore les véhicules des professionnels faisant l'objet d'essais sur route.

En effet, la circulation à titre temporaire d'un véhicule immatriculé sous déclaration d'achat par un professionnel de l'automobile n'est possible que si le véhicule dispose d'une plaque d'immatriculation dite « W garage ».

Afin de lutter contre des pratiques visant à échapper à tout contrôle, le décret n° 2025-540 du 13 juin 2025 a notamment modifié l'article R. 322-4 du code de la route pour prévoir que l'absence de cette plaque constitue une infraction sanctionnée par une contravention de 4^e classe, pouvant entraîner l'immobilisation et la mise en fourrière du véhicule. D'autre part, afin de veiller à la remise en circulation du véhicule conformément à la réglementation, ce décret a prévu que la présentation d'un certificat d'immatriculation du véhicule, incluant notamment le certificat « W garage », est ajoutée à la liste des documents nécessaires pour obtenir une décision de mainlevée de l'autorité ayant prononcé la mise en fourrière du véhicule, autorisant sa restitution par le gardien de fourrière.

Par ailleurs, afin de faciliter les contrôles, les plaques d'immatriculation provisoire en WW ou en W garage sont, depuis le 1^{er} janvier 2026, de couleur rose¹⁵¹. Plus facilement identifiables dans la circulation, ces plaques de nouveau format comportent la date de fin de validité du certificat provisoire d'immatriculation permettant ainsi de détecter aisément les véhicules dont le certificat WW a expiré.

En ce qui concerne l'infraction visant à sanctionner toute déclaration mensongère, l'option contraventionnelle, relevant du pouvoir réglementaire, a été écartée pour conserver le niveau délictuel en vigueur de l'infraction de déclaration de cession mensongère de véhicule.

3.2. OPTION RETENUE

Le champ d'application de l'actuel délit – limité à la déclaration de cession mensongère – est étendu à toute déclaration mensongère dans le système d'immatriculation des véhicules. Sera ainsi punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende toute déclaration mensongère lors de l'enregistrement des informations au sein du SIV. Par ailleurs, l'article rend obligatoire, pour la personne coupable de ce délit, le prononcé de la peine complémentaire de confiscation de son véhicule.

En cohérence, les dispositions retenues entendent donner à l'administration un moyen d'action immédiat à l'instar, par exemple, de la procédure d'immobilisation et de mise en fourrière d'un véhicule utilisé pour commettre une infraction incriminée par l'article L. 325-1-2 du code de la route. En l'espèce, il s'agit de permettre à l'administration saisie d'un procès-verbal constatant une fraude ou une déclaration mensongère – selon le cas les agents désignés de la délégation à la sécurité routière, des centres d'expertise et de ressources titres (CERT) et les référents fraude départementaux – de décider la suspension de l'autorisation de circuler pour les véhicules concernés.

Ce dispositif d'urgence a ainsi pour finalité de permettre aux forces de sécurité intérieure de détecter rapidement ces véhicules ayant fait l'objet d'une déclaration mensongère par l'inscription d'une mention dans le SIV et ainsi pouvoir les placer en fourrière. Cette mesure est levée en cas de régularisation de la situation administrative du véhicule ou lorsque la juridiction met fin aux poursuites sans prononcer de peine de confiscation du véhicule.

¹⁵¹ [Arrêté du 21 novembre 2025 modifiant les caractéristiques des plaques d'immatriculation des véhicules faisant l'objet d'une immatriculation provisoire en WW ou en W garage.](#)

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie [l'article L. 322-3 du code de la route](#) et insère dans le chapitre 2 du titre 2 du livre 3 du code de la route un nouvel article L. 322-4.

S'agissant de l'articulation des mesures avec le cadre constitutionnel, l'extension du délit de déclaration mensongère certifiant la cession du véhicule à toute déclaration mensongère dans l'enregistrement des informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation du véhicule, prévues à l'article L. 330-1 du code de la route, est sans incidence sur le respect des exigences constitutionnelles de clarté de la définition du délit et de rigueur nécessaire des peines.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a exigé le respect de principes fondamentaux dans l'exercice du pouvoir de répression administrative. Il juge « qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense » et « que ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »¹⁵². La mesure de suspension de l'autorisation de circuler, prévue par le nouvel article L. 322-4, respecte pleinement ces exigences.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

¹⁵² [Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication](#), cons. 35 et 36.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

En luttant contre les garages fictifs, la mesure envisagée favorisera l'activité économique des garages qui respectent la réglementation.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'identification des véritables propriétaires des véhicules permettra de recouvrer un nombre important d'amendes et d'éviter des fraudes permettant de se soustraire au paiement des taxes sur l'immatriculation prévues à [l'article L. 421-30 du code des impositions sur les biens et services](#) qui sont notamment :

- la taxe fixe, applicable lors de l'édition d'un certificat d'immatriculation – 11 € (7 € pour la région et 4 € pour France Titres) ;
- la taxe régionale, applicable à tout changement de titulaire du certificat d'immatriculation - jusqu'à 60 € multipliés par le nombre de chevaux fiscaux du véhicule (taxe affectée aux collectivités territoriales) ;
- la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone (dite également « malus CO2 »), la taxe sur la masse en ordre de marche (dite également « malus poids »), applicables à toute première immatriculation en France en tant que voiture particulière ou certaines camionnettes, notamment pick-up (véhicules neufs, véhicules importés jamais immatriculés en France) - jusqu'à 80 000 € en 2026 puis jusqu'à 90 000 € en 2027 (taxes affectées au budget de l'Etat).

Il s'agit également de permettre le recouvrement des contraventions auxquelles les conducteurs anonymisés se soustraient. Le préjudice financier pour l'Etat, calculé sur l'unique fondement du non-paiement des contraventions établies par contrôle automatisé s'élève à près de 166 millions d'euros entre 2022 et 2024¹⁵³. S'agissant des contraventions relatives au stationnement, le reste à recouvrer s'élevait, en avril 2025, à près de 90 millions d'euros pour 273 sociétés fictives identifiées.

Ces mesures visent en outre à se prémunir de fraudes tendant à bénéficier d'aides publiques conséquentes. A titre d'exemple, la fraude au bonus écologique consiste à immatriculer des véhicules non électriques en tant que véhicules électriques. Cette

¹⁵³ Source : [rapport de la Cour des comptes relatif aux fraudes aux cartes grise, mars 2026](#).

fraude a notamment été constatée à la fin de l'année 2022 lorsque des bus ont été frauduleusement immatriculés en tant que bus électriques.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La mesure envisagée permettra notamment de limiter les phénomènes d'usurpation d'identité dont sont victimes de trop nombreux particuliers.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La taxe fixe et la taxe régionales sur l'immatriculation des véhicules en France, prévues respectivement aux 1^o et 2^o de l'[article L. 421-30 du code des impositions sur les biens et les services](#), est affectée aux régions¹⁵⁴. En 2025, la taxe fixe et la taxe régionale ont généré respectivement 78,2 millions d'euros et 2,55 milliards d'euros de recettes¹⁵⁵ aux collectivités concernées. En 2024, la taxe régionale a généré 2,27 milliards d'euros de recettes. Le million de véhicules enregistrés au nom des garages fictifs identifiés a généré un préjudice fiscal estimé à environ 300 millions d'euros pour les collectivités territoriales¹⁵⁶.

Ainsi, la mesure proposée, en luttant contre la fraude, devrait permettre aux régions de pouvoir mieux recouvrer ces deux taxes.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

¹⁵⁴ En application de l'[article L. 421-92 du code des impositions sur les biens et les services](#) et de l'[article L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales](#).

¹⁵⁵ Données statistiques de France Titres.

¹⁵⁶ Source : [rapport de la Cour des comptes relatif aux fraudes aux cartes grises, mars 2026](#).

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de [l'article 2 du décret n° 75-360 du 15 mai 1975 modifié relatif au comité interministériel de la sécurité routière](#), les dispositions envisagées ont été soumises, pour consultation, au Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) qui a émis un avis favorable en date du 19 février 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi, à titre obligatoire, et a émis un avis favorable le 5 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

S'agissant des modifications apportées à [l'article L. 322-3 du code de la route](#), ces dispositions étant de nature pénale, les deux premiers alinéas de l'[article 112-1](#) du code pénal sont applicables. Ces dispositions prévoient que « sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date ».

En conséquence, les modifications apportées à [l'article L. 322-3 du code de la route](#) ne seront applicables qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire hexagonal ainsi que dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte) et dans la collectivité régie par l'article 74 de la Constitution qui relève de l'identité législative pour les matières traitées en l'espèce (Saint-Pierre-et-Miquelon).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, îles Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie, qui disposent de leur propre code de la route, en raison de leur compétence en matière de circulation routière et transports routiers. Cette compétence est affirmée par les articles LO 6214-3 et LO 6314-3 du code général des collectivités territoriales s'agissant de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, et des dispositions statutaires pour la Nouvelle-Calédonie (article 22, 12° et 13° de la loi organique du 19 mars 1999), la Polynésie française (articles 90, 15°, et 34 de la loi organique du 27 février 2004) et les îles Wallis et Futuna (article 40, 17° du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Toutefois, le nouvel article L. 322-4 du code de la route nécessitera de compléter le chapitre II du titre II du livre III de la partie réglementaire de ce code pour désigner notamment l'autorité administrative compétente pour suspendre l'autorisation de circulation du véhicule en cause et prononcer l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation.

Article 9 – Création d'un nouveau cadre de contrôle d'identité et fouille d'aéronefs sur réquisitions du parquet

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Des inspections visuelles et fouilles de bagages ainsi que des visites des véhicules peuvent être réalisées dans le cadre des enquêtes de police et informations judiciaires mais également à l'occasion de certains types de contrôles. Dans le cadre des enquêtes de police et instructions préparatoires, les fouilles de bagages¹⁵⁷ et visites de véhicules¹⁵⁸ sont assimilées aux perquisitions¹⁵⁹. A l'exception de la règle horaire¹⁶⁰, laquelle interdit toute opération débutée entre 21 heures et 6 heures, le régime des perquisitions leur est ainsi intégralement applicable. Aussi, le recueil de l'assentiment du mis en cause, ou l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, est impératif dans le cadre d'une enquête préliminaire¹⁶¹. Sera réservée l'hypothèse de l'[article 78-2-3 du code de procédure pénale](#) que la doctrine désigne sous les expressions de situation de "*suspicion de flagrance*" et de fouille préventive avec soupçons de flagrance¹⁶². Sur ce fondement, les forces de l'ordre peuvent effectuer des visites de véhicules dès lors qu'elles se trouvent confrontées à des raisons plausibles de soupçonner la commission ou la tentative de commission d'un crime ou d'un délit¹⁶³.

Le code de procédure pénale prévoit quatre cadres distincts de contrôles d'identité, deux dits de *police judiciaire* et deux dits de *police administrative*. Selon le cadre concerné, les inspections visuelles et fouilles de bagages ainsi que les visites de véhicules sont admises ou prohibées (A). Ces opérations se trouvent également être

¹⁵⁷ La chambre criminelle applique le régime des fouilles aux recherches opérées dans une sacoche ([Crim., 9 décembre 2015](#), n° 14-84.852 et [Crim., 23 mars 2016](#), n° 14-87.370, B), une valise ([Crim., 5 octobre 2011](#), n° 11-81.125, B), un sac à main ([Crim., 21 juin 2017](#), n° 16-81.743).

¹⁵⁸ [Crim., 8 novembre 1979](#), n° 78-92.914, B, et [Crim., 16 janvier 2024](#), n° 22-87.593, B.

¹⁵⁹ « *Les fouilles en procédure pénale* », Th. Lebreton, *AJ pénal*, avril 2024, p. 203.

¹⁶⁰ [Crim., 28 mai 2024](#), 23-86.828, B, §6 et s.

¹⁶¹ [Crim., 13 février 2024](#), n° 23-82.950, B, §23.

¹⁶² « *Crimes et délits flagrants* », J. Buisson, *Jcl Proc. pén.*, art. 53 à 73, fasc. 20, §173 ; « *Enquête de flagrance* », S. Fucini, *Rép. pén.*, §40 et 41.

"La fouille d'un véhicule à usage de transport suit partiellement le régime des perquisitions domiciliaires", P.-J. Delage, *RSC*, 2024, p. 609.

¹⁶³ Cet article vise une hypothèse plus large que la flagrance car il autorise la réalisation d'une fouille sur la base de « *raisons plausibles* » alors que l'enquête de flagrance suppose la présence d'un ou de plusieurs « *indices apparents* » d'un comportement délictueux.

admises dans le cadre de contrôles encadrés par des dispositions étrangères au code de procédure pénale (B).

A - Contrôles d'identité

Contrôle d'initiative - Le contrôle d'identité de police judiciaire, aussi dit « *contrôle d'initiative* » ou « *contrôle individualisé* », est prévu par les alinéas 1 à 6 de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#). Il est fondé sur la recherche ou la poursuite d'infractions et suppose, pour que les agents des forces de l'ordre le mettent en œuvre, qu'existe une ou plusieurs « *raisons plausibles* » laissant alternativement penser que la personne contrôlée a commis ou tenté de commettre une infraction, se prépare à commettre un crime ou un délit, puisse fournir des renseignements sur un crime ou un délit, fasse l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire, ait violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure de suivi post-sentencielle. A l'occasion du contrôle d'initiative, les agents des forces de l'ordre peuvent opérer des palpations de sécurité¹⁶⁴ sur la personne contrôlée mais ils ne peuvent pas réaliser de fouilles.

Contrôle sur réquisitions du parquet - Le contrôle d'identité sur réquisitions du procureur de la République est prévu par l'alinéa 7 de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#). Dans ce cadre, le parquet fait procéder à des contrôles d'identité, dans les lieux qu'il détermine et pour une période de temps donnée, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise. Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que le parquet ne pouvait pas retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions ni autoriser la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents¹⁶⁵.

Dans la seule hypothèse où certaines infractions précises¹⁶⁶ sont visées dans ses réquisitions aux fins de contrôles d'identité, le procureur de la République peut, sur le fondement de l'[article 78-2-2 du code de procédure pénale](#), doubler ses réquisitions de contrôle d'identité, pour une durée de 24 heures *maximum* renouvelable par décision expresse et motivée, d'une autorisation donnée aux forces de l'ordre de fouiller des véhicules circulant ou arrêtés ([article 78-2-2, II, du code de procédure pénale](#)), de fouiller des navires ([article 78-2-2, III bis, du code de procédure pénale](#))

¹⁶⁴ [Art R. 434-16 du code de la sécurité intérieure](#).

¹⁶⁵ [Cons. const., 24 janvier 2017](#), n° 2016-606/607 QPC, cons. 23.

¹⁶⁶ Terrorisme, infractions à la législation sur les armes et explosifs, infractions de vol, infractions de recel et infractions de trafic de stupéfiants.

ainsi que d'inspecter visuellement le contenu de bagages et de les fouiller ([article 78-2-2, III, du code de procédure pénale](#)).

L'[article 78-2-5 du code de procédure pénale](#) prévoit que, en vue de lutter contre l'infraction de participation à un attroupement armé (infraction non visée par l'[article 78-2-2 du code de procédure pénale](#)), le procureur de la République peut, sur réquisitions, autoriser les forces de l'ordre à réaliser des visites de véhicules ainsi que des inspections visuelles et fouilles de bagages.

Contrôle d'identité de police administrative - Le contrôle d'identité de police administrative est fondé sur l'alinéa 8 de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#). Ce contrôle a pour but de prévenir les atteintes à l'ordre public.

Dès lors que l'atteinte à la sécurité des personnes et des biens à prévenir est qualifiée de « grave », l'[article 78-2-4 du code de procédure pénale](#) autorise les forces de l'ordre à aller au-delà du simple contrôle d'identité. Elles peuvent ainsi visiter les véhicules circulant ou arrêtés et inspecter visuellement les bagages et les fouiller. Il convient toutefois que le propriétaire du véhicule ou du bagage consente aux opérations mais, à défaut, le parquet peut autoriser les forces de l'ordre à passer outre l'opposition.

Contrôle d'identité frontalier - Le contrôle d'identité frontalier, dit « *contrôle Schengen* », est prévu par les alinéas 9 à 17 de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#). Il permet aux forces de l'ordre de vérifier le respect des obligations liées aux titres et documents afin de lutter contre l'immigration irrégulière et, depuis la [loi n° 2011-267 du 14 mars 2011](#) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), contre la criminalité transfrontalière.

Les opérations de contrôle ne peuvent excéder une durée de douze heures consécutive dans un même lieu. Aucune fouille, inspection visuelle de bagage, ni visite ne peut être opérée dans le cadre de ce contrôle.

Focus sur la zone frontalière métropolitaine au sens de l'article 78-2

La zone de réalisation des contrôles d'identité frontalier est la suivante :

- une zone de 20 kilomètres en deçà des frontières terrestres avec les Etats parties à la Convention Schengen ;
- les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international désignés par arrêté¹⁶⁷ ainsi que les abords de ces lieux ;
- les trains effectuant une liaison internationale s'agissant de la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des 20 kilomètres de la

¹⁶⁷ [Arrêté du 22 mars 2012](#) NOR : IOCC1117906A.

frontière. Dans certains cas, ce contrôle peut être opéré entre ce dernier arrêt et un arrêt situé dans la limite des 50 kilomètres suivants ;

- le lieu de ce péage, les aires de stationnement attenantes et celles situées sur la section autoroutière commençant dans les 20 kilomètres de la frontière dès lors que le premier péage se situe au-delà de cette zone ;
- une zone de 10 kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers désignés par arrêté ;
- lorsqu'une section autoroutière commence dans la zone susvisée et que le premier péage se situe au-delà de cette zone, sont concernés le lieu de ce péage, les aires de stationnement attenantes et celles situées sur cette section autoroutière.

B - Autres contrôles

Contrôle de titres des étrangers - Dans le cadre des contrôles de titres, réalisés en application des dispositions des [articles L. 812-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), les forces de l'ordre peuvent effectuer des « *visites sommaires* » des véhicules circulant sur la voie publique, y compris, depuis la loi du 24 janvier 2024, des voitures particulières, sur certaines zones frontalières et de transit ([article L. 812-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#)). Cette visite est soumise à l'accord du conducteur ou, à défaut, est réalisée sur instruction du procureur ([article L. 812-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#)).

Contrôles douaniers - Les agents des douanes peuvent procéder à des visites de véhicules et des personnes ainsi qu'à la fouille de bagages dans deux cadres distincts.

Les fouilles en zone douanière - En application des dispositions de l'[article 60 du code des douanes](#), les agents des douanes peuvent opérer des fouilles, ici qualifiées de « visites », des marchandises, des moyens de transport et des personnes dans les zones mentionnées du 1^o au 5^o de l'[article 60-1 du code des douanes](#).

Focus sur la zone douanière ([article 60-1 du code des douanes](#))

La zone douanière comprend :

- la zone terrestre du rayon des douanes ([article 44 du code des douanes](#)) divisée en une zone maritime (12 miles marins à compter des lignes de base de la mer territoriale) et une zone terrestre (40 kilomètres en deçà du littoral et 40 kilomètres en deçà des frontières terrestres) ;
- les bureaux de douane ([article 47 du code des douanes](#)) ;
- les ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international désignés par arrêté¹⁶⁸ ainsi que les abords de ces lieux ;

¹⁶⁸ [Arrêté du 18 juillet 2023](#) NOR : ECOD2318433A.

- les sections autoroutières commençant dans le rayon des douanes et allant jusqu'au premier péage se situant au-delà de la limite de cette zone ainsi que le lieu de ce péage, les aires de stationnement attenantes et celles situées sur ces sections autoroutières ;
- les trains effectuant une liaison internationale, sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà de la zone terrestre du rayon des douanes.

Comparaison entre la zone douanière et la zone Schengen métropolitaine

Comparée à la zone douanière de l'[article 60-1 du code des douanes](#), la zone de réalisation des contrôles d'identité frontalier de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#) est à la fois :

- plus vaste :
 - o s'agissant des trains effectuant une liaison internationale,
 - o s'agissant de la zone autour des ports et aéroports internationaux et des autoroutes qui y commencent ;
- moins vaste puisque :
 - o la zone maritime n'est pas envisagée,
 - o la zone de 40 kilomètres en deçà du littoral n'est pas prévue,
 - o la bande territoriale s'étend jusqu'à 20 kilomètres au lieu de 40 kilomètres,
 - o il n'existe pas d'équivalent au bureau des douanes.

Les fouilles en dehors de la zone douanière - En application des dispositions de l'[article 60-2 du code des douanes](#), les agents des douanes peuvent, en dehors de la zone douanière et à toute heure, effectuer des fouilles des marchandises, moyens de transport et personnes en cas de raisons plausibles de soupçonner la commission ou tentative de commission d'une infraction douanière ou financière¹⁶⁹.

Même en l'absence de raisons plausibles, à toute heure et toujours en dehors de la zone douanière, les agents des douanes peuvent procéder aux mêmes opérations pour la recherche de certaines infractions douanières. Le procureur de la République doit toutefois en être informé et peut s'y opposer ([article 60-3 du code des douanes](#)).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

¹⁶⁹ Infraction mentionnée à la section 1 du chapitre VI du titre XII et au chapitre IV du titre XIV du présent code ainsi qu'au chapitre II du titre V du livre Ier du code monétaire et financier.

Le Conseil constitutionnel juge qu' « il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 »¹⁷⁰.

Il juge encore que « la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle »¹⁷¹.

Ainsi, statuant sur le contrôle d'identité frontalier dans sa décision du 5 août 1993, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité d'une disposition permettant « le contrôle de l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi non seulement dans des zones de desserte de transports internationaux, mais encore dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà »¹⁷². Le Conseil constitutionnel a ainsi relevé que « ces contrôles sont effectués en vue d'assurer le respect des obligations, prévues par la loi, de détention, de port et de présentation de titres et documents ; que les zones concernées, précisément définies dans leur nature et leur étendue, présentent des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes »¹⁷³. Evoquant cette décision dans un commentaire au cahier¹⁷⁴, les services juridiques du Conseil écrivent que « le Conseil a accepté de considérer là que les « circonstances particulières » pouvant justifier un contrôle indépendamment du comportement étaient par principe présentes dans ces zones ».

En revanche, dans la même décision, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition qui prévoyait que la zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la Convention Schengen et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, au sein de laquelle l'identité de toute personne pouvait être contrôlée, pouvait être portée jusqu'à 40 kilomètres par arrêté ministériel. Le Conseil constitutionnel a ainsi

¹⁷⁰ [Cons. const., 28 février 2025](#), n° 2024-1124 QPC, cons. 6.

¹⁷¹ [Cons. const., 5 août 1993](#), n°93-323 DC, cons. 9.

¹⁷² *Ibid.*, cons. 11.

¹⁷³ *Ibid.*, cons. 15.

¹⁷⁴ [Commentaire](#) de la décision [Cons. const., 1^{er} décembre 2017](#), n° 2017-677 QPC.

relevé qu'« en ménageant la possibilité de porter la limite de la zone frontalière concernée au-delà de vingt kilomètres, le législateur a apporté en l'absence de justifications appropriées tirées d'impératifs constants et particuliers de la sécurité publique et compte tenu des moyens de contrôle dont par ailleurs l'autorité publique dispose de façon générale, des atteintes excessives à la liberté individuelle »¹⁷⁵.

Dans le même sens, dans sa décision n° 2017-677 QPC du 1er décembre 2017, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions qui permettaient aux forces de l'ordre, dans le cadre de l'état d'urgence et sur décision motivée du préfet, d'effectuer des fouilles de bagages et des visites de véhicules. Il a notamment relevé qu'« il peut être procédé à ces opérations, dans les lieux désignés par la décision du préfet, à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement. S'il est loisible au législateur de prévoir que les opérations mises en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liées au comportement de la personne, la pratique de ces opérations de manière généralisée et discrétionnaire serait incompatible avec la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée. Or, en prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci ne soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause »¹⁷⁶.

En matière douanière, le Conseil constitutionnel, saisi de [l'article 60 du code des douanes](#) dans une version qui prévoyait la possibilité de réaliser des opérations de visite sur l'ensemble du territoire sans démonstration de raisons plausibles, a jugé que « les dispositions contestées permettent, en toutes circonstances, à tout agent des douanes de procéder à ces opérations [visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes] pour la recherche de toute infraction douanière, sur l'ensemble du territoire douanier et à l'encontre de toute personne se trouvant sur la voie publique. En ne précisant pas suffisamment le cadre applicable à la conduite de ces opérations, tenant compte par exemple des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée »¹⁷⁷.

Au regard de ces jurisprudences et afin de se prémunir contre le risque de contrôles généralisés et discrétionnaires, le Conseil constitutionnel admet qu'en l'absence de suspicion d'infractions, des opérations préventives puissent être effectuées à la

¹⁷⁵ [Cons. const., 5 août 1993](#), n°93-323 DC, cons. 16.

¹⁷⁶ Cons. const., 1er décembre 2017, n° 2017-677 QPC, cons. 6.

¹⁷⁷ [Cons. const., 22 septembre 2022](#), n°2022-1010 QPC, cons. 8 et 9.

condition de justifier que les lieux dans lesquels elles se déroulent, présentent un risque d'atteinte à l'ordre public et que les opérations envisagées visent à répondre à ce risque. En outre, ces zones doivent être précisément définies dans leur nature et leur étendue.

Dans sa [décision du 28 février 2025](#), le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la version modifiée des articles [60](#) et [60-1](#) du code des douanes¹⁷⁸, telle que détaillée dans le paragraphe 1.1 de la présente étude d'impact. Pour ce faire, il a déterminé les garanties nécessaires aux fins de prévoir ces opérations de visite en l'absence de suspicion de commission d'infractions. Il a ainsi relevé que, s'agissant des visites des marchandises, des moyens de transport et des personnes :

- le législateur a déterminé la zone dans laquelle ces opérations peuvent être effectuées « *en raison des risques particuliers de commission d'infractions douanières qu'elle présente* »¹⁷⁹ ;
- les agents des douanes ne peuvent procéder à des opérations de visite sur un même lieu que pour une durée ne pouvant excéder douze heures consécutives, sans pouvoir procéder à un contrôle systématique des personnes ([article 60-5 du code des douanes](#)). Cette garantie n'est toutefois pas applicable aux visites effectuées dans les bureaux de douane ainsi que dans les ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international ;
- ces opérations se déroulent, sauf exception, en présence de la personne concernée ou de son représentant ;
- ces opérations s'exécutent dans des conditions garantissant le respect de la dignité de la personne contrôlée et ne peuvent consister en une fouille intégrale ([article 60-6 du code des douanes](#)) ;
- les moyens de transport et les marchandises ne peuvent être immobilisés que le temps strictement nécessaire à la visite ([article 60-7 du codes des douanes](#)) ;
- les agents procédant à ces opérations ne sont autorisés à recueillir que les déclarations faites en vue de la reconnaissance des objets découverts ([article 60-9 du code des douanes](#)).

Le Conseil constitutionnel a dès lors conclu qu'« en précisant ainsi la zone dans laquelle sont réalisés ces opérations et eu égard aux garanties prévues, le législateur a procédé à une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de

¹⁷⁸ Modification réalisée par la [loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023](#) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces ; loi adoptée en réaction à la censure prononcée par [Cons. const., 22 septembre 2022](#), n°2022-1010 QPC.

¹⁷⁹ [Cons. const., 28 février 2025](#), n° 2024-1124 QPC, cons. 10.

valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée »¹⁸⁰.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Droit communautaire - Dans un arrêt rendu le 22 juin 2010, la Cour de justice de l'Union européenne, statuant sur renvoi préjudiciel de la Cour de cassation, a jugé que « l'article 67, paragraphe 2, TFUE ainsi que les articles 20 et 21 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), s'opposent à une législation nationale conférant aux autorités de police de l'État membre concerné la compétence de contrôler, uniquement dans une zone de 20 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État avec les États parties à la convention d'application de l'accord de Schengen [...] l'identité de toute personne, indépendamment du comportement de celle-ci et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et des documents prévues par la loi, sans prévoir l'encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de ladite compétence ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières »¹⁸¹.

En réaction à cette décision qui impose que les contrôles réalisés dans la zone des vingt kilomètres ne s'apparentent pas à des contrôles frontaliers¹⁸², l'article 69 de la [loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#) (LOPPSI 2) a précisé à l'alinéa 9 de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#) que ces contrôles ont « pour finalité la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière » et qu'ils ne peuvent « consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant » dans les zones concernées.

Dans sa recommandation (UE) 2017/820 du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen, la Commission européenne souligne que « les zones frontalières peuvent présenter des risques particuliers en matière de criminalité transfrontalière et être également plus exposées à certaines infractions commises sur l'ensemble du territoire, telles que les cambriolages, le vol de véhicules, le trafic de drogues, les mouvements secondaires

¹⁸⁰ *Ibid.*, cons. 12.

¹⁸¹ [CJUE, grande chambre, 22 juin 2010, Melki et Abdeli, C-188/10](#).

¹⁸² Cf. [compte-rendu](#) intégral des débats sénatoriaux de la séance du 10 septembre 2010 et [rapport n° 2827](#) fait au nom de la commission des lois par M. le député Éric CIOTTI enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010.

non autorisés de ressortissants de pays tiers, le trafic de migrants ou la traite d'êtres humains »¹⁸³.

Les prérogatives de contrôle renforcées dans les zones transfrontalières et les lieux d'échanges internationaux sont fixées à l'article 23 du [règlement \(UE\) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement \(UE\) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes](#), dit « Code frontières Schengen ».

Droit conventionnel - L'article 8 de la [Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme](#) consacre le droit au respect de la vie privée.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge que le recours à des pouvoirs légaux de contrainte imposant à quiconque de se plier, en tout lieu et à tout moment, à un contrôle d'identité et à une fouille minutieuse de sa personne, de ses vêtements ou de ses effets personnels, est constitutif d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée¹⁸⁴.

Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 8 admet l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit à la vie privée lorsque cette ingérence est « prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Au sens de cet article, l'expression « prévue par la loi » n'impose pas uniquement qu'une disposition interne autorise une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Le droit interne doit également offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par la Convention. La CEDH précise à cet égard que « la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit [...] si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence [la loi] doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante »¹⁸⁵. Aux fins d'examiner si les garanties prévues par le droit interne limitent suffisamment les pouvoirs de l'exécutif, la Cour analyse les facteurs suivants : la portée géographique et temporelle des pouvoirs, la latitude accordée aux autorités pour décider si et quand exercer ces pouvoirs, toute limitation éventuelle à l'ingérence que l'exercice de ces pouvoirs occasionne, la possibilité d'un contrôle

¹⁸³ [Recommandation \(UE\) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen](#), considérant 7.

¹⁸⁴ [CEDH, 14 janvier 2021](#), n° 59648/13, *Vig c. Hongrie*, § 49.

¹⁸⁵ [CEDH, 28 février 2019](#), n° 4755/16, *Beghal c. Royaume-Uni*, § 88.

juridictionnelle de l'exercice des pouvoirs et une supervision indépendante de l'usage qui est fait des pouvoirs.

La Cour ne considère pas « que l'absence d'une exigence de soupçon légitime ait en elle-même privé de légalité, au sens de l'article 8§2 de la Convention, l'exercice de ces pouvoirs [d'interpellation et d'interrogatoire ou de fouille] »¹⁸⁶.

Une ingérence est considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle est proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants »¹⁸⁷. Il appartient aux autorités nationales de juger les premières si toutes ces conditions se trouvent remplies et la Cour reconnaît à cet égard une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales compétentes. Cette marge doit notamment tenir compte de l'objectif à atteindre, lequel est souvent fixé par la réglementation de l'Union européenne.

De plus, l'article 2 du [protocole n°4 du 16 septembre 1963](#) consacre la liberté de circulation. Le paragraphe 3 de cet article prévoit que l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. La CEDH a eu l'occasion de juger que la possibilité d'être interpellé et soumis à une fouille préventive par la police dans des quartiers classés à risque sécuritaire en raison d'une délinquance violente ne constitue pas une mesure de restriction à la liberté de circulation¹⁸⁸.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

D'autres Etats de l'Union européenne disposent d'unités chargés du contrôle des marchandises et des personnes aux frontières. Ainsi les douanes allemandes sont dotées d'effectifs conséquents (48 000), alors même que ces pays ont des linéaires frontaliers et maritimes bien inférieurs à la France, qui compte 17 000 douaniers. En France le contrôle aux frontières est de ce fait partagé entre des unités qui n'ont pas les mêmes capacités d'action, s'agissant en particulier de la visite de véhicules et de la fouille de personnes.

¹⁸⁶ *Ibid.*, §94.

¹⁸⁷ [CEDH, 17 juillet 2012](#), n° 20071/07, *Piechowicz c. Pologne*, § 212.

¹⁸⁸ [CEDH, 15 mai 2012](#), n° 49458/06, *Colon c. Pays-Bas*, § 97-100.

Par ailleurs, il existe également en droit allemand des dispositions qui permettent de donner à la police, dans toutes les zones où la criminalité est supérieure, des capacités de fouilles de véhicules sans autorisation préalable ni critère tenant au comportement de la personne. Par exemple à Berlin, sont déterminées des zones appelées « *kriminalitätsbelasteter Ort* », « point chaud de criminalité » dans lesquels la police dispose de manière permanente de ces capacités de contrôle supplémentaires.

Par conséquent, certains partenaires européens sont à ce jour en capacité de mobiliser proportionnellement davantage de forces ayant des capacités de contrôle des flux leur permettant de procéder d'initiative à des fouilles que la France, qui réserve cette faculté aux seuls douaniers qui ne sont pourtant pas la seule force dont la mission est la lutte contre les trafics transfrontaliers (Police aux frontières, Gendarmerie).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Plusieurs rapports et études récentes montrent que la localisation géographique joue un rôle significatif dans l'intensité des trafics et de certaines formes de délinquance¹⁸⁹. Ainsi, les communes frontalières ou côtières ainsi que les lieux d'accès aux transports en commun internationaux présentent des taux plus élevés de commission d'infractions de trafic internationaux, notamment d'armes, de stupéfiants et d'êtres humains. Ce constat résulte du fait que ces zones constituent des lieux de transit obligatoires et stratégiques pour les réseaux criminels.

Dans une note portant sur les trafics en France rédigé en 2025, l'Office anti-stupéfiants souligne l'ampleur croissante du phénomène et relève que les produits stupéfiants pénètrent sur le territoire par toutes les frontières et tous les moyens. Ce constat est partagé par les travaux réalisés par la représentation nationale¹⁹⁰ et, bien évidemment, par nos partenaires européens¹⁹¹.

S'agissant des zones frontalières et des lieux d'accès aux transports en commun internationaux, l'augmentation de la mobilité entre pays voisins, fondée sur l'exploitation des axes frontaliers et logistiques, facilite la commission d'infractions de

¹⁸⁹ [Interstats Analyse n° 75.](#)

¹⁹⁰ [Rapport d'information visant à évaluer l'efficacité de la politique de lutte contre les trafics de stupéfiants](#) de MM. les députés Antoine LÉAUMENT et Ludovic MENDES enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2025.

¹⁹¹ [Rapport fédéral 2024 sur la criminalité organisée](#) (Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2024) de la police judiciaire fédérale allemande.

trafics¹⁹². La voie routière transfrontalière demeure le vecteur privilégié des réseaux criminels, il repose sur trois catégories de vecteurs : un grand axe routier¹⁹³, un réseau routier secondaire ou encore les pistes et chemins de randonnée.

De même, les aéroports et gares internationaux¹⁹⁴ constituent des points logistiques incontournables pour les réseaux criminels qui profitent du volume très important de passagers internationaux pour faire transiter des marchandises. Par ailleurs, le pilote d'un avion de tourisme ou d'un hélicoptère peut entrer dans l'espace aérien français relativement librement. Le convoyeur peut décider de modifier son plan de vol pendant le voyage en évoquant un motif futile et le signaler en temps réel. Ces situations ne donnent pas nécessairement lieu à des contrôles à l'arrivée notamment pour des atterrissages dans des horaires atypiques, sur des aérodromes secondaires.

S'agissant des villes côtières, les ports et zones maritimes sont identifiés, à l'échelle de l'Union européenne, comme des points d'entrée majeurs pour les grandes quantités de stupéfiants. Un rapport récent de la European Union Drugs Agency et de la World Customs Organisation révèle que plus de 1 826 tonnes de drogues illicites ont été saisies au niveau ou en transit vers les ports de l'Union Européenne entre 2019 et 2024, la cocaïne représentant environ 82 % de ces saisies¹⁹⁵. Par ailleurs, en 2024, plus de 110 tonnes de drogues ont été saisies par les douanes françaises dont 53,5 tonnes de cocaïne dont près d'un tiers provenait du port du Havre. Ainsi, des millions de conteneurs transitent chaque année par les ports et zones maritimes, les trafiquants profitant précisément de cette masse de mouvements pour dissimuler leurs cargaisons illicites dans des envois légaux ou via des techniques sophistiquées. Les ports européens, et donc les zones côtières, sont ainsi largement exploités par les réseaux criminels pour acheminer des quantités massives de stupéfiants sur le continent. Plusieurs affaires récentes ont révélé que des trafiquants utilisaient des bateaux de pêche pour récupérer des ballots de cocaïne jetés en mer par des navires cargos, avant de les rapatrier à terre. Au-delà, les ports de plaisance sont désormais largement utilisés dans l'hexagone et en outre-mer pour acheminer des produits stupéfiants et éviter les contrôles réalisés dans les ports commerciaux.

Au-delà de ces flux entrants sur le territoire, des groupes criminels structurés exportent le produit de leurs infractions, tels que de contrebande de tabac, en empruntant les zones transfrontalières ou littorales.

¹⁹² [Délinquance transfrontalière : l'action conjointe et coordonnée des gendarmes français et des policiers suisses](#), site de la gendarmerie nationale.

¹⁹³ Par exemple, l'autoroute A9 qui permet de passer la frontière avec l'Espagne.

¹⁹⁴ Les lignes ferroviaires entre la France et l'Espagne sont ainsi propices à certains trafics.

¹⁹⁵ [Seaports: monitoring the EU's floodgates for illicit drugs](#), juin 2025.

Outre les trafics internationaux, il est relevé que la géographie constitue elle-même un facteur statistiquement significatif dans la répartition des faits de trafic nationaux, même après prise en compte d'autres caractéristiques socio-économiques : « une station classée de tourisme aurait en moyenne 0,3 mis en cause pour trafic de plus pour 1 000 habitants qu'une commune aux caractéristiques similaires, à l'exception de son classement administratif vis-à-vis du tourisme. Au-delà du fait que la population de passage n'est pas comptabilisée dans le recensement, ce résultat s'expliquerait aussi par un trafic et une consommation de stupéfiants accrus dans les lieux de vacances : d'après Palamar et al., 2020¹⁹⁶, l'été est une saison propice à l'expérimentation de drogues, ce qui pourrait expliquer la plus forte concentration de drogues dans les communes touristiques, notamment côtières. Ainsi, les communes côtières, souvent synonymes de destinations touristiques, sont également susceptibles d'enregistrer 0,1 % mis en cause supplémentaire, pour trafic »¹⁹⁷.

Enfin, le périmètre infractionnel de la criminalité organisée dans les communes frontalières ou côtières ainsi que dans les lieux d'accès aux transports en commun internationaux est particulièrement large. Ainsi, les infractions liées au trafic de stupéfiants ne constituent pas le seul périmètre infractionnel dans ces zones. Corollaire du développement du trafic de stupéfiants et d'autres formes de criminalité, le **blanchiment de capitaux** connaît un essor en Europe. Il représenterait 233 milliards d'euro soit 3 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, 1,3 % du PIB de l'union européenne ou encore plus de deux fois le budget de la France. *De facto*, l'argent sale quitte physiquement le territoire métropolitain par le biais des canaux de transports conventionnels (voies routières, ferrées, aéroportuaires et maritimes). Les zones frontières et les différents hub de transports sont les derniers lieux appropriés pour mettre en défaut les organisations criminelles dans cette fuite des capitaux. Ainsi, un contrôle et une fouille adaptée d'opportunité dans ces lieux (ports, aéroports, aérodromes, flux routiers, etc.) pourrait permettre de faciliter la détection de ces sommes d'argent ou autres marchandises illicites.

Par ailleurs, en France, la consommation de **cigarettes contrefaites** aurait augmenté de manière constante au cours des 7 dernières années : de 0,46 Mds de cigarettes en 2018, elle est passée à 7,79 Mds en 2024. La contrefaçon de cigarettes représenterait 15,6 % de la consommation totale de cigarettes en France en 2024¹⁹⁸. Cette contrebande est une menace pour la santé publique ; elle permet le financement d'autres activités criminelles et génère des troubles à l'ordre public. En parallèle, une professionnalisation des organisations criminelles impliquées dans le trafic de tabac est observée : transposition des méthodes « traditionnelles » du trafic de stupéfiants,

¹⁹⁶ Palamar J.J. et al., « [Summer as a Risk Factor for Drug Initiation](#) », J GEN INTERN MED 35, 2020

¹⁹⁷ [Interstats Analyse n° 75](#), p. 5.

¹⁹⁸ [Etude annuelle KPMG](#), Consommation de cigarettes illicites en Europe et en France, 2024

capacités d'organisation de toutes les chaînes d'approvisionnement, de production et de distribution avec une augmentation des oppositions aux forces de sécurité intérieure (refus d'obtempérer notamment). Une partie importante du tabac illégal consommé en France provient de pays étrangers où les taxes sont beaucoup plus faibles et/ou les produits sont contrefaits/frauduleux.

Une fois entré en Europe, le tabac est transporté par voies routières via les autoroutes et routes secondaires françaises avant d'être stocké puis revendu dans des commerces de proximité, à la sauvette et par le biais de marchés informels.

Des fouilles associées aux contrôles des vecteurs routiers dans les zones frontières et hubs logistiques s'imposent comme un levier de lutte incontournable contre ce fléau.

Enfin, certains territoires métropolitains et ultra marins sont confrontés à une proximité géographique d'îles voisines étrangères favorisant une **immigration clandestine, la traite des êtres humains et le transit de marchandises illicites** en utilisant des moyens alternatifs aux transports des compagnies maritimes traditionnelles. Ces traversées sont très souvent rapides mais dangereuses et se déroulent essentiellement la nuit favorisant des débarquements sauvages sur une bonne partie du rivage. La détection, le contrôle et la fouille des occupants et des marchandises se trouvant sur ces embarcations sur le trait de côte constituent un enjeu majeur. Cette disposition peut limiter le développement de cette véritable économie parallèle.

En 2024, environ 147 000 personnes en situation irrégulière ont été arrêtées par les autorités françaises¹⁹⁹, ce qui représente une hausse de près de 19 % par rapport à 2023²⁰⁰. La plupart de ces personnes sont entrées en France ou tentent d'y entrer au moyen de filières de passeurs. Selon les estimations de l'ONU et d'Europol, le chiffre d'affaires mondial de ces filières illégales s'élève entre 7 et 10 milliards d'euros par an²⁰¹.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de renforcer la capacité des forces de l'ordre de réaliser des contrôles de marchandises et personnes dans les zones frontières pour mieux lutter contre l'accroissement des trafics. Pour ce faire l'article crée un cadre procédural permettant aux forces de l'ordre de réaliser, sans avoir à établir une quelconque raison plausible de commission d'une infraction et sans recueil de l'assentiment préalable

¹⁹⁹ [Les éloignements d'étrangers en situation irrégulière en 2025 : une dynamique ascendante](#), ministère de l'Intérieur.

²⁰⁰ [Immigration : le nombre d'étrangers en situation irrégulière en hausse en 2024](#), Le JDD, 27 juin 2025.

²⁰¹ [Le trafic de migrants a généré 7 milliards de dollars pour les trafiquants en 2016 \(ONUDC\)](#).

des personnes intéressées, des visites de véhicules, des fouilles à corps ainsi que des inspections visuelles et des fouilles de bagages dans une zone géographique identique à la zone douanière.

Par ailleurs, la possibilité de réaliser des fouilles sur réquisitions du parquet prises sur le fondement de l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#) doit être étendue, à l'[article 78-2-2 du code de procédure pénale](#), aux aéronefs et ne doit ainsi plus être limitée aux seuls véhicules terrestres et navires, et ce, afin d'assurer une cohérence du contrôle des flux qui soient à la fois terrestre, maritime et aérien. Elle doit également être ouverte aux fouilles des bagages et véhicules se trouvant dans les zones publiques ou réservées des aéroports et aérodromes.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de modifier le contrôle d'identité frontalier en permettant aux forces de l'ordre de procéder, dans ce cadre, à des visites de véhicules et navires, à des fouilles à corps ainsi qu'à des inspections visuelles et des fouilles de bagages. Néanmoins, la zone de réalisation des contrôles d'identité frontaliers ne correspond pas en tout point à celle du périmètre douanier. Or, la zone côtière, notamment, doit faire l'objet d'un contrôle accru.

Il aurait également pu être envisagé d'autoriser des fouilles, visites et inspections visuelles en dehors de tout contrôle d'identité, néanmoins, ces mesures sont toujours opérées à l'occasion d'un contrôle d'identité dans le code de procédure pénale.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif envisagé consiste à créer un nouveau cadre procédural de réalisation de contrôle d'identité d'initiative pour la police et la gendarmerie dans le cadre duquel des opérations coercitives de visite, inspection visuelle et fouilles seront possibles.

Ce nouveau type de contrôle d'identité est entouré de diverses garanties propres à en assurer la proportionnalité :

- Il ne pourra être mis en œuvre que pour lutter contre certaines infractions, précisément et limitativement identifiées, relevant toutes de la délinquance et de la criminalité organisée, à savoir : les trafics de stupéfiants, la traite des êtres humains, les actes de terrorisme, les délits en matière d'armes et de produits explosifs, l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers, la prolifération

des armes de destruction massive, l'exploitation illicite de mine en bande organisée, la contrebande douanière, les trafics de biens culturels, les trafics de produits phytopharmaceutiques en bande organisée, ainsi que les recel et blanchiment de ces infractions ;

- Seuls certains services spécialisés dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, pourront les réaliser. Cette limitation a pour objectif de limiter ces facultés supplémentaires à des unités dont le rôle est précisément le contrôle des flux, à l'image de ce que font les douaniers qui bénéficient déjà de capacités procédurales supplémentaires. Parmi ces services pourront notamment figurer la gendarmerie maritime, les brigades fluviales de la gendarmerie, les brigades nautiques intérieures, les brigades nautiques côtières, les unités de sécurisation des transports en commun, les agents de la division nationale de contrôle des transports internationaux, les unités de contrôle de la police aux frontières, les escadrons départementaux de contrôle des flux, la gendarmerie des transports aériens, les unités de lutte contre l'immigration irrégulière, les unités de forces mobiles lorsqu'elles seront spécifiquement affectées à une mission de lutte contre les trafics, les unités de la police des transports de la préfecture de police de Paris, etc. ;
- La zone géographique dans le cadre duquel il pourra être effectué est strictement limitée et correspond à la zone douanière de l'article 60-1 du code des douanes, zone qui se caractérise par des échanges d'hommes et de marchandises plus importants, générant un surcroît de criminalité ;
- Les opérations de contrôles sont limitées à une durée de douze heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes ;
- Outre le contrôle exercé dans le cadre de ses prérogatives de direction des opérations de police judiciaire, le procureur de la République est spécifiquement informé :
- lorsque des opérations de visite de véhicule sont mises en œuvre dans un même lieu pendant plus d'une heure. Poursuivant l'objectif de meilleure articulation des contrôles et de recherche de cohérence de l'action de l'Etat, cette information est nécessaire compte tenu de ce que le parquet prend des réquisitions écrites de contrôles d'identité fondées sur les articles 78-2, alinéa 7, et 78-2-2 du code de procédure pénale, qui sont le cadre de droit commun des opérations de contrôle en point fixe,
- au-delà d'une durée de quatre heures à compter du début des opérations de

visite. Cette disposition, dont l'écriture est reprise du code des douanes²⁰², étant destinée, comme pour les douanes, à faire intervenir l'autorité judiciaire lorsque des opérations de visite d'un même véhicule se poursuivent pendant plus de quatre heures, portant atteinte de manière importante à la liberté d'aller et venir d'une personne ;

- par l'envoi d'un compte rendu quotidien de la mise en œuvre des facultés de fouille, visite et inspection visuelle, réalisé par chaque unité ou service bénéficiant de cette faculté. Ce compte rendu précisera le lieu et la durée des opérations, identifiera le ou les services ayant opéré ainsi que les infractions recherchées, mentionnera l'identité des personnes à l'encontre desquelles des infractions ont été relevées tout en précisant ces dernières et fera état des difficultés qui sont intervenues. Cette information poursuit l'objectif de donner au procureur une vision exhaustive de la mise en œuvre des prérogatives les plus dérogatoires aux prérogatives des forces de sécurité intérieure sur le reste du territoire, de manière à lui permettre de s'assurer du respect du cadre juridique et d'en tenir compte dans le cadre de ses instructions de politique pénale ;
- Les visites de véhicules et navires est exclusive des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence et, pour les navires, des locaux spécialement aménagés à un usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence. En principe, leur visite ne peut être réalisée qu'en présence du conducteur du véhicule ou du capitaine du navire ;
- L'inspection visuelle et la fouille des bagages et autres effets personnels des personnes contrôlées suppose, par principe, la présence de leur propriétaire ;
- La fouille à corps est exclusive de toute fouille intégrale ou investigations corporelles internes, ne peut être réalisée que par un officier de police judiciaire, qui ne peut déléguer cette opération, et s'exécute dans des conditions garantissant le respect de la dignité de la personne et est pratiquée à l'abri du regard du public, sauf impossibilité liée aux circonstances.

L'ensemble des garanties prévues et validées par le Conseil constitutionnel pour le contrôle douanier ont été reprises, auxquels deux spécificités ont été ajoutées : l'obligation d'information du procureur de la République en cas d'installation d'un poste fixe de visite de véhicules pour une durée supérieure à une heure et l'obligation d'un compte rendu quotidien de la mise en œuvre des facultés de fouille, visite et inspection visuelle. Ces deux garanties supplémentaires, en termes de contrôle de l'autorité judiciaire, sont liées au fait que les unités concernées ont potentiellement

²⁰² 2^e alinéa de l'[article 60-7 du code des douanes](#).

des fonctions mixtes, c'est-à-dire liées à la finalité de cette mesure mais également à d'autres (unités pouvant faire du contrôle routier classique en plus de la lutte contre les trafics internationaux, ou bien du contrôle des règles de navigation comme de la lutte contre les trafics).

Comparaison de la zone douanière avec la zone géographique du nouvel article 78-2-6

La zone de réalisation des contrôles d'identité du nouvel article 78-2-6 du code de procédure pénale est quasi identique à la zone douanière de l'[article 60-1 du code des douanes](#). La seule différence tient à l'absence d'équivalent des bureaux des douanes, mentionnés au 2° de l'[article 60-1 du code des douanes](#).

S'agissant de la visite des aéronefs, l'insertion d'un III ter à l'[article 78-2-2 du code de procédure pénale](#) a été retenue. La rédaction de ce III ter s'inspire des II, III et III bis dudit article.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les dispositions envisagées insèrent dans le code de procédure pénale un nouvel article 78-2-6 et modifient l'[article 78-2-2](#) du même code.

Ces dispositions ne rencontrent pas d'obstacle constitutionnel dans la mesure où il a été établi *supra* que ce nouveau type de contrôles d'identité sera opéré dans des zones particulièrement criminogènes. Le Conseil a d'ailleurs eu l'occasion de valider un cadre de contrôle, douanier en l'occurrence, réalisé dans le même périmètre géographique. Les garanties appréciées par le Conseil dans sa décision précitée du 28 février 2025 ont été intégralement reprises à l'article 78-2-6 du code de procédure pénale.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La création de l'article 78-2-6 du code de procédure pénale et la modification envisagée de l'article 78-2-2 du même code ne rencontrent aucun obstacle communautaire ou conventionnel.

La recommandation (UE) 2017/820 du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen reconnaît

d'ailleurs expressément que les zones frontalières constituent des zones particulièrement sensibles en termes de trafics en tous genre.

Le droit conventionnel admet les ingérences dans le droit à la vie privée. Si les dispositions du présent article constituent bien des ingérences, celles-ci sont limitées géographiquement et temporellement et leur mise en œuvre est *in fine* soumise à l'appréciation de l'autorité judiciaire dans le cadre des procédures pénales qu'elles pourront engendrer. Elles poursuivent bien un besoin social impérieux en visant à lutter contre la commission d'infractions graves.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les particuliers se trouvant dans la zone territoriale visé à l'article 78-2-6 du code de procédure pénale seront susceptibles de faire davantage l'objet de contrôles d'identité. Ils pourront faire l'objet de fouilles à corps, voir leurs véhicules et navires visités et leurs bagages inspectés visuellement et fouillés sans leur consentement.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les forces de l'ordre disposeront de nouvelles prérogatives de contrôle d'identité et de visite, inspection visuelle et fouilles coercitives.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La création d'un nouveau type de contrôle d'identité, permettant la réalisation coercitive de visite, inspection visuelle et fouilles, ainsi que l'instauration d'un cadre de visite des aéronefs sur réquisitions du parquet poursuivent toutes deux l'objectif de lutter contre la délinquance et la criminalité et s'inscrivent ainsi dans l'objectif de sauvegarde de l'ordre public. En ce sens, elles auront un impact sur la société.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le nouveau type de contrôle d'identité sera appliqué dans une zone géographique précisément déterminée par ses dispositions. Cette zone correspond à l'actuelle zone douanière.

S'agissant de la fouille des aéronefs, ces dispositions seront applicables dans les zones territoriales fixées par le procureur de la République. Elles sont dès lors applicable à l'ensemble du territoire national y compris dans les collectivités et départements d'outre-mer, par la mise à jour de l'article 804 du code de procédure pénale (« compteur Lifou »).

5.2.3. Textes d'application

Trois textes d'application devront être pris :

- Un décret en Conseil d'Etat fixant la liste des services spécialisés dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens, lesquels seront autorisés à procéder aux contrôles, fouilles, inspection visuelles et visites prévues par l'article 78-2-6 du code de procédure pénale ;
- Arrêté désignant les ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international, visés par l'article 78-2-6, I, 4°, dans lesquels des opérations de contrôles, fouilles, inspection visuelles et visites pourront avoir lieu ;
- Arrêté désignant les lignes ferroviaires internationales et les arrêts concernés par l'article 78-2-6, I, 6°, où des opérations de contrôles, fouilles, inspection visuelles et visites pourront avoir lieu.

Article 10 – Inclure les infractions de trafic de médicaments dans le spectre de la délinquance et de la criminalité organisées

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Le régime procédural applicable en matière de délinquance et criminalité organisées

En matière de délinquance et criminalité organisés, le code de procédure pénale (CPP) permet, pour certaines infractions, de recourir à des actes d'enquête dérogatoires, appelés techniques spéciales d'enquête (TSE). Ces techniques spéciales d'enquête ont été créées par la [loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité](#), puis complétées par la [loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#) et par la [loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale](#). Elles comprennent les actes suivants : interceptions des communications²⁰³, captation de données informatiques²⁰⁴, surveillance (laisser-faire²⁰⁵ et livraison surveillée²⁰⁶), sonorisation et captation d'images²⁰⁷, perquisitions informatiques à distance des messageries²⁰⁸, infiltration²⁰⁹ et IMSI-catcher²¹⁰. Plus attentatoires aux libertés individuelles, leur utilisation est soumise, pour la plupart, à l'autorisation du juge des libertés et de la détention (JLD) ou du juge d'instruction en fonction du cadre dans lesquelles elles interviennent (enquête de police ou information judiciaire).

Outre les techniques spéciales d'enquête, le code de procédure pénale permet, en matière de délinquance et criminalité organisés, une application dérogatoire d'actes

²⁰³ [Articles 706-95 et 100 et suivants du CPP](#)

²⁰⁴ [Articles 706-95-11 et suivants](#) et [706-102-1 et suivants du CPP](#)

²⁰⁵ [Article 706-80-1 du CPP](#)

²⁰⁶ [Article 706-80-2 du CPP](#)

²⁰⁷ [Articles 706-95-11 et suivants](#) et [articles 706-96 et suivants](#) du CPP

²⁰⁸ [Article 706-95-1 et suivants du CPP](#)

²⁰⁹ [Article 706-81 et suivants du CPP](#)

²¹⁰ [Articles 706-95-11 et suivants](#) et [706-95-20 du CPP](#). L'IMSI-catcher (littéralement « *attrapeur d'IMSI* ») est un dispositif mobile qui se comporte comme une antenne-relais téléphonique fictive dans une zone donnée intervenant en complément des surveillances physiques ou pour préparer des investigations techniques. En faisant écran aux antennes-relais, il capte les données techniques de connexion émises par les téléphones en activité dans son périmètre d'action, telles que les numéros IMEI ou IMSI, ou les émetteurs et destinataires des appels passés. Certains IMSI-catcher sont également équipés de fonctionnalités leur permettant de procéder à la géolocalisation des terminaux de télécommunications, ou encore d'intercepter les communications.

autorisés en droit commun : prolongation supplémentaire de garde-à-vue²¹¹, perquisition en dehors des heures légales²¹², perquisition hors la présence de celui chez qui la mesure a lieu²¹³, augmentation de la durée de la mesure de géolocalisation²¹⁴.

Le CPP distingue trois régimes en matière de délinquance et criminalité organisés :

- les infractions mentionnées à l'[article 706-73 du CPP](#) : à l'exception d'une infraction²¹⁵, l'ensemble des actes d'enquête dérogatoires peuvent être mis en œuvre dans le cadre des investigations les concernant ;
- les infractions mentionnées à l'[article 706-73-1 du CPP](#) : l'ensemble des actes d'enquêtes dérogatoires peuvent être mis en œuvre dans le cadre des investigations les concernant à l'exception de la prolongation supplémentaire de garde-à-vue ([article 706-88](#)) ;
- les infractions mentionnées à l'[article 706-74 du CPP](#) : les infractions concernées par ce régime ne permettent la mise en œuvre que de deux actes d'enquête dérogatoires, à savoir la surveillance et les mesures conservatoires prévues à l'[article 706-103 du CPP](#).

➤ Les délits de trafics de médicaments, médicaments falsifiés et matières premières à usage pharmaceutique falsifiés

Le code de la santé publique (CSP) incrimine plusieurs délits relatifs aux trafics de médicaments, de médicaments falsifiés ou de matières premières à usage pharmaceutique falsifiées.

En premier lieu, l'[article L. 5432-2 du CSP](#) punit de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende le fait de fabriquer, importer, exporter, transporter, offrir, céder, acquérir, détenir, employer de manière illicite ou de se faire délivrer au moyen d'ordonnances fictives ou de complaisance :

- Des substances, plantes ou préparations inscrites sur les listes I et II ou classées comme psychotropes mentionnées à l'[article L. 5132-1](#) ;
- Des médicaments mentionnés à l'[article L. 5111-1](#), lorsque ces médicaments sont inscrits sur les listes I et II mentionnées à l'[article L. 5132-1](#) ou lorsque sans être inscrits ces derniers contiennent une ou plusieurs substances ou

²¹¹ [Article 706-88 du CPP](#)

²¹² [Article 706-89 et suivants du CPP](#)

²¹³ [Article 706-94 du CPP](#)

²¹⁴ [Article 230-33 du CPP](#)

²¹⁵ Par exception, la garde-à-vue d'une durée maximale de 96 heures n'est pas applicable au délit de contrebande, d'importation ou d'exportation portant sur des marchandises dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques en bane organisé mentionné au 21° de l'[article 706-73 du CPP](#).

préparations inscrites dans ces mêmes listes.

En deuxième lieu, l'[article L. 5421-13 du CSP](#) punit de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende la fabrication, le courtage, la distribution, la publicité, l'offre de vente, la vente, l'importation, et l'exportation de médicaments falsifiés définis à l'[article L. 5111-3 du même code](#)²¹⁶.

Enfin, en dernier lieu, l'[article L. 5438-4 du CSP](#) punit de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende les faits de fabrication, courtage, distribution, publicité, offre de vente, vente, importation, exportation, achat de matières premières à usage pharmaceutique falsifiées définies à l'[article L. 5138-6 du même code](#).

Lorsque les délits des articles [L. 5432-2](#), [L. 5421-13](#) et [L. 5438-4](#) du CSP sont commis avec la circonstance aggravante de bande organisée, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 750 000 € d'amende.

➤ L'état du trafic de médicaments en France

Le trafic de médicaments est un phénomène mondial en constante augmentation, qui n'épargne pas la France. En 2024, plus de 28 400 affaires en lien avec des médicaments ont été enregistrées par les services de police et de gendarmerie nationales, dont 24 000 concernaient des médicaments à effets psychotropes. Les enquêtes judiciaires menées sur le territoire national révèlent que la menace principale concerne les médicaments sortis illégalement de leur chaîne de distribution.

Le nombre de faits enregistrés par la gendarmerie et la police nationales en lien avec des médicaments a connu une hausse de 69 % entre 2017 et 2024. Par ailleurs, la consommation détournée de médicaments est responsable de la moitié des décès liés à l'abus de substances licites et illicites²¹⁷.

Le trafic de médicaments falsifiés et illégaux est aujourd'hui considéré comme une activité lucrative de la criminalité organisée transnationale, générant des profits élevés pour les réseaux criminels qui s'y livrent. Les groupes criminels structurés exploitent les chaînes d'approvisionnement, les failles réglementaires et les plateformes en ligne

216 Cet article dispose que l'« on entend par médicament falsifié tout médicament, tel que défini à l'article [L. 5111-1](#), comportant une fausse présentation :

1° De son identité, y compris de son emballage et de son étiquetage, de son nom ou de sa composition s'agissant de n'importe lequel de ses composants, y compris les excipients, et du dosage de ces composants ;

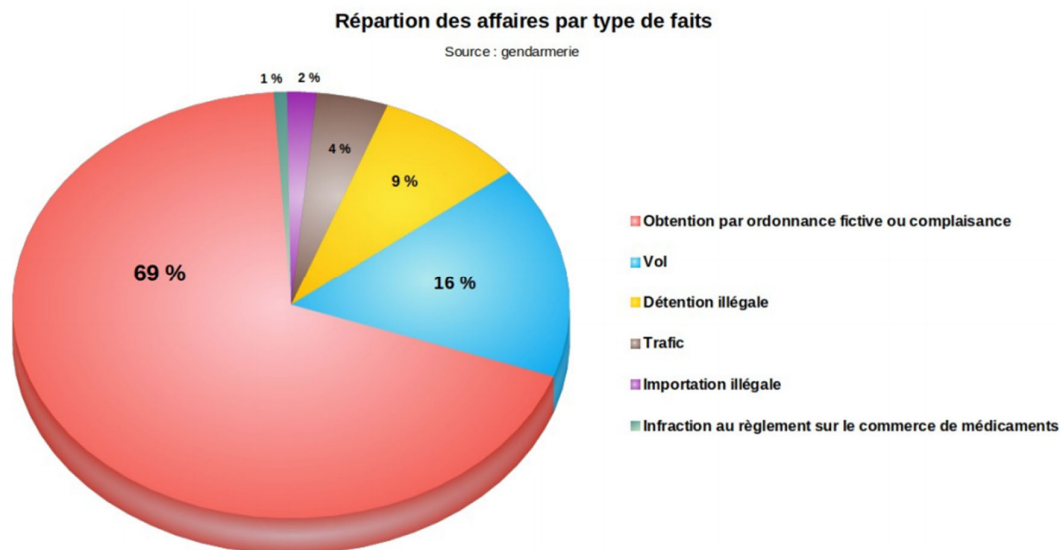
2° De sa source, y compris de son fabricant, de son pays de fabrication, de son pays d'origine ou du titulaire de son autorisation de mise sur le marché ;

3° Ou de son historique, y compris des autorisations, des enregistrements et des documents relatifs aux circuits de distribution utilisés.

La présente définition n'inclut pas les défauts de qualité non intentionnels. »

217 Source : résultats de l'enquête DRAMES 2023 publiés en 2025.

pour produire, importer et distribuer des médicaments de qualité inférieure ou complètement contrefaits, souvent à l'échelle internationale. Ces organisations ne se limitent pas à la vente : elles opèrent souvent via des pharmacies en ligne illégales, utilisent le *dark web* et intègrent ces activités dans un portefeuille plus large de crimes, comme le blanchiment d'argent, le trafic d'armes ou même la traite des êtres humains. La forte demande mondiale de médicaments bon marché et l'accessibilité via internet crée un terrain fertile pour ces réseaux, qui peuvent ainsi maximiser leurs profits tout en minimisant les risques juridiques, car les sanctions pour trafic de produits pharmaceutiques sont parfois moins sévères que pour d'autres trafics illicites et les forces de sécurité intérieure sont limitées dans leurs prérogatives et capacités d'action. Les bénéfices massifs générés par ces trafics sont ensuite réinjectés dans d'autres activités criminelles ou blanchis via des circuits financiers complexes. Cette implication de la criminalité organisée complique grandement la lutte contre le phénomène : les réseaux sont souvent transnationaux, bien structurés et technologiquement avancés, ce qui nécessite une coopération internationale rendant nécessaire le recours à des techniques d'enquête plus sophistiquées. Des opérations conjointes, comme celles menées par INTERPOL dans plus de 90 pays, ont déjà permis des démantèlements de réseaux, des arrestations et des saisies de millions de doses de médicaments illicites, illustrant l'ampleur du problème. Les liens entre criminalité organisée et trafic de médicaments soulignent ainsi que ce fléau n'est pas seulement un problème de santé publique, mais aussi un enjeu majeur de sécurité mondiale, nécessitant des stratégies intégrées de prévention, de régulation et de répression.



Chiffres de l'année 2024

Les groupes criminels organisés impliqués dans ces trafics lucratifs profitent de la facilité d'accès au système de soins et aux médicaments authentiques issus de la chaîne légale, pour des risques finalement limités mais des bénéfices importants.

Trois modes d'actions sont privilégiés :

- Le vol à différents niveaux logistique d'acheminement des médicaments ;
- Le trafic de fausses ordonnances médicales ;
- L'importation de médicaments falsifiés.

En premier lieu, le vol de médicaments au sein de la chaîne de distribution pharmaceutique, notamment au niveau des entrepôts des grossistes-répartiteurs, constitue un sujet de préoccupation majeur.

Les faits de vols, et notamment de gros volumes, reprennent les caractéristiques d'autres secteurs de la criminalité organisée : segmentation des tâches, dimension internationale fréquente, faits souvent associés à d'autres trafics (armes, cigarettes de contrebande, drogues, etc.), haut niveau de préparation. Les infractions peuvent être commises en une seule fois ou par le détournement continu de petites quantités.

Les procédures les plus récentes en matière de vol concernent les substances à effets psychotropes et en premier lieu la prégabaline. Prescrit dans le cadre de douleurs neuropathiques, de l'épilepsie ou de trouble anxieux généralisé, c'est l'un des médicaments les plus recherchés. A titre d'illustration, en décembre 2024, la section de recherches de Clermont-Ferrand, en lien avec l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), a intercepté les membres d'un réseau de criminalité organisée impliqués dans le vol d'un grossiste et le trafic de 600 000 comprimés contenant de la prégabaline.

Dans le cadre de ce trafic, 583 boîtes de Kisqali (traitement du cancer du sein) ont été détournées entre juillet et août 2023 au sein d'un établissement pharmaceutique, pour un préjudice évalué à 1 254 700 €. En janvier 2024, deux centres de distribution pharmaceutiques distincts signalaient, pour l'un, le vol de 6 542 boîtes de médicaments à effets psychotropes (214 036 comprimés) et, pour l'autre, de 9 446 boîtes du même produit (528 976 comprimés), à chaque fois sur une période d'un an.

Par ailleurs, des groupes criminels volent directement les médicaments dans les structures logistiques d'approvisionnement des hôpitaux publics.

En deuxième lieu, certains groupes criminels agissent en recrutant sur les réseaux sociaux des collecteurs qu'ils envoient ensuite effectuer du « nomadisme pharmaceutique » au moyen de fausses ordonnances à l'entête de médecins de ville ou de services hospitaliers et établies frauduleusement au nom de ces collecteurs.

Les collecteurs sont souvent recrutés parmi les bénéficiaires de la Complémentaire santé solidaire (CSS) ou de l'Aide médicale d'État (AME). Les enquêtes révèlent qu'il s'agit fréquemment de personnes en détresse psychologique et financière, percevant ces trafics comme une aubaine, et prétextant ne pas mesurer leur caractère pénalement répréhensible. A titre d'illustration, l'un de ces trafics, démantelés par l'OCLAESP, a abouti à la condamnation de 14 personnes en septembre 2022. Il portait sur 26 médicaments anti-cancéreux différents et utilisait 50 modèles de fausses prescriptions hospitalières. Le préjudice causé à l'Assurance Maladie a été évalué à 4,5 millions d'euros.

Internet joue un rôle capital dans le trafic de médicaments, notamment pour le recrutement des membres du trafic et l'achat d'attestations de droits, qui passent essentiellement par les réseaux sociaux. La revente est également organisée par l'intermédiaire des plateformes (ex : Snapchat).

Cette criminalité emporte des conséquences graves pour la société, notamment en terme :

- **Sanitaires** :

Le trafic de médicaments contrefaits et illégaux a des effets dévastateurs sur la santé publique. Ces produits, souvent sans principe actif ou avec des ingrédients dangereux, n'offrent pas le traitement attendu et peuvent aggraver les maladies. De nombreuses personnes souffrent d'effets secondaires graves, voire de toxicité aiguë, après avoir consommé des médicaments falsifiés. L'inefficacité de ces produits contribue également à la résistance aux antibiotiques, un phénomène qui rend certaines infections de plus en plus difficiles à traiter. Dans les pays où les contrôles sont faibles, une part importante des médicaments en circulation est falsifiée, ce qui entraîne des décès évitables chaque année, notamment chez les enfants.

Le mésusage médicamenteux au-delà de provoquer une inefficacité des traitements, des interactions médicamenteuses, et une pharmacorésistance peut causer des effets indésirables graves (AVC, cancers, insuffisance rénale) pouvant conduire jusqu'au décès de l'individu.

Cette utilisation inappropriée crée également une pénurie de médicaments engendrant des indisponibilités de traitement pour les malades. A titre d'illustration, l'ANSM fait régulièrement état de telles tensions et de ruptures à propos des antidiabétiques analogues du GLP-1 (OZEMPIC, VICTOZA et TRULICITY), conséquence directe de l'augmentation de la demande mondiale concernant ces médicaments.

S'agissant de l'OZEMPIC détourné à des fins d'amaigrissement et promu par les influenceurs sur les réseaux sociaux, ce mésusage prive les patients diabétiques d'un traitement essentiel. De plus, il existe un risque pour ces patients non diabétiques

utilisant le sémaglutide pour maigrir, d'effets indésirables potentiellement graves comme des pancréatites ou des hypoglycémies.

Le mésusage médicamenteux peut également rendre dépendant voire désocialiser des consommateurs de médicaments psychotropes. La prégabaline, traitement contre l'épilepsie ou les troubles anxieux est détournée de son usage à des fins récréatives et peut provoquer chez les consommateurs des effets anxiolytiques, un état d'ébriété, d'euphorie.

Aux États-Unis, la crise des opioïdes qui dure depuis de nombreuses années a des conséquences sanitaires que peinent à enrayer le gouvernement américain. Les opioïdes synthétiques (dont le fentanyl) sont responsables de la majorité des décès par overdose dans le pays²¹⁸. Agissant directement sur les récepteurs opioïdes du cerveau, le Fentanyl produit une sensation de bien-être et d'euphorie intense avec une tolérance rapide rendant dépendant le consommateur qui doit accroître les doses afin d'obtenir les mêmes effets. Cette dépendance au Fentanyl provoque des troubles du comportement rendant les relations sociales compliquées isolant encore plus la personne dépendante et aggravant les risques de surdose.

- **Sécuritaires** :

Les risques sécuritaires sont triples.

Tout d'abord, le trafic de médicaments est le fait de groupes criminels structurés. A titre d'illustration, les assassinats et tentatives d'assassinats entre délinquants recensés par l'office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) sont en hausse depuis 2021 (+33 % entre 2021 et 2024). L'année 2023 a été d'une intensité sans précédent (+ 38 % par rapport à 2022 avec 418 faits et 598 victimes dont 139 sont décédées) du fait de la succession exceptionnelle d'affrontements mortels entre trafiquants à Marseille. Ces groupes criminels n'hésitent pas à recourir à la violence dans le cadre de leur action. Le nombre croissant de communes touchées par les violences criminelles témoigne de la dissémination insidieuse de la criminalité organisée à l'ensemble du territoire national, au-delà des grands bassins urbains historiquement impactés (Marseille, Lyon, Corse, région parisienne principalement). 173 villes différentes ont recensé des assassinats et tentatives d'assassinats entre délinquants en 2024 contre 161 en 2023 et 144 en 2021.

Par ailleurs, le trafic de médicaments génère des bénéfices massifs qui sont ensuite réinjectés dans d'autres activités criminelles, qui elles-mêmes entraînent des risques sécuritaires particulièrement importants.

²¹⁸ Environ 108 000 décès en 2022.

Enfin, les consommateurs de psychotropes désinhibés peuvent être les auteurs de violences physiques et autres infractions. A titre d'illustration, l'usage détourné de stéroïdes anabolisants par des sportifs en quête de résultat a un impact sur la santé mentale et physique de ces individus. Dans les années 80, a été évoqué la « rage stéroïdienne » (épisode psychotique très bref au cours duquel un événement anodin peut déclencher une colère incontrôlée) pour expliquer le phénomène de l'augmentation de bodybuilders incarcérés. Par ailleurs, plusieurs études suggèrent que la consommation de stéroïdes anabolisants est un facteur aggravant dans les violences physiques (et notamment intrafamiliales) Une étude de l'université d'Uppsala (Suède) a démontré que les consommateurs de stéroïdes étaient environ deux fois plus susceptibles d'être reconnus coupables de crimes ou de délits commis avec l'usage d'une arme²¹⁹.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'utilisation de techniques spéciales d'enquête en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Dans sa décision n° [décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#), le Conseil constitutionnel a précisé que « si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes ou des délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées »²²⁰.

S'agissant des infractions retenues par le législateur de 2004 à l'[article 706-73 du CPP](#), pour lesquelles des mesures d'investigation spéciales peuvent être mises en œuvre, le Conseil constitutionnel a précisé, dans la décision précitée « que la difficulté d'appréhender les auteurs des infractions mentionnées à l'article 706-73 nouveau du code de procédure pénale tient à l'existence d'un groupement ou d'un réseau dont l'identification, la connaissance et le démantèlement posent des problèmes complexes ; [...] que les infractions retenues par l'article 706-73 sont susceptibles, pour la plupart, de porter une atteinte grave à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes [...] ; que, parmi les infractions ne portant pas nécessairement atteinte aux

²¹⁹ [Etat de la menace liée à la criminalité en matière de santé publique 2025](#) établi par le Commandement pour l'environnement et la santé (CESAN) de la Gendarmerie nationale.

²²⁰ [Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, cons. 6.](#)

personnes, figure le vol lorsqu'il est qualifié de crime ; que toutefois, si le vol commis en bande organisée trouve sa place dans cette liste, il ne saurait en être ainsi que s'il présente des éléments de gravité suffisants pour justifier les mesures dérogatoires en matière de procédure pénale prévues à l'article 1^{er} de la loi déferée ; que dans le cas contraire, ces procédures spéciales imposeraient une rigueur non nécessaire au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789 ; qu'il appartiendra à l'autorité judiciaire d'apprécier l'existence de tels éléments de gravité dans le cadre de l'application de la loi déferée ; [...] considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'article 706-73 nouveau du code de procédure pénale que le délit d'aide au séjour irrégulier d'un étranger en France commis en bande organisée ne saurait concerner les organismes humanitaires d'aide aux étrangers [...] ; que sous les réserves énoncées [...], les infractions retenues par l'article 706-73 sont suffisamment graves et complexes pour que le législateur ait pu fixer, en ce qui les concerne des règles spéciales de procédure pénale »²²¹.

Dans sa [décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013](#), le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions visant à étendre le champ d'application de la procédure dérogatoire applicable à la criminalité organisée à certaines infractions de corruption, de trafic d'influence, de fraude fiscale aggravée ou des délits douaniers punies d'une peine d'emprisonnement supérieure à 5 ans. Le Conseil constitutionnel a opéré une distinction entre, d'une part, les mesures de garde à vue, et, d'autre part, les pouvoirs spéciaux d'enquête et de surveillance. S'agissant de ces pouvoirs spéciaux, le Conseil constitutionnel a précisé que « le législateur a estimé que la difficulté d'appréhender les auteurs de ces infractions tient à des éléments d'extranéité ou à l'existence d'un groupement ou d'un réseau dont l'identification, la connaissance et le démantèlement posent des problèmes complexes ; qu'eu égard à la gravité des infractions qu'il a retenues, le législateur a pu, à cette fin, fixer des règles spéciales de surveillance et d'investigation »²²². En revanche, s'agissant de la dérogation en matière de garde-à-vue, le Conseil constitutionnel a précisé qu'« à l'exception du délit prévu par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes, les infractions énumérées par l'article 706-1-1, de corruption et de trafic d'influence ainsi que de fraude fiscale et douanière, constituent des délits qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes ; qu'en permettant de recourir à la garde-à-vue selon les modalités fixées par l'article 706-88 du code de procédure pénale au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces délits, le législateur a permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi »²²³.

²²¹ [Ibid.](#) cons. 15 à 19.

²²² [Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière](#), cons. 75.

²²³ [Ibid.](#) cons. 77.

Dans sa [décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014](#), le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le 8° de l'[article 706-73 du CPP](#), relatif au délit d'escroquerie en bande organisée. Le Conseil a relevé que « l'inscription d'un crime ou d'un délit dans la liste des infractions visées par l'article 706-73 du code de procédure pénale a pour effet de permettre, lors des enquêtes ou des instructions portant sur ce crime ou ce délit, la mise en œuvre d'une mesure de garde à vue dans les conditions prévues à l'article 706-88 du code de procédure pénale et le recours à ceux des pouvoirs spéciaux d'enquête ou d'instruction prévus par le titre XXV du livre IV du code de procédure pénale qui sont applicables à toutes les infractions visées par l'article 706-73 ; [...] que l'escroquerie est un délit contre les biens défini par l'article 313-1 du code pénal [...] ; que, même lorsqu'il est commis en bande organisée, le délit d'escroquerie n'est pas susceptible de porter atteinte en lui-même à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes : qu'en permettant de recourir à la garde à vue selon les modalités fixées par l'article 706-88 du code de procédure pénale au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ce délit, le législateur a permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi »²²⁴.

En revanche, le Conseil Constitutionnel a jugé « qu'en permettant le recours à [d]es pouvoirs spéciaux d'enquête et d'instruction pour les délits d'escroquerie commis en bande organisée, le législateur a estimé que la difficulté d'appréhender les auteurs de ces infractions tient à l'existence d'un groupement ou d'un réseau dont l'identification, la connaissance et le démantèlement posent des problèmes complexes ; qu'eu égard à la gravité du délit d'escroquerie en bande organisée, le législateur a pu, à cette fin, fixer des règles spéciales de surveillance et d'investigation dans les enquêtes et les instructions portant sur une telle infraction ; que, compte tenu, des garanties encadrant la mise en œuvre de ces mesures spéciales d'enquête et d'instruction, les atteintes au respect de la vie privée et au droit de propriété résultant de leur mise en œuvre ne revêtent pas un caractère disproportionné au regard du but poursuivi »²²⁵.

Dans sa décision n° [2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions qui autorisaient l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire, en vue de constater toute infraction punie d'au moins trois ans d'emprisonnement, quelle que soit la nature de l'atteinte résultant de l'infraction et quelle que soit la complexité de l'infraction. Le Conseil a relevé que « le législateur a autorisé le recours à des mesures d'interception de

²²⁴ [Décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014, M. Maurice L. et autre \[Prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée\]](#), cons. 11 et 13.

²²⁵ [Ibid.](#), cons. 24.

correspondances émises par voie de communications électroniques pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière gravité et complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant²²⁶ par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé »²²⁷. Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a examiné la disposition qui permettait le recours aux techniques spéciales d'enquête dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire pour tout crime. Le Conseil a relevé, à cet égard, que « si une infraction d'une particulière gravité et complexité est de nature à justifier le recours à de telles mesures, tel n'est pas nécessairement le cas d'infractions ne présentant pas ces caractères »²²⁸, qu'en conséquence « le législateur a autorisé le recours à des techniques d'enquête particulièrement intrusives pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé²²⁹ »²³⁰.

Enfin, dans sa [décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025](#), le Conseil constitutionnel a examiné l'ajout à l'[article 706-73 du CPP](#) de certains crimes et délits de corruption et de trafic d'influence. Le Conseil a relevé qu'« en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu tenir compte de la difficulté d'appréhender les auteurs des infractions qu'elles visent. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

Toutefois, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 4 décembre 2013 mentionnée ci-dessus, les infractions de corruption et de trafic d'influence, si elles constituent pour certaines des atteintes graves à l'autorité de l'Etat, ne sont pas susceptibles de porter atteinte en elles-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, même lorsqu'elles sont commises en bande organisée ; dès lors, en permettant de recourir à la garde à vue pour une durée maximale de quatre-vingt-seize heures au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces infractions, au seul motif qu'elles sont en relation avec l'une quelconque des autres infractions mentionnées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, le législateur a permis

²²⁶ Le Conseil constitutionnel a notamment relevé que les dispositions ne prévoyaient ni l'accès du juge des libertés et de la détention à l'ensemble des éléments de la procédure, ni la possibilité pour le juge d'ordonner la cessation de la mesure d'interception.

²²⁷ [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#), paragr. 146.

²²⁸ [Ibid.](#) paragr. 162.

²²⁹ Le Conseil constitutionnel a notamment relevé que les dispositions ne prévoyaient pas l'accès du juge des libertés et de la détention à l'ensemble des éléments de la procédure.

²³⁰ [Ibid.](#) paragr. 164.

qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi »²³¹.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a notamment établi que la surveillance des communications et des entretiens téléphoniques relève de la notion de vie privée et de correspondance au sens de l'article 8²³². Il en est de même, d'une surveillance par GPS²³³ ou de perquisitions²³⁴.

La CEDH précise « qu'une ingérence ne peut se justifier au regard de l'article 8§2 que si elle est prévue par la loi, vise ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 8 et est nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre ce ou ces buts »²³⁵.

S'agissant du critère de l'existence d'une disposition nationale, « la Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les termes « prévue par la loi » signifient que la mesure litigieuse doit avoir une base en droit interne et être compatible avec la prééminence du droit, expressément mentionnée dans le préambule de la Convention et inhérente à l'objet et au but de l'article 8. La loi doit donc satisfaire à des exigences de qualité : elle doit être accessible à la personne concernée et prévisible quant à ses effets [...]. La Cour a jugé à plusieurs reprises que, en matière d'interceptions de communications, la « prévisibilité » ne pouvait se comprendre de la même façon que

²³¹ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), paragr. 442 à 444.

²³² [CEDH, Affaire Weber et Saravia c. Allemagne, 29 juin 2006, requête n° 54934/00, points 76 à 79](#)

²³³ [CEDH, Affaire Uzun c. Allemagne, 2 septembre 2010, requête n° 35623/05, point 52](#)

²³⁴ [CEDH, Affaire Hirtu et autres c. France, 14 mai 2020, requête n° 24720/13, points 65 et 66](#)

²³⁵ [CEDH, Grande chambre, Affaire Roman Zakharov c. Russie, 4 décembre 2015, requête n° 47413/06, point 227.](#)

dans beaucoup de domaines. Dans ce contexte particulier des mesures de surveillance secrète, telle l'interception de communications, la prévisibilité ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver à même de prévoir quand les autorités sont susceptibles d'intercepter ses communications de manière qu'il puisse adapter sa conduite en conséquence. Or le risque d'arbitraire apparaît avec netteté là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret. L'existence de règles claires et détaillées en matière d'interception de conversations téléphoniques apparaît donc indispensable, d'autant que les procédés techniques utilisables ne cessent de se perfectionner. La loi doit être rédigée avec suffisamment de clarté pour indiquer à tous de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à prendre pareilles mesures secrètes »²³⁶.

Par ailleurs, la Cour énonce les garanties minimales que la loi doit comporter : « la nature des infractions susceptibles de donner lieu à un mandat d'interception, la définition des catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute, la fixation d'une limite à la durée d'exécution de la mesure, la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies, les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties, et les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction des enregistrements »²³⁷.

S'agissant de la question de la nécessité de la mesure dans une société démocratique, « la Cour a reconnu que, lorsqu'elles mettent en balance l'intérêt de l'Etat défendeur à protéger la sécurité nationale au moyen de mesures de surveillance secrète, d'une part, et la gravité de l'ingérence dans l'exercice par un requérant du droit au respect de la vie privée, d'autre part, les autorités nationales disposent d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des moyens propres à atteindre le but légitime que constitue la protection de la sécurité nationale. Cette marge d'appréciation va toutefois de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. La Cour doit se convaincre de l'existence de garanties adéquates et effectives contre les abus [...]. L'appréciation de cette question est fonction de toutes les circonstances de la cause, par exemple la nature, la portée et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner, les autorités compétentes pour les permettre, les exécuter et les contrôler, et le type de recours fourni par le droit interne. La Cour doit rechercher si les procédures de contrôle du déclenchement et de la mise en œuvre de mesures restrictives sont de nature à circonscrire « l'ingérence » à ce qui est « nécessaire dans une société démocratique » »²³⁸.

²³⁶ [Ibid.](#), points 228 et 229.

²³⁷ [Ibid.](#), point 231.

²³⁸ [Ibid.](#) point 232.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le trafic de médicaments est très lucratif et extrêmement rentable²³⁹ pour les groupes criminels. Par ailleurs, les peines encourues sont beaucoup moins élevées dans le cadre du trafic de médicaments (maximum 7 ans d'emprisonnement) que dans le cadre du trafic de stupéfiants (maximum réclusion criminelle à perpétuité).

En raison de ces éléments, de plus en plus d'anciens acteurs de trafics de stupéfiants basculent vers le trafic de médicaments. Par conséquent, de réels réseaux similaires à ceux du trafic de stupéfiants, avec des conséquences néfastes sur le système de santé et sur la sécurité publique (mésusage de médicaments à des fins psychotropes, à des fins de dopage, risque de pénurie, préjudice financier à la sécurité sociale, MNA...), se forment.

Si les infractions de trafic de stupéfiants figurent au 3° de l'[article 706-73 du code de procédure pénale](#), ce qui permet l'utilisation d'actes d'enquête dérogatoires propres à faciliter le travail des enquêteurs, tel n'est pas le cas des délits de trafic de médicaments.

Pour autant, ces délits causent de graves troubles à l'ordre public notamment en termes de sécurité des personnes. Par ailleurs, les organisations criminelles utilisent des techniques similaires pour ce type d'infractions, de sorte, qu'il est nécessaire de pouvoir y faire face par l'utilisation d'actes d'enquête dérogatoires.

Ainsi, les techniques classiques d'enquête, comme l'audition de témoins, la surveillance physique ou les perquisitions, ne suffisent plus pour lutter efficacement contre les infractions sophistiquées liées au trafic de médicaments. Les réseaux criminels sont aujourd'hui transnationaux et très adaptatifs, exploitant des technologies numériques, Internet et des communications cryptées qui échappent aux méthodes traditionnelles de collecte de preuves. Ils modifient et adaptent constamment leurs modes d'actions et ont recours à des outils de communication chiffrés rendant obsolète l'écoute téléphonique classique si elle n'est pas complétée par des techniques spéciales d'enquête. De plus, ces organisations intègrent des

²³⁹ 10 à 20 fois plus rentable que l'héroïne selon Interpol.

structures complexes avec des liens financiers, logistiques et humains difficilement détectables sans analyse de renseignement, d'interceptions électroniques spécialisées ou d'enquêtes financières approfondies. Les trafiquants exploitent souvent des plateformes en ligne, des marketplaces du dark web et des technologies numériques qui nécessitent des compétences techniques spécifiques pour infiltrer et comprendre leurs réseaux, bien au-delà du simple travail de terrain. Enfin, la criminalité organisée sait contourner ou anticiper les techniques d'enquête classiques, rendant le recours à des techniques spéciales d'enquête nécessaire pour gagner en efficacité dans le traitement de ce contentieux devenu, au fil des années et du développement du web, de plus en plus sophistiqué.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à permettre aux enquêteurs d'agir plus efficacement dans le cadre d'enquêtes liés au trafic de médicaments en bande organisée. L'objectif est de pouvoir identifier les auteurs de ces infractions et de rechercher les preuves de la commission de telles infractions.

- des livraisons contrôlées dans le cadre de surveillances ;
- des infiltrations ;
- des gardes à vue d'une durée dérogatoire de 96 heures ;
- des perquisitions en dehors des heures légales ;
- l'accès aux correspondances via un identifiant informatique (keylogger) ;
- les autres TSE (IMSI-catcher, sonorisations et fixation d'images, captation de données informatiques).

Ainsi, les délits prévus par les articles L. 5421-13, L. 5432-2 et L. 5438-4 du code de la santé publique, lorsqu'ils sont commis en bande organisée, entreraient dans l'article 706-73 du code de procédure pénale.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'intensification du phénomène, la professionnalisation de ses acteurs et les ravages causés font qu'il n'est plus possible de se satisfaire du régime de droit commun pour diligenter efficacement des investigations pénales sur les trafics de médicaments commis en bande organisée. Le cadre de droit commun de l'enquête de police, ou

même de l'information judiciaire, obère les chances de découverte des auteurs et ainsi d'entrave à l'action des réseaux.

3.2. OPTION RETENUE

Approche globale - Pour lutter efficacement contre les trafics de médicaments, il est nécessaire d'adopter une approche globale qui prend en compte les différentes facettes de ce phénomène et qui propose des réponses de nature protéiforme.

Etat de la menace - Cette approche passe tout d'abord par l'établissement d'un état de la menace, étape indispensable pour comprendre et orienter l'action. Un état de la menace a été établi par le Commandement pour l'environnement et la santé (CESAN), qui s'appuie sur la contribution active de chacun des acteurs concernés. Cette cartographie de la menace relative aux atteintes à la santé publique permet de mieux comprendre les trafics de médicaments et de fixer des priorités pour l'action.

Prévention et sensibilisation - Des mesures de prévention et de sensibilisation sont nécessaires pour lutter contre les trafics de médicaments. Il est possible de mener des campagnes de sensibilisation auprès des pharmaciens d'officine, en systématisant les alertes sur les médicaments objet des principaux trafics. L'efficacité de ces mesures a été constatée dans le cadre de plusieurs enquêtes, dans lesquelles les groupes criminels se sont tournés vers les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Autriche, faute de pouvoir continuer à s'approvisionner en prégalbine sur le territoire.

Coopération - Le renforcement de la coopération entre les nombreux acteurs institutionnels du champ sanitaire et les services en charge de la lutte contre les trafics de médicaments est essentiel pour permettre une détection précoce des trafics et une meilleure réactivité dans l'intervention. Sur le modèle de celui mis sur pied pour le chantier prioritaire du gouvernement (CPG), *renforcer la lutte contre les atteintes à l'environnement*, qui regroupe là-aussi de nombreux acteurs, un comité de pilotage pourrait être créé pour proposer les stratégies de lutte et veiller ensuite à leur bonne application.

Investigations pénales - Les délits incriminés par les articles L. 5421-13, L. 5432-2 et L. 5438-4 du CSP, lorsqu'ils sont commis en bande organisée, entreraient dans l'article 706-73 du CPP, au 22°, dans le régime complet de la criminalité organisée.

Ce faisant, les investigations diligentées les concernant seraient étoffées procéduralement. La mise en œuvre des techniques d'enquête suivantes serait ainsi rendue possible :

- livraisons contrôlées dans le cadre de surveillances ;
- infiltrations ;

- gardes à vue d'une durée dérogatoire d'une durée maximale de 96 heures ;
- perquisitions en dehors des heures légales ;
- interception des communications dans le cadre des enquêtes de police ;
- les autres TSE (IMSI-catcher, sonorisations et fixation d'images, captation de données informatiques), etc.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article modifie l'article 706-73 du code de procédure pénale afin de prévoir l'extension du régime de la criminalité organisée aux infractions incriminées par les articles L. 5421-13, L. 5432-2 et L. 5438-4 du code de la santé publique dès lors qu'elles sont commises avec la circonstance aggravante de bande organisée.

Cette extension du domaine de la délinquance et de la criminalité organisée à de nouvelles infractions ne rencontre aucun obstacle constitutionnel. En effet, les actes d'investigations supplémentaires qui pourront être déployés dans le cadre des investigations relatives à ces infractions sont bien conduits dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire. Ces actes sont par ailleurs indispensables pour enquêter sur les réseaux structurés trafiquant des médicaments licites ou illicites.

Les trafics de médicaments occasionnent des atteintes graves à la sécurité et à la vie des personnes. En premier lieu, en détournant des médicaments très onéreux et produits en nombre restreint, les trafiquants privent les malades de chances de guérison. En deuxième lieu, en commerçant des médicaments de substitution aux stupéfiants, les trafiquants occasionnent et alimentent des addictions. En troisième lieu, en commercialisant des médicaments contrefaits, les réseaux font perdre des chances de guérison aux malades.

Pour toutes ces raisons, cette nouvelle extension de la liste d'infractions figurant à l'article 706-73 du CPP ne saurait être assimilée aux extensions censurées par le Conseil constitutionnel dans ses décisions précitées rendues en 2013, 2014, 2019 et 2025.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'ingérence dans le droit à la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, que constitue l'extension à de nouvelles infractions d'actes d'enquête dérogatoire du droit commun se trouve justifiée au regard des objectifs poursuivis. En effet, cette extension est bien prévue par la loi, la nature des infractions concernée est clairement exposée, les mesures sont limitées dans le temps et sont encadrées procéduralement, tant s'agissant de l'autorisation que du déroulement. Cette ingérence est bien nécessaire dans une société démocratique au regard des objectifs poursuivis et des garanties adéquates et effectives.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les organisations criminelles qui mettent en circulation sur le territoire des marchandises contrefaites de médicaments engendrent une concurrence déloyale aux entreprises légales.

En outre, les risques sanitaire et sécuritaire sont doublés d'un impact négatif sur les images de marque.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

En élargissant le champ d'application des techniques spéciales d'enquête aux trafics de médicaments afin de permettre aux enquêteurs d'agir plus efficacement pour démanteler les groupes criminels organisés, cette mesure permet de rendre plus efficace la lutte contre ces trafics et d'assurer la protection de la profession réglementée de pharmacien.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Outre le trafic d'ordonnances médicales (permettant la délivrance de médicaments non prescrits par des professionnels de santé) qui représente une perte financière importante sur le budget de la sécurité sociale, une économie souterraine impacte également le budget de l'État par le biais d'une stratégie de surfacturation des professionnels de santé impliqués, les consultations fictives servant à dissimuler la

délivrance induite d'ordonnances. La délivrance d'ordonnances de complaisance en échange d'une contrepartie financière constitue en outre des revenus occultes. Les surcoûts liés également aux effets indésirables de la prise de médicaments détournés de leurs finalités de soins ont des répercussions réelles sur les dépenses de l'assurance maladie et sur le budget de l'Etat, notamment la prise en charge et l'accompagnement social des personnes en situation de dépendance, les surcoûts liés aux hospitalisations pour effet indésirable médicamenteux évitable (estimés à 155 millions d'euros par an en France) ou encore les conséquences de la progression de l'antibiorésistance (1,5 milliard d'euros de soins de santé par an en Europe selon l'OCDE) . Le dispositif retenu permettra aux enquêteurs d'identifier davantage les fraudes liées à ce trafic.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

En élargissant le champ d'application des techniques spéciales d'enquête aux trafics de médicaments afin de permettre aux enquêteurs d'agir plus efficacement pour démanteler les groupes criminels organisés, cette mesure permet de rendre plus efficace la lutte contre ces trafics et d'assurer la protection de la santé des particuliers exposés à des médicaments et matières premières à usage pharmaceutique falsifiés, ainsi qu'à des substances vénéneuses.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'extension du régime de la délinquance et de la criminalité organisée aux trafics de médicaments commis en bande organisée ne modifiera pas l'organisation des forces de sécurité intérieure ou des services judiciaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le trafic de médicaments a un double impact sur la société, d'une part, en créant un risque sanitaire majeur par la diffusion de faux médicaments et/ou de médicaments n'ayant pas respecté la chaîne de production, et d'autre part, en créant une pénurie de médicaments utilisés à d'autres fins (rendant indisponibles les traitements aux patients atteints de maladie chroniques graves).

Le risque est également sécuritaire avec une exposition importante de la population aux psychotropes créant un risque de violences importantes liées à des comportements désinhibés.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Le 2° de l'article 112-2 du code pénal dispose que « sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur : [...] les lois fixant les modalités de poursuite et les formes de la procédure ».

Le présent article est une disposition de nature procédurale, elle entre donc dans le champ de la disposition précitée et sera immédiatement applicable.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

En revanche, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie), l'application de cette disposition nécessite une mention expresse. Cette disposition est ainsi rendue applicable par la modification de l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 11 – Elargir les conditions de partage d’informations entre les services judiciaires et les services de renseignement dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’article [11](#) du code de procédure pénale (CPP) consacre le principe du secret de la procédure au cours de l’enquête et de l’instruction, « sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense ». Dans son avis du 6 mai 2021, le Conseil d’Etat a précisé à cet égard que « le secret de l’enquête et de l’instruction est une garantie donnée aux citoyens pour assurer à la fois la préservation de l’ordre public en permettant la recherche des auteurs d’infractions, mais aussi une garantie du respect de la présomption d’innocence et de la protection de la vie privée. [...] Il ne peut subir de restriction que si celle-ci est justifiée par un intérêt général et proportionnée à celui-ci. »²⁴⁰.

Frédéric Desportes expose que le secret de l’enquête et de l’instruction est « susceptible de revêtir deux significations :

- *Il peut tout d’abord être conçu comme un secret interne, opposable aux parties et spécialement à la personne poursuivie qui ignore alors tout de la conduite des investigations. Ainsi conçu, le secret, édicté dans l’intérêt exclusif de la répression, se confond pratiquement avec la non contradiction des débats.*

- *Le secret de l’instruction peut également être conçu comme un secret externe opposable uniquement aux tiers. Il signifie alors la non-publicité des investigations et peut trouver sa justification, non plus seulement dans des considérations d’intérêt public – sérénité, sécurité et efficacité de l’instruction – mais également dans l’intérêt de la personne mise en cause.*

*Quoique très différents, ces deux aspects du secret sont intimement liés. Ils ont en effet coexisté au cours de l’histoire et coexistent encore aujourd’hui, même si le secret interne ne cesse de reculer depuis la fin du siècle dernier pour n’occuper plus qu’une place résiduelle. »*²⁴¹

Le secret de l’enquête et de l’instruction vise à garantir l’efficacité et la sérénité des investigations, notamment en empêchant la destruction ou la dissimulation

²⁴⁰ [Conseil d’Etat, Assemblée générale, Avis sur une lettre rectificative au projet de loi relatif à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement, séance du 6 mai 2021, n° 402791](#), point 28.

²⁴¹ Jurisclasseur Procédure pénale, Article 11, fascicule unique : « Secret de l’instruction ».

d'éléments de preuve ou l'exercice de pressions sur d'éventuels témoins. Ce secret est toutefois de plus en plus perçu comme la source de droits subjectifs²⁴² pour les personnes mises en cause dans le cadre d'une procédure pénale. Il s'agit alors de protéger l'atteinte à leur vie privée et à la présomption d'innocence.

Il résulte toutefois de l'article 11 du CPP que le principe du secret de l'enquête et de l'instruction n'est pas absolu. Plusieurs dispositions législatives permettent ainsi la communication de certaines informations précisément délimitées à des personnes strictement définies et pour des objectifs déterminés.

En premier lieu, peuvent ainsi être communiqués :

- Au public, des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public ou lorsque tout autre impératif d'intérêt public le justifie (dernier alinéa de l'[article 11](#) du CPP) ;
- Aux autorités ou organismes définis à l'[article A1](#) du CPP, des éléments des procédures judiciaires en cours permettant de réaliser des recherches ou enquêtes scientifiques ou techniques pour prévenir la commission d'accidents ou faciliter l'indemnisation des victimes ou la prise en charge de la réparation de leur préjudice ([article 11-1](#) du CPP) ;
- A l'administration en sa qualité d'employeur, des condamnations (même non définitives), des saisines d'une juridiction de jugement et des mises en examen contre une personne qu'elle emploie, lorsque cette décision concerne un crime ou un délit puni d'emprisonnement ([article 11-2](#) du CPP) ;
- Aux personnes publiques, personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ou les ordres professionnels, des décisions de condamnations (même non définitives), de saisine d'une juridiction de jugement ou de mise en examen à l'égard d'une personne placée sous leur contrôle ou leur autorité, ainsi qu'aux personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public de transport de voyageurs des condamnations définitives prises à l'encontre d'une personne qu'elles emploient en tant que conducteur de véhicule de transport, lorsque cette condamnation porte suspension, annulation ou interdiction de délivrance d'un permis de conduire ([article 11-2](#) du CPP).

²⁴² Les droits subjectifs désignent les prérogatives individuelles attachées aux personnes dont elles peuvent se prévaloir (ex : droit de propriété, droit au respect de la vie privée,...).

En deuxième lieu, cette communication peut être rendue obligatoire par certaines dispositions :

- En application de l'[article 11-2-1](#) du CPP, le ministère public doit informer l'administration, toute personne morale chargée d'une mission de service public ou tout ordre professionnel des condamnations (même non définitives), des saisines d'une juridiction de jugement et des mises en examen d'une personne qu'ils emploient lorsque ces décisions concernent une infraction mentionnée aux articles [706-73](#) à [706-73-1](#) du CPP (criminalité et délinquance organisées) ;
- En application de l'[article 11-3 du CPP](#), le ministère public doit informer les ordres professionnels nationaux des professions de santé d'une condamnation même non définitive et d'un placement sous contrôle judiciaire lorsqu'est prononcée une interdiction d'exercer une activité professionnelle ou une activité impliquant un contact habituel avec les mineurs pour les infractions mentionnées à l'[article 2-17](#) du CPP, à l'encontre d'une personne relevant de ces ordres.

En troisième lieu, des exceptions sont aussi prévues pour la transmission d'information aux services de renseignement, dans les cas suivants :

Communication d'informations en matière de terrorisme - Le premier alinéa de l'article [706-25-2](#) du CPP permet au procureur de la République antiterroriste, pour les procédures d'enquête ou d'instruction ouvertes sur le fondement d'une ou de plusieurs infractions terroristes, de communiquer aux services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article [L. 811-2](#) du code de la sécurité intérieure²⁴³ (CSI) (services de renseignement dits du « premier cercle »), de sa propre initiative ou à la demande de ces services, des éléments de toute nature figurant dans ces procédures et nécessaires à l'exercice des missions de ces services en matière de prévention du terrorisme.

Le deuxième alinéa de l'article [706-25-2](#) du CPP prévoit que cette communication peut également être réalisée, selon les mêmes modalités et pour les mêmes finalités, par tout procureur de la République pour des procédures portant sur un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement, au profit des services de renseignement du «

²⁴³ Ces services spécialisés de renseignement sont, en application de l'article [R. 811-1](#) du CSI : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), le service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières » (DNRED) et le service à compétence nationale dénommé « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN).

premier » et du « deuxième cercle »²⁴⁴, lorsque ces procédures font apparaître des éléments concernant une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Communication d'informations en matière de crimes contre l'humanité et de crimes et délits de guerre - L'article [628-8-1](#) du CPP permet au procureur de la République antiterroriste, pour les procédures d'enquête ou d'instruction ouvertes sur le fondement d'un crime contre l'humanité, crime et délit de guerre, ainsi que les infractions qui leur sont connexes de communiquer aux services spécialisés de renseignement de l'article [L. 811-2](#) du CSI, de sa propre initiative ou à la demande de ces services, des éléments de toute nature figurant dans ces procédures et nécessaires à l'exercice de leurs missions de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation.

Communication d'informations en matière de cybercriminalité et de criminalité organisée - Enfin, en dernier lieu, des dérogations sont prévues pour les procédures d'enquête ou d'instruction d'une grande complexité en matière de cybercriminalité ou concernant certaines affaires relatives à la lutte contre la criminalité organisée. Ce dispositif, résultant de l'article 20 de la [loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement \(« loi PATR »\)](#), figure à l'article [706-105-1](#) du CPP. Dans son avis précité du 6 mai 2021, le Conseil d'Etat a précisé que « l'extension de la transmission d'informations aux affaires de cybercriminalité n'appelle pas d'objection du Conseil d'Etat. Dans la mesure où il est le plus souvent très difficile d'appréhender les auteurs de tels faits, et que l'essentiel de la réponse à ces agissements passe par des actions conduites par les services spécialisés pour mettre fin à cette criminalité, cette transmission aux seuls services chargés par le Premier ministre, en application du code de la défense, de lutter contre les atteintes aux systèmes d'information constitue une dérogation au secret de l'enquête et de l'instruction légitime au regard de son objectif et proportionné à celui-ci quant à son champ et quant au destinataire de l'information »²⁴⁵.

Le I de cette disposition autorise le procureur de la République de Paris de communiquer aux services de l'Etat exerçant des missions de sécurité et de défense

²⁴⁴ La liste de ces services de renseignement est fixée à l'article [R. 811-2 du code de la sécurité intérieure](#).

²⁴⁵ [Conseil d'Etat, Assemblée générale, Avis sur une lettre rectificative au projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, séance du 6 mai 2021, n° 402791](#), point 29.

des systèmes d'informations, de sa propre initiative ou à leur demande, des éléments de toute nature figurant dans les procédures d'enquête ou d'instruction sur des affaires de cybercriminalité et nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le II du même article [706-105-1 du CPP](#) prévoyait un dispositif similaire en matière de criminalité organisée. Il autorisait le procureur de la République de Paris, à communiquer aux services de renseignement du premier cercle, ainsi qu'à certains services du second cercle désignés par décret en Conseil d'État, des éléments de toute nature nécessaires à l'exercice de leurs missions au titre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée. Ce mécanisme ne s'appliquait néanmoins qu'aux dossiers relevant de la compétence de la juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO) et portant sur un nombre limité d'infractions mentionnées à l'article [706-73](#) du CPP : le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, certains délits en matière d'armes et de produits explosifs et à l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France commis en bande organisée. Le dispositif s'appliquait également au blanchiment de ces infractions.

La liste des services de renseignements du second cercle autorisés à recevoir ou à solliciter des informations mentionnées au II de l'article [706-105-1 du CPP](#) est fixée à l'article [R. 811-3 du code de la sécurité intérieure](#).

L'article 13 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#) a étendu le champ organique du II de l'article [706-105-1](#) du CPP ; sont désormais concernées les procédures relevant des compétences des procureurs du parquet national de lutte contre la criminalité organisée (PNACO) et des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Il a également élargi le champ des infractions mentionnées à l'article [706-73](#) du CPP concernées par la transmission d'informations aux meurtres en bande organisée, aux tortures ou actes de barbarie commis en bande organisée, aux enlèvements et séquestrations commis en bande organisée, aux vols commis en bande organisée, aux crimes aggravés d'extorsion, aux destruction, dégradation et détérioration d'un bien commis en bande organisée et aux délits douaniers mentionnés à l'article [414](#) du code des douanes commis en bande organisée. Les associations de malfaiteurs en rapport avec l'objet des infractions précitées sont par ailleurs également intégrées à ce périmètre.

Les articles [628-8-1](#), [706-25-2](#) et [706-105-1](#) du CPP prévoient que, dans le cadre d'une information judiciaire, la communication d'informations ne peut intervenir qu'avec l'avis favorable du juge d'instruction. Ce dernier peut également procéder lui-même à cette communication pour les procédures d'information dont il est saisi, après avoir recueilli l'avis du procureur de la République compétent.

Les informations communiquées en application des articles [628-8-1](#), [706-25-2](#) et [706-105-1](#) du code de procédure pénale ne peuvent faire l'objet d'un échange avec des services de renseignement étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.

En pratique, les JIRS et, depuis le 6 janvier 2026, le PNACO se saisissent, au titre de leur compétence nationale, de faits mettant en cause des individus et des organisations criminelles agissant le plus souvent au-delà du territoire national. Malgré des mécanismes de coopération judiciaire dont l'efficacité a progressé au cours des années, l'autorité judiciaire nationale est néanmoins parfois limitée dans sa capacité à mener des enquêtes dans les pays d'origine des criminels, surtout lorsque ces derniers choisissent de mener leurs activités depuis des territoires peu coopératifs. Face à de tels phénomènes criminels, la mobilisation collective des services compétents et la complémentarité de leur action sont cruciales.

L'ampleur et la sophistication des phénomènes criminels ont conduit les enquêteurs à adopter des méthodes et techniques d'enquête innovantes. Les données, notamment numériques ou techniques, issues des procédures judiciaires constituent une source de renseignement majeure pour les services qui, contrairement à leurs principaux partenaires étrangers, ne se les voient pas transmettre et ne sont ainsi pas en situation de compléter la connaissance qu'ils ont de réseaux et des acteurs s'agissant de la criminalité organisée la plus complexe comme de la menace des cyber-attaquants et de leurs modes opératoires. Ce décalage entre les cadres juridiques de différents pays entraîne un décrochage des capacités françaises à lutter contre la très grande criminalité organisée. Il est, par conséquent, important que les services de renseignement puissent disposer de l'ensemble des moyens et des informations leur permettant d'accomplir leurs missions aux fins de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

A titre liminaire, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel n'a jamais conféré de valeur constitutionnelle au secret de l'enquête et de l'instruction. Il a toutefois jugé que le secret de l'instruction concourt à « *la protection du respect de la vie privée, la sauvegarde de l'ordre public [et] l'objectif de recherche des auteurs d'infraction* »²⁴⁶.

Dans sa décision n° [2017-693 QPC](#) du 2 mars 2018, le Conseil constitutionnel, saisi du premier alinéa de l'article [11](#) du CPP, a précisé qu'« en instaurant le secret de l'enquête

²⁴⁶ [Décision n° 2012-284 QPC du 23 novembre 2012](#), Mme Maryse L. [Droit des parties non assistées par un avocat et expertise pénale], cons. 4.

et de l'instruction, le législateur a entendu, d'une part, garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle. Il a entendu, d'autre part, protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789 »²⁴⁷.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé plus spécifiquement sur l'article 13 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), qui modifie l'article [706-105-1 du CPP](#) afin notamment d'étendre le champ des infractions faisant l'objet de procédures d'enquête ou d'instruction pour lesquelles le procureur de la République est autorisé à communiquer certaines informations aux services de renseignement.

Dans sa décision n° [2025-885 DC](#) du 12 juin 2025, le Conseil souligne tout d'abord qu' : « en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu améliorer la capacité opérationnelle des services de renseignement. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation »²⁴⁸. Le Conseil constitutionnel relève également s'agissant du champ infractionnel que « d'une part, ces dispositions étendent le champ des informations susceptibles d'être communiquées aux services de renseignement à des infractions particulièrement graves et complexes. D'autre part, seuls peuvent être communiqués dans ce cadre des éléments d'information nécessaires à l'exercice des missions de ces services au titre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées »²⁴⁹. Enfin, sur l'encadrement de la communication de ces éléments, le Conseil constitutionnel précise que « les destinataires de ces informations sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Par ailleurs, les informations communiquées ne peuvent faire l'objet d'un échange avec des services de renseignement étrangers »²⁵⁰.

Dès lors le Conseil constitutionnel en déduit que « le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation

²⁴⁷ [Décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, Association de la presse judiciaire \[Présence des journalistes au cours d'une perquisition\]](#), paragr. 8.

²⁴⁸ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), paragr. 109.

²⁴⁹ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), paragr. 110.

²⁵⁰ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), paragr. 111.

et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée. Par ailleurs, il résulte des termes mêmes de l'article 706-105-1 du code de procédure pénale que la communication d'informations n'est qu'une faculté pour le procureur de la République ou le juge d'instruction, qu'ils peuvent exercer à la demande des services de renseignement ou de leur propre initiative »²⁵¹.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose que « toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est déjà prononcée sur les déclarations publiques faites par des autorités judiciaires ou des agents publics sur une procédure pénale en cours. Elle précise que la présomption d'innocence « se trouve méconnue si une déclaration officielle concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été légalement établie au préalable »²⁵². La CEDH « estime qu'une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques »²⁵³.

La Cour a eu l'occasion de se prononcer sur les propos tenus par une autorité judiciaire pendant une séance publique au Parlement dans le cadre d'une procédure devant le Parlement appelé à décider si les preuves recueillies par le parquet permettaient la levée d'immunité parlementaire du requérant. Au regard des propos tenus, « la Cour estime [...] que ni les propos tenus par le Procureur général pendant la séance du Parlement du 15 octobre 2015 ni le raisonnement exposé dans la demande écrite de celui-ci, lue pendant cette séance par le Président du Parlement n'ont enfreint le droit du requérant à être présumé innocent jusqu'à preuve du contraire. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6§2 de la Convention »²⁵⁴.

En revanche, la Cour ne s'est jamais prononcée sur la transmission non publique d'informations entre l'autorité judiciaire et des administrations publiques.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

²⁵¹ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), paragr. 112 et 113.

²⁵² [CEDH, Affaire Gutsanovi c. Bulgarie, 15 octobre 2013, requête n° 34529/10](#), point 191.

²⁵³ [CEDH, Affaire Allenet de Ribemont c. France, 10 février 1995, requête n° 15175/89](#), point 36.

²⁵⁴ [CEDH, Affaire Filat c. République de Moldova, 7 décembre 2021, requête n° 11657/16](#), point 51.

Le Royaume-Uni dispose d'un cadre légal permettant, dans certaines conditions, des échanges d'informations entre autorités judiciaires, forces de l'ordre et services de renseignement. En droit britannique, le partage d'informations se fait en vertu d'un ensemble de textes et de principes généraux, et non d'une « dérogation au secret » explicite.

Selon le droit de la protection des données, des données personnelles ou des renseignements peuvent être transmis à une autorité chargée de l'application de la loi (*law enforcement authority*) lorsque cela est nécessaire et proportionné pour des objectifs légitimes comme : prévention, investigation, détection ou poursuite d'infractions. Ce cadre couvre aussi certains échanges vers des autorités impliquées dans la sécurité nationale mais il ne crée pas une faculté directe et autonome pour l'autorité judiciaire de « communiquer » des pièces judiciaires aux services de renseignement au sens technique de déroger au secret de l'instruction. L'autorité britannique de protection des données (*Information Commissioner's Office* - ICO) précise que ces partages sont permis si la base juridique est définie et proportionnée ; c'est un régime général de protection des données et non un mécanisme spécifique de transmission d'éléments d'enquête à des services de renseignement comme en France. Il existe une coopération institutionnelle entre services judiciaires, forces de l'ordre et agences de renseignement ; par exemple, des cadres d'accords internes, des protocoles d'échange et des consultations sur les besoins d'informations, ce qui permet de partager des données utiles à la sécurité ou à une enquête.

En résumé, l'échange d'informations vers les services de renseignement s'opère au Royaume-Uni dans le cadre d'un ensemble de régimes juridiques et non sur la base d'une faculté légale unique de déroger au secret de l'instruction en faveur du renseignement.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les procédures judiciaires comportent des informations qui, au-delà de leur valeur probatoire au regard d'une infraction commise et poursuivie, peuvent révéler l'existence d'une organisation criminelle et peuvent, dès lors se révéler intéressantes voire déterminantes au titre du recueil du renseignement criminel pour les services de renseignement.

La transmission par les autorités judiciaires aux services de renseignement d'éléments de toute nature figurant dans des procédures portant sur des infractions relatives à la

délinquance et criminalité organisées constitue une prérogative essentielle dans la lutte contre ces phénomènes criminels, qui se caractérisent par leur particulière complexité et par le changement de dimension de ces phénomènes notamment eu égard à l’emprise des réseaux criminels sur notre société.

Cette complexité résulte tant du caractère international de cette criminalité que des méthodes toujours plus sophistiquées auxquelles ont recours les groupes criminels.

Actuellement, en matière de délinquance et criminalité organisées, la transmission d’éléments par le ministère public aux services de renseignement est limitée par le II de l’[article 706-105-1 du CPP](#) aux procédures d’enquête ou d’instruction relevant de la compétence du parquet national anti-criminalité organisée (PNACO) et des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Ainsi, seuls le procureur de la République anti-criminalité organisée (PRACO) et les procureurs de la République près les juridictions interrégionales spécialisées peuvent procéder, à leur initiative ou sur demande des services de renseignements, à la transmission d’éléments nécessaires à l’exercice des missions de ces derniers en matière de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

Or, les parquets hors JIRS et PNACO peuvent disposer d’éléments portant sur les infractions mentionnées au II de l’[article 706-105-1 du CPP](#) et intéressant les services de renseignement au titre de leurs missions de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées. Ainsi, les enquêtes et instructions préparatoires en matière de criminalité organisée ne sont pas toutes être traitées par les JIRS et le PNACO alors qu’elles peuvent contenir des informations concernant une criminalité organisée constitutive d’une menace de moyenne intensité pour certains territoires et particulièrement intéressantes pour les services de renseignement et doivent à ce titre pouvoir faire l’objet d’une « renseignarisation », notamment en matière de trafics de stupéfiants.

Dès lors, la limitation par cette disposition de la transmission d’éléments par les seuls PNACO et parquets JIRS n’apparaît pas justifiée et ne permet pas d’assurer un échange d’informations efficace aux fins de lutter contre la criminalité organisée.

Aussi, il est nécessaire d’étendre cette procédure à l’ensemble des procureurs de la République. Cette extension ne peut résulter que d’une modification de la loi, en l’espèce de l’[article 706-105-1 du CPP](#).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de mieux lutter contre la criminalité organisée, l’objectif est d’améliorer le travail en commun des services de renseignement et de l’autorité judiciaire, en élargissant les

facultés de transmission d'informations recueillies dans les dossiers judiciaires de criminalité organisée à l'ensemble des procureurs de la République.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option du *statu quo* a été écartée dès lors que, tel que mentionné *supra*, la limitation de la possibilité de transmettre des éléments aux services de renseignement à un nombre limité de procureurs de la République ne permet pas de répondre pleinement à l'objectif de lutte contre la criminalité organisée. Cet objectif implique, en effet, de disposer d'éléments précis et complets sur cette criminalité.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article étend le mécanisme de transmission d'informations aux services de renseignement à l'ensemble des 164 procureurs de la République. En revanche, les autres modalités de cette transmission mentionnées au II de de l'[article 706-105-1 du CPP](#) sont inchangées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie le II de l'article [706-105-1](#) du CPP en supprimant les mots « relevant de la compétence des juridictions mentionnées aux articles 706-74-2 et 706-75 et ».

Le Conseil constitutionnel a validé, dans sa décision n° [2025-885 DC](#) du 12 juin 2025, les dispositions du II de l'article 706-105-1 du CPP. Dès lors que le présent article ne vise pas à modifier les garanties entourant la transmission d'informations par le procureur de la République aux services de renseignement, mais uniquement à étendre cette faculté à l'ensemble des procureurs de la République, il ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et apparaît conforme aux exigences constitutionnelles.

Par ailleurs, dès lors que l'ensemble des procureurs de la République disposent d'un statut identique, l'extension de la prérogative de transmission d'informations aux services de renseignement des procureurs des seuls PNACO et parquets JIRS n'est pas de nature à poser des difficultés d'ordre constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Dès lors que la communication d'informations n'est pas publique et adressée aux seuls services de renseignement, le présent article ne contrevient pas au principe de présomption d'innocence qui résulte du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, lequel dispose que « *toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les transmissions d'informations par l'autorité judiciaire aux services de renseignement en matière de lutte contre la criminalité organisée répondront à un cadre strict fixé par le législateur, garantissant une atteinte adaptée et proportionnée au droit au respect de la vie privée et à la présomption d'innocence. En outre, cette transmission vise à lutter de manière plus efficace contre les phénomènes de criminalité et de délinquance organisés.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mise en œuvre de cette disposition engendrera davantage de transmissions d'informations de l'autorité judiciaire vers les services de renseignement. Néanmoins, il ne s'agit aucunement d'une obligation de transmission de la part de l'autorité judiciaire, mais seulement d'une faculté. La charge pesant ainsi sur elle apparaît mesurée.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La transmission d'informations par l'autorité judiciaire aux services de renseignement en matière de lutte contre la criminalité organisée répond à un cadre strict fixé par le législateur, garantissant une atteinte adaptée et proportionnée au droit au respect de la vie privée et à la présomption d'innocence. En outre, cette transmission vise à lutter de manière plus efficace contre les phénomènes de criminalité et de délinquance organisés.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre l'ensemble du territoire hexagonal, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative.

En revanche, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie), l'application de ces dispositions nécessite une mention expresse, par l'actualisation de l'article 804 du code de procédure pénale (« compteur Lifou »). C'est l'objet de l'article 27 du présent projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Par ailleurs, il n'apparaît pas nécessaire de modifier les textes réglementaires pris en application de l'article [706-105-1](#) du code de procédure pénale.

Article 12 – Modifier les règles d'aménagement et d'exécution des peines pour certains détenus particuliers

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Seront successivement présentées ici les dispositions relatives au prononcé des peines d'emprisonnement, celles relatives à l'exécution des peines privative de liberté et, enfin celles spécifiques aux personnes condamnées pour des faits en lien avec la criminalité organisée.

➤ Le prononcé des peines d'emprisonnement

- Règles de fond

D'une manière générale, le tribunal qui prononce une peine doit individualiser celle-ci conformément aux dispositions des articles [130-1](#) et [132-1](#) du code pénal.

L'article 130-1 définit les finalités et fonctions de la peine. Il dispose que : « afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :

1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;

2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».

L'article 132-1 dispose que toute peine prononcée par la juridiction doit être individualisée et que, dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1.

Ce principe d'individualisation présente une force particulière pour les peines d'emprisonnement. L'article [132-19](#) indique en effet que, lorsqu'une infraction est punie d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer une peine d'emprisonnement pour une durée inférieure à celle qui est encourue. Elle ne peut toutefois prononcer une peine d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois.

Il précise surtout qu'en matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la

personnalité de son auteur rendent cette peine indispensable et si toute autre sanction est manifestement inadéquate.

- Dans ce cas, si la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure ou égale à six mois, elle doit, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues par le code pénal ([art. 132-25](#)).
- Dans les autres cas, la peine d'emprisonnement doit également être aménagée si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle.

Il indique enfin que lorsque le tribunal correctionnel prononce une peine d'emprisonnement sans sursis et ne faisant pas l'objet d'une de ces mesures d'aménagement, il doit spécialement motiver sa décision, au regard des faits de l'espèce et de la personnalité de leur auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale.

Les mesures d'aménagement dont peuvent faire l'objet les peines d'emprisonnement sont la semi-liberté, le placement à l'extérieur et la détention à domicile sous surveillance électronique, que définissent les articles 132-25 à [132-26](#).

Aux termes de ces dispositions, ces aménagements doivent être décidés *ab initio* par le tribunal lorsqu'il prononce une peine égale ou inférieure à six mois d'emprisonnement ou un emprisonnement partiellement assorti du sursis ou du sursis probatoire et lorsque la partie ferme de la peine est inférieure ou égale à six mois, ou lorsque le reliquat de peine à exécuter est inférieure ou égale à six mois, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné.

Si la peine prononcée est comprise entre six mois et un an d'emprisonnement (un an compris), la juridiction de jugement doit décider, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, si la peine sera aménagée en tout ou partie.

La loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 a complété l'article 132-25 par un troisième alinéa disposant expressément que lorsque la juridiction de jugement prononce un aménagement de peine, sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'un placement extérieur, en application des alinéas précédents visant respectivement les peines n'excédant pas six mois (alinéa 1) et les peines supérieures à six mois et n'excédant pas un an (alinéa 2), elle conserve la possibilité de prononcer un mandat de dépôt, dans les cas prévus aux articles [397-4](#) (comparution immédiate) et [465-1](#) (récidive légale) du CPP, dès lors qu'elle assortit sa décision de l'exécution provisoire.

Par ailleurs, l'individualisation de la peine d'emprisonnement peut résulter du prononcé d'un sursis simple, conformément aux articles [132-29](#) à [132-39](#), d'un sursis

probatoire, conformément aux articles [132-40](#) à [132-53](#). Ces sursis peuvent assortir la totalité ou une partie de la peine d'emprisonnement prononcée.

- Règles de procédure

Afin de permettre au tribunal de disposer des renseignements de personnalité lui permettant d'individualiser la peine, il existe deux règles de procédure :

- Le huitième alinéa de l'article [41](#) du CPP prévoit que le procureur de la République peut également requérir une personne habilitée, le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ou le service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête, de vérifier la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine pouvant être prononcés et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.
- Le neuvième alinéa précise que ces diligences doivent être prescrites avant toute réquisition de placement en détention provisoire, lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement, et en cas de poursuites selon la procédure de comparution immédiate ou lorsque la personne est déférée devant le procureur de la République en application, et enfin en cas de poursuites selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

L'article 41 prévoit également la possibilité pour le procureur de la République de requérir une enquête sociale rapide après le renvoi d'une personne devant le tribunal correctionnel par le juge d'instruction, lorsque celle-ci est en détention provisoire.

Par ailleurs, l'article [132-70-1](#) du code pénal prévoit une procédure d'ajournement aux fins d'investigations sur la personnalité ou la situation matérielle, familiale et sociale, permettant à une juridiction d'ajourner le prononcé de la peine lorsqu'il apparaît nécessaire d'ordonner des investigations complémentaires sur la personnalité ou la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur, lesquelles peuvent être confiées au SPIP ou à une personne morale habilitée.

- Données chiffrées relatives à l'application de ces dispositions²⁵⁵

²⁵⁵ Les données chiffrées sont extraites du « Système d'information décisionnelle (SID) », source statistique produite par la sous-direction des statistiques et des études (SSER, service statistique ministériel) du secrétariat général (SG) du ministère de la justice, à partir des données enregistrées par les utilisateurs de l'appliquet Cassiopée dans les juridictions de première instance, compétentes en matière délictuelle.

Tableau 1 : Peines prononcées par les tribunaux correctionnels (y compris dans le cadre d'une OP²⁵⁶/CRPC²⁵⁷)

Année	Emp sursis total simple	Emp sursis total probatoire	Emp sursis total TIG	DDSE ²⁵⁸
2023	90 128	52 519	41	1 152
2024	90 097	50 013	35	941

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP²⁵⁹

Tableau 2 : Mesures prononcées à titre principal par les tribunaux correctionnels (y compris dans le cadre d'une OP/CRPC)

Année	Travail d'intérêt général (TIG)	Stages	Peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-6 du code pénal	Sanction réparation
2023	13 236	18 543	6 812	272
2024	14 510	19 716	6 311	381

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP

Tableau 3 : Condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels (y compris dans le cadre d'une OP/CRPC)

Année	Condamnations
2023	566 962
2024	580 016

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP

²⁵⁶ Ordonnance pénale

²⁵⁷ Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

²⁵⁸ Détention à domicile sous surveillance électronique.

²⁵⁹ Secrétariat Général/Service de la Statistique, des Etudes et de la Recherche. Traitement par la Direction des affaires criminelles et des Grâces, bureau de l'évaluation des politiques pénales.

➤ L'exécution des peines et notamment des peines privatives de liberté

- Principes généraux

Les principes généraux relatifs à l'exécution des peines, et spécialement les peines privatives de liberté, sont fixés par l'article [707](#) du CPP, dont la rédaction actuelle résulte de la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

Le I de cet article dispose que « sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais. »

Le II de l'article traite des peines privatives et restrictives de liberté.

Il précise ainsi que le régime de ces peines « vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions. »

Il indique que « ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières. »

Le III de l'article traite des peines privatives de liberté en indiquant que « toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire. Le droit de cette personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité est garanti par l'article [803-8](#). »

Enfin, le IV de l'article traite des droits de la victime au cours de l'exécution de la peine.

- Fixation des modalités des aménagement ab initio des peines d'emprisonnement

Depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, les articles [132-19](#), [132-25](#) du code pénal et [464-2](#) du CPP ont été modifiés dans l'objectif, voulu par le législateur de :

- confier au juge correctionnel, à titre principal, l'aménagement des peines d'emprisonnement ferme *ab initio*,

- faciliter l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement ferme,
- ne plus subordonner l'aménagement de la peine à l'exigence d'un projet de réinsertion du condamné,
- assurer l'incarcération effective du condamné en l'absence d'aménagement de peine.

C'est ainsi que l'article 464-2 du CPP énumère limitativement quatre possibilités offertes au tribunal correctionnel lorsque la durée totale d'emprisonnement ferme, y compris en tenant compte de la révocation du sursis, est inférieure ou égale à un an :

- 1° Soit il ordonne que l'emprisonnement soit exécuté sous le régime de la DDSE, de la semi-liberté ou du placement extérieur, selon des modalités déterminées par le juge de l'application des peines,
- 2° Soit, s'il ne dispose pas des éléments lui permettant de déterminer la mesure d'aménagement adaptée, il ordonne que le condamné soit convoqué devant le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation conformément aux dispositions de l'article [474](#), afin que puisse être prononcé[e] une mesure mentionnée au 1° du présent I conformément à l'article [723-15](#),
- 3° Soit, si l'emprisonnement est d'au moins six mois, il décerne un mandat de dépôt à effet différé,
- 4° Soit, dans les cas prévus aux articles 397-4, 465 et 465-1, il décerne mandat de dépôt ou mandat d'arrêt contre le condamné.

Comme indiqué *supra*, lorsque la juridiction souhaite que la personne condamnée ne reste pas libre dans l'attente de son aménagement de peine et souhaite une mise en place très rapide de ce dernier, elle a la possibilité de décerner un mandat de dépôt ou un maintien en détention et d'assortir l'aménagement de peine de l'exécution provisoire.

Dans ce cas, s'agissant de la détention à domicile sous surveillance électronique, l'article [723-7-1](#) du CPP dispose que « Lorsqu'il a été fait application des dispositions de l'article [132-26](#) du code pénal, le juge de l'application des peines fixe les modalités d'exécution de la détention à domicile sous surveillance électronique par une ordonnance non susceptible de recours dans un délai maximum de quatre mois à compter de la date à laquelle la condamnation est exécutoire et dans un délai de cinq jours ouvrables lorsque la juridiction de jugement a ordonné le placement ou le maintien en détention du condamné et déclaré sa décision exécutoire par provision. Si les conditions qui ont permis au tribunal de décider que la peine serait subie sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique ne sont plus remplies,

si le condamné ne satisfait pas aux interdictions ou obligations qui lui sont imposées, s'il fait preuve de mauvaise conduite, s'il refuse une modification nécessaire des conditions d'exécution ou s'il en fait la demande, le bénéfice de la détention à domicile sous surveillance électronique peut être retiré par le juge de l'application des peines par une décision prise conformément aux dispositions de [l'article 712-6](#). Si la personnalité du condamné ou les moyens disponibles le justifient, le juge de l'application des peines peut également, selon les mêmes modalités, substituer à la mesure de détention à domicile sous surveillance électronique une mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur ; il peut également ordonner la conversion de la peine en application de l'article 747-1. a personne condamnée reste incarcérée dans l'attente de la pose du dispositif de surveillance électronique, laquelle doit alors intervenir dans les 5 jours par le juge de l'application des peines. »

S'agissant de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur, l'article [723-2](#) du CPP dispose que « Lorsqu'il a été fait application des dispositions de [l'article 132-25](#) du code pénal, le juge de l'application des peines fixe les modalités d'exécution de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur par ordonnance non susceptible de recours, dans un délai maximum de quatre mois à compter de la date à laquelle la condamnation est exécutoire et dans un délai de cinq jours ouvrables lorsque la juridiction de jugement a ordonné le placement ou le maintien en détention du condamné et déclaré sa décision exécutoire par provision. Si les conditions qui ont permis au tribunal de décider que la peine serait subie sous le régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur ne sont plus remplies, si le condamné ne satisfait pas aux obligations qui lui sont imposées ou s'il fait preuve de mauvaise conduite, le bénéfice de la mesure peut être retiré par le juge de l'application des peines par une décision prise conformément aux dispositions de l'article [712-6](#). Si la personnalité du condamné ou les moyens disponibles le justifient, le juge de l'application des peines peut également, selon les mêmes modalités, substituer la mesure de semi-liberté à la mesure de placement à l'extérieur et inversement, ou substituer à l'une de ces mesures celle de détention à domicile sous surveillance électronique ; il peut également ordonner la conversion de la peine en application de l'article 747-1. ».

- Examen des condamnés libres par le juge de l'application des peines en vue d'un aménagement

Le CPP prévoit des règles spécifiques applicables aux condamnés à des peines d'emprisonnement ferme sans être incarcérés, ni bénéficier d'un aménagement de peine *ab initio* à l'issue de l'audience, situation relativement fréquente en pratique.

En effet, le tribunal correctionnel qui prononce une peine ferme ne peut, si le prévenu ne comparait pas détenu (soit après renvoi du juge d'instruction, soit selon la procédure de comparution immédiate, auxquels cas le maintien en détention est

toujours possible), décerner mandat de dépôt que dans les cas prévus par les articles [465](#) et [465-1](#).

Le principe posé par l'article 465 est que le mandat de dépôt n'est possible que si la peine prononcée est d'au moins un an sans sursis.

L'article 465-1 prévoit que lorsque les faits sont commis en état de récidive légale, le tribunal peut, par décision spéciale et motivée, décerner mandat de dépôt ou d'arrêt contre le prévenu, quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement prononcée.

En outre, le tribunal peut également décerner un mandat de dépôt à effet différé afin d'écarter, s'il l'estime nécessaire, l'application de l'article 723-15 du CPP et de permettre à la fois à la personne condamnée de préparer son incarcération, et au parquet de fixer une date d'écrou en tenant compte de la situation personnelle du condamné et, s'il y a lieu, du taux d'occupation des établissements pénitentiaires.

Le mandat de dépôt à effet différé peut être prononcé à l'encontre d'une personne majeure condamnée à une peine d'emprisonnement ferme :

- lorsque la durée totale de l'emprisonnement est comprise entre six mois et un an, en tenant compte, le cas échéant, de la révocation de sursis (art. 464-2 I 3° CPP). Le tribunal doit spécialement motiver sa décision, au regard des faits de l'espèce et de la personnalité de leur auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, afin de justifier les raisons pour lesquelles il estime devoir prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis et celles pour lesquelles il considère que cette peine ne peut être aménagée ;
- lorsque la durée totale de l'emprisonnement est supérieure à un an, en tenant compte, le cas échéant, de la révocation de sursis et que le tribunal ne décerne pas un mandat d'arrêt ou de dépôt en application de l'article 465 CPP (art. 464-2 III CPP et D.45-2-2 CPP). Toutefois, le tribunal peut ne décerner aucun mandat. Le tribunal correctionnel doit spécialement motiver sa décision, au regard des faits de l'espèce et de la personnalité de leur auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, afin de justifier les raisons pour lesquelles il estime devoir prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis.

En l'absence de maintien en détention ou de mandat de dépôt « classique » ou à effet différé, il est fait application des articles 474 et 723-15 et suivants, qui imposent la comparution de la personne devant le juge de l'application des peines, aux fins de prononcé d'une décision d'aménagement ou de conversion, si la peine prononcée est inférieure ou égale à un an.

L'article 474 prévoit ainsi qu'en cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, il est remis au condamné

qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder vingt jours, devant le juge de l'application des peines en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à trente jours.

L'article 723-15 prévoit que, si le tribunal n'a pas prononcé un mandat de dépôt à effet différé, les personnes non incarcérées ou exécutant une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique, condamnées à une peine inférieure ou égale à un an d'emprisonnement ou pour lesquelles la durée de la détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, ou pour lesquelles, en cas de cumul de condamnations, le total des peines d'emprisonnement prononcées ou restant à subir est inférieur ou égal à un an bénéficient, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent, suivant la procédure prévue au présent paragraphe, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, détention à domicile sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peines, d'une libération conditionnelle ou d'une conversion de peine. Lorsque la peine prononcée ou restant à subir est inférieure ou égale à six mois, elle doit faire l'objet d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur, sauf si la personnalité ou la situation du condamné rendent ces mesures impossibles, sans préjudice de la possibilité de libération conditionnelle ou de conversion, fractionnement ou suspension de la peine.

Préalablement à la mise à exécution de la ou des condamnations, le ministère public informe le juge de l'application des peines de cette ou de ces décisions en lui adressant toutes les pièces utiles, parmi lesquelles une copie de la ou des décisions et le bulletin n° 1 du casier judiciaire de l'intéressé.

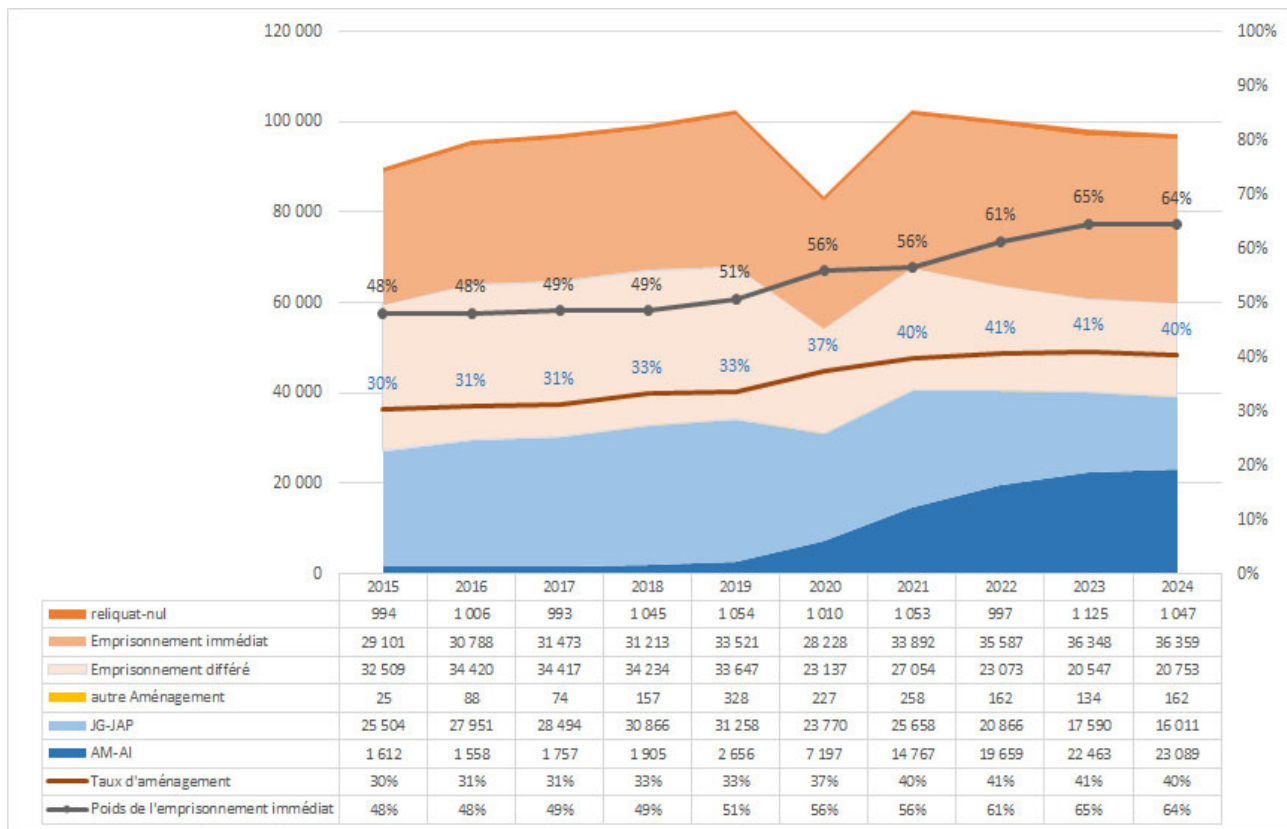
Sauf s'il a déjà été avisé de ces convocations à l'issue de l'audience de jugement en application de l'article 474, le condamné est alors, sauf décision contraire du juge de l'application des peines, convoqué en premier lieu devant le juge de l'application des peines, puis devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation, dans des délais qui ne sauraient être respectivement supérieurs à vingt et à trente à compter de leur information par le ministère public, afin de déterminer les modalités d'exécution de sa peine les mieux adaptées à sa personnalité et à sa situation matérielle, familiale et sociale.

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (dite LPJ) poursuivait l'objectif d'un aménagement par principe des peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égales à un an, lequel devait ainsi prendre de l'ampleur. Elle visait également à faire essentiellement reposer sur le tribunal correctionnel le rôle de procéder à l'aménagement *ab initio* des peines prononcées,

et à ne donner au juge de l'application des peines qu'une activité résiduelle en la matière.

Les éléments chiffrés disponibles, figurant dans le graphique ci-après, montrent que les objectifs recherchés ont bien été atteints : le taux d'aménagement des peines d'emprisonnement ferme a effectivement augmenté, passant de 33 % environ avant la réforme à plus de 40 % après. L'aménagement *ab initio* prononcé directement par la juridiction de jugement (désigné ci-dessous par l'acronyme « AM-AI ») tendait par ailleurs, en 2024, à devenir majoritaire sur l'aménagement prononcé par le juge de l'application des peines.

Graphique : évolution des modes de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme



Source : SSER/SID-CASSIOPEE, traitement PEPP

- Régime spécifique pour les aménagements de peine en cours d'exécution de la peine

L'article 723-1, applicable aux condamnés déjà incarcérés, prévoit que le juge de l'application des peines peut prévoir que la peine s'exécutera sous le régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur soit en cas de condamnation à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans, soit

lorsqu'il reste à subir par le condamné une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans.

Le même régime est prévu par l'article 723-7 du CPP s'agissant de la détention à domicile sous surveillance électronique.

- Octroi des permissions de sortir et rôle de la commission de l'application des peines

La permission de sortir est l'autorisation donnée à un condamné de s'absenter d'un établissement pénitentiaire pendant une période déterminée, qui s'impute sur la durée de la détention. Elle a pour objet de préparer la réinsertion professionnelle ou sociale du condamné, de maintenir ses liens familiaux ou de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence (art. [723-3](#) CPP).

Une permission de sortir ne peut pas être accordée à un condamné tant qu'il se trouve sous le coup d'une période de sûreté (art. [D. 142-1](#) CPP).

A l'occasion d'une permission de sortir, un détenu ne peut pas être autorisé à se rendre en un lieu situé hors du territoire national (art. [D. 142](#) CPP).

En fonction du trajet et des moyens de transport utilisés, le JAP peut accorder un délai de route, ce qui permet d'allonger d'autant la durée réelle de sortie pour les détenus ayant d'importants déplacements à faire (art. D. 142 CPP).

Le condamné doit supporter les frais occasionnés par la permission de sortir. Aucune permission de sortir ne peut être accordée si l'intéressé ne justifie pas de possibilités licites d'hébergement et de transport ou si une somme suffisante ne figure pas sur la part disponible de son pécule (art D. 142-3 CPP et D. 424-26 du code pénitentiaire).

Différents motifs de permissions de sortir sont prévus par la loi et des conditions propres à chaque cas doivent être réunies pour autoriser une permission de sortir (cf. tableau ci-dessous).

L'article [712-5](#) du CPP prévoit que sauf en cas d'urgence, les ordonnances concernant les permissions de sortir sont prises par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines.

La commission de l'application des peines est présidée par le juge de l'application des peines ; le procureur de la République et le chef d'établissement en sont membres de droit. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation y est représenté, ainsi qu'un représentant du corps de commandement ou du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance.

La commission est réputée avoir rendu son avis si celui-ci n'est pas intervenu dans le délai d'un mois à compter du jour de sa saisine.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PERMISSIONS DE SORTIR

ARTICLE	MOTIFS DE PERMISSION DE SORTIR	DURÉE	CONDITIONS
D.143 et D.143-1 CPP	- maintien des liens familiaux, - préparation à la réinsertion	<u>Principe</u> 3 jours maximum <u>Exception pour les détenus en centre de détention</u> 5 ou 10 jours maximum	- avoir exécuté la moitié de sa peine et n'avoir plus à subir qu'un temps d'incarcération inférieur à 3 ans, - pour les détenus incarcérés en centre de détention : avoir exécuté le tiers de leur peine, - sans condition de délai pour les détenus qui exécutent des peines d'emprisonnement n'excédant pas au total une durée d'1 an, - sans condition de délai lorsque le JAP ou le TAP décident de subordonner l'octroi de la LC à la condition d'avoir bénéficié d'une ou de plusieurs permissions de sortir.
D.143-2 CPP	- maintien des liens familiaux, - préparation à la réinsertion sociale.	5 jours maximum	sans condition de délai, pour les condamnés incarcérés dans une structure d'accompagnement vers la sortie
D.143-3 CPP		les samedis, dimanches et jours fériés ou chômés.	réservée aux condamnés admis au régime de la semi-liberté ou bénéficiant d'un placement à l'extérieur sans surveillance de l'administration pénitentiaire, ou d'une DDSE-AP
D.143-4 CPP	- présentation à un employeur, d'un détenu prochainement libérable ou susceptible d'être admis au bénéfice d'un aménagement de peine, y compris dans le cadre de la libération sous contrainte - présentation aux épreuves d'un examen, dans les conditions prévues aux articles D.413-4 du Code pénitentiaire (enseignement scolaire) et D.413-9 du Code pénitentiaire (formation professionnelle) - présentation dans un centre de soins ou, pour les condamnés pour crime mentionné à l'art. 706-53-13 du CPP , lorsqu'il doit rencontrer le médecin coordonnateur ou le médecin traitant avant sa libération ou la cessation de sa rétention de sûreté - sorties pour la pratique d'activités culturelles ou sportives organisées - exercice par le condamné de son droit de vote.	1 journée maximum	- être condamné à une peine privative de liberté inférieure ou égale à 5 ans - pour les condamnés à une peine privative de liberté supérieure à 5 ans, avoir exécuté la moitié de sa peine
D.143-5 CPP	à l'occasion de la maladie grave ou du décès d'un membre de la proche famille du détenu ou de la naissance de son enfant	3 jours maximum	- être condamné à une peine privative de liberté inférieure ou égale à 5 ans - pour les condamnés à une peine privative de liberté supérieure à 5 ans, avoir exécuté la moitié de sa peine
D.145 CPP	accomplissement d'une obligation exigeant la présence du condamné quand : - le condamné ne peut pas être représenté auprès d'un organisme social et ce dernier est dans l'impossibilité d'intervenir au sein de l'établissement pénitentiaire ; - le condamné est convoqué devant une juridiction et les conditions de la visioconférence ne sont pas réunies	1 journée	- être condamné à une peine privative de liberté inférieure ou égale à 5 ans - pour les condamnés à une peine privative de liberté supérieure à 5 ans, avoir exécuté la moitié de sa peine
R.124-1 CJPM pour les MINEURS détenus	permissions des articles D.143 , D.143-1 , D.143-4 et D.145 CPP		- sans condition de délai pour les détenus exécutant une ou plusieurs peines n'excédant pas 1 an au total - en cas de peine supérieure à 1 an, avoir exécuté le tiers de sa peine

Tableau 4 : Statistiques des mouvements de permission de sortir enregistrés depuis 2021 (estimations)

Source : DAP / SDEX / EX3 – Infocentre pénitentiaire

Champ : France entière

Année	Nombre de mouvements	Nombre de détenus concernés	Répartition des personnes en fonction du nombre de mouvements de permissions de sortir enregistrée dans l'année						Nombre moyen de condamnés détenus**
			1	2	3 à 5	6 à 9	10 à 29	30 et plus	
2021	43 220	20 442	12 298	3 904	3 255	624	313	48	45 540
2022	54 842	23 122	13 023	4 487	4 047	973	528	64	49 385
2023	60 381	26 324	15 516	4 809	4 247	1 065	617	70	50 823
2024	62 085	27 783	16 788	4 830	4 370	1 145	580	70	54 222

**Moyenne du nombre de condamnés détenus au 1^{er} jour de chaque mois.

Lecture : en 2024, 27 783 personnes détenus ont bénéficié d'au moins une permission de sortir. 16 788 d'entre elles en ont bénéficié d'une seule dans l'année, 4 830 de 2, 4 370 de 3 à 5.

- Libération conditionnelle

La libération conditionnelle est prévue par les articles 729 et suivants du CPP.

L'article [729](#) prévoit que la libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive et qu'elle peut être accordée aux condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté s'ils manifestent des efforts sérieux de réinsertion et lorsqu'ils justifient :

« 1° Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de leur assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ;

« 2° Soit de leur participation essentielle à la vie de leur famille ;

« 3° Soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;

« 4° Soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes ;

« 5° Soit de leur implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

« Sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période sûreté, la libération conditionnelle peut être accordée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir.

Dans le cas prévu au présent alinéa, le temps d'épreuve ne peut excéder quinze années ou, si le condamné est en état de récidive légale, vingt années.

« Pour les condamnés à la réclusion à perpétuité, le temps d'épreuve est de dix-huit années ; il est de vingt-deux années si le condamné est en état de récidive légale. »

L'article [730](#) prévoit que la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines lorsque la peine privative de liberté prononcée est d'une durée inférieure ou égale à dix ans, ou que, quelle que soit la peine initialement prononcée, la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans. Dans les autres cas, la libération conditionnelle est accordée par le tribunal de l'application des peines.

L'article [730-2](#) institue cependant des règles spécifiques et dérogatoires lorsque la personne a été condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité ou lorsqu'elle a été condamnée soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13.

Dans ces cas, la libération conditionnelle ne peut alors être accordée :

- 1° Que par le tribunal de l'application des peines, quelle que soit la durée de la détention restant à subir ;
- 2° Qu'après une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et assortie d'une expertise médicale ; s'il s'agit d'un crime mentionné à l'article 706-53-13, cette expertise est réalisée soit par deux experts médecins psychiatres, soit par un expert médecin psychiatre et par un expert psychologue titulaire d'un diplôme, certificat ou titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée en psychopathologie. L'expertise se prononce sur l'opportunité, dans le cadre d'une injonction de soins, du recours à un traitement utilisant des médicaments inhibiteurs de libido.
- Conversion de peine

La possibilité de convertir une peine d'emprisonnement, de travail d'intérêt général, de détention à domicile sous surveillance électronique, de jours-amende ou d'amende en une autre peine est prévue par les articles [747-1](#) et [747-1-1](#) du CPP.

L'article 747-1 du CPP prévoit qu'en cas de condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à six mois, le juge de l'application des peines peut, avant la mise à exécution de l'emprisonnement ou en cours d'exécution de celui-ci, ordonner la conversion de cette peine en une peine de :

- a) détention à domicile sous surveillance électronique,
- b) travail d'intérêt général,
- c) jours amende,
- d) emprisonnement assorti d'un sursis probatoire renforcé,
- e) emprisonnement assorti d'un sursis probatoire comportant l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

Lorsque la peine d'emprisonnement est convertie en détention à domicile sous surveillance électronique, la durée de celle-ci est égale à celle de la peine d'emprisonnement prononcée ou du reliquat de cette peine. Lorsqu'elle est convertie en jours-amende, le nombre de jours est égal à celui de la peine d'emprisonnement prononcée ou de son reliquat.

Ces dispositions sont applicables aux peines d'emprisonnement ayant fait l'objet d'un sursis partiel, assorti ou non d'une mise à l'épreuve, lorsque la partie ferme de la peine est inférieure ou égale à six mois, ainsi qu'aux peines d'emprisonnement inférieures ou égales à six mois résultant de la révocation d'un sursis et celles qui font l'objet d'un aménagement.

L'article 747-1-1 du CPP prévoit qu'en cas de modification de la situation du condamné depuis la décision de condamnation qui ne permet pas la mise à exécution de la peine prononcée, le juge de l'application des peines peut convertir :

- 1° La peine de travail d'intérêt général ou la peine de sursis probatoire comportant l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général en une peine de jours-amende ou une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ;
- 2° La peine de détention à domicile sous surveillance électronique en une peine de travail d'intérêt général ou de jours-amende ;
- 3° La peine de jours-amende en une peine de travail d'intérêt général ou une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ;
- 4° La peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 euros et prononcée à titre principal en matière correctionnelle (hors amende forfaitaire délictuelle) en une peine de travail d'intérêt général.

Lorsqu'une peine de jours-amende est convertie en peine de détention à domicile sous surveillance électronique, la durée de cette détention à domicile ne peut excéder celle qui aurait résulté de l'inexécution de la peine de jours-amende. La conversion peut également intervenir en cas de défaut total ou partiel du paiement du montant exigible à l'expiration du délai correspondant au nombre de jours-amende prononcés.

- Autres dispositions relatives à l'exécution des peines

La question générale du traitement des requêtes post-sentencielles est traitée par les articles [710](#) à [711](#) du CPP.

L'article 710 prévoit que tous incidents contentieux relatifs à l'exécution sont portés devant le tribunal ou la cour qui a prononcé la sentence ; cette juridiction peut également procéder à la rectification des erreurs purement matérielles contenues dans ses décisions. Pour l'examen de ces demandes, elle tient compte du comportement de la personne condamnée depuis sa condamnation, de sa personnalité ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale.

Sont également compétents pour connaître de ces demandes, selon les distinctions ci-dessus, soit le tribunal ou la cour, soit la chambre de l'instruction dans le ressort duquel le condamné est détenu. Le ministère public de la juridiction destinataire d'une demande de confusion déposée par une personne détenue peut adresser cette requête à la juridiction du lieu de détention.

Pour l'examen de ces demandes, il est prévu que le tribunal correctionnel soit composé d'un seul magistrat exerçant les pouvoirs du président. Il en est de même de la chambre des appels correctionnels ou de la chambre de l'instruction, qui est composée de son seul président, siégeant à juge unique. Ce magistrat peut toutefois, si la complexité du dossier le justifie, décider d'office ou à la demande du condamné ou du ministère public de renvoyer le jugement du dossier devant la formation collégiale de la juridiction. Le magistrat ayant ordonné ce renvoi fait alors partie de la composition de cette juridiction. La décision de renvoi constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est pas susceptible de recours.

L'article 710-1 précise qu'en cas de demande de confusion de peine après que les condamnations concernées soient devenues définitives, celle-ci est portée devant le tribunal correctionnel, dont la décision peut faire l'objet d'un appel devant la chambre des appels correctionnels. Sont compétents le ou les tribunaux correctionnels ayant prononcé les peines ou se trouvant au siège d'une des juridictions ayant prononcé les peines, ou la juridiction dans le ressort de laquelle le condamné est détenu. Si l'un ou plusieurs des peines prononcées sont des peines criminelles, le renvoi à la formation collégiale du tribunal ou de la chambre des appels correctionnels est de droit s'il est demandé par le condamné ou le ministère public.

L'article 711 précise que le tribunal ou la cour, sur requête du ministère public ou de la partie intéressée, statue en chambre du conseil après avoir entendu le ministère public, le conseil de la partie s'il le demande et, le cas échéant, la partie elle-même (cette audition pouvant se faire sur commission rogatoire en application de l'article 712). Lorsque le requérant est détenu, sa comparution devant la juridiction n'est de droit que s'il en fait la demande expresse dans sa requête.

Toutefois, en cas d'accord des parties, la décision peut être prise, sans audience, par ordonnance du président de la juridiction.

En outre, l'article 702-1 du CPP dispose que « toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité ou d'une mesure de publication quelconque résultant de plein droit d'une condamnation pénale ou prononcée dans le jugement de condamnation à titre de peine complémentaire peut demander au tribunal correctionnel de la relever, en tout ou partie, y compris en ce qui concerne la durée, de cette interdiction, déchéance ou incapacité. [...] Sauf lorsqu'il s'agit d'une mesure résultant de plein droit d'une condamnation pénale, la demande ne peut être portée devant la juridiction compétente qu'à l'issue d'un délai de six mois après la décision initiale de condamnation. En cas de refus opposé à cette première demande, une autre demande ne peut être présentée que six mois après cette décision de refus. Il en est de même, éventuellement, des demandes ultérieures. En cas d'interdiction du territoire prononcée à titre de peine complémentaire à une peine d'emprisonnement, la première demande peut toutefois être portée devant la juridiction compétente avant l'expiration du délai de six mois en cas de remise en liberté. La demande doit être déposée au cours de l'exécution de la peine. [...] Pour l'application du présent article, le tribunal correctionnel compétent est celui ayant prononcé la condamnation, celui se trouvant au siège de la juridiction ayant prononcé cette condamnation ou celui du lieu de détention du condamné ; en cas de pluralité de condamnations, est compétent le tribunal correctionnel ayant prononcé la dernière condamnation visée par la requête ou celui se trouvant au siège de la juridiction l'ayant prononcée. Ce tribunal est composé de son seul président, siégeant à juge unique. Ce magistrat peut toutefois, si la complexité du dossier le justifie, décider d'office ou à la demande du condamné ou du ministère public de renvoyer le jugement du dossier devant la formation collégiale de la juridiction. Le magistrat ayant ordonné ce renvoi fait alors partie de la composition de cette juridiction. La décision de renvoi constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est pas susceptible de recours. Si la peine a été prononcée par une juridiction criminelle, le renvoi à la formation collégiale du tribunal est de droit s'il est demandé par le condamné ou par le ministère public. ».

- Données statistiques relatives à l'exécution des peines

a) Les aménagements de peines prononcés :

Le volume global des octrois d'un aménagement de peine ou d'une conversion de peine représente environ 39 000 décisions chaque année, soit 40% environ des peines aménageables. En 2024, 22 000 peines environ ont été aménagées *ab initio* par les tribunaux correctionnels soit 59% des peines aménagées ou converties (tableaux 6a).

Tableau 6a : Aménagements et conversions de peines par année selon le type de procédure

	2020	2021	2022	2023	2024	Part par type de procédure pour 2024
Aménagement de peine ab initio	7 094	14 659	19 350	22 200	22 820	59%
Aménagement (art.723-15 CPP)	16 350	17 508	14 177	11 839	11 002	28%
Conversion (art. 723-15 CPP)	7 319	7 966	6 313	5 420	4 806	12%
Total	30 763	40 133	39 840	39 459	38 628	100%
Part des peines aménagées ou converties (%)	37,4%	39,7%	40,6%	41,4%	40,7%	

Champ : les peines d'emprisonnement ferme prononcées par le tribunal correctionnel mises à exécution, France

Source : ministère de la justice, SSER, fichier statistique Cassiopée

En 2024, les peines aménagées ou converties le sont à 80 % au profit de la surveillance électronique (tableau 6b).

Tableau 6b : Répartition des modes d'exécution des peines aménagées ou converties en 2024

Mesure	Nombre de peines	Part (en %)
Surveillance électronique	31084	80,5%
Libération conditionnelle	208	0,5%
Placement à l'extérieur	400	1,0%
Semi-liberté	2579	6,7%
Jours amende	1503	3,9%
Sursis probatoire	937	2,4%
Travail d'intérêt général	1917	5,0%

Champ : les peines d'emprisonnement ferme aménagées ou converties en 2024, France

Source : ministère de la justice, SSER, fichier statistique Cassiopée

b) La mise à exécution des courtes peines :

Le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme courtes prononcées et exécutoires²⁶⁰ augmente avec le temps. En 2024, 45% des peines aménageables de 6 mois et moins sont mise à exécution immédiatement, 89% dans les 5 ans. Cette mise à exécution ne donne pas forcément lieu à détention. Ainsi, en 2024, environ un quart (11+13%) des courtes peines sont immédiatement mises à exécution par mandat de dépôt, 49% sont aménagées soit directement par la tribunal correctionnel (27%) soit en 723-15 (22%).

Tableau 7 : Exécution des courtes peines (délai et mode d'exécution) en 2024

Taux de mise à exécution en 2024 des peines aménageables de 6 mois et moins	
Mise à exécution immédiate	45%
Mise à exécution à 5 ans	89%

Mode de mise à exécution en 2024 des peines aménageables de 6 mois et moins	
Aménagement (art.723-15 CPP)	22%
Aménagement <i>ab initio</i>	27%
Incarcération après jugement	27%
Placement en détention à l'audience	13%
Maintien en détention	11%
Reliquat de DP négatif	1%

Champ : France, peines d'emprisonnement en tout ou partie ferme envers une personne majeure prononcées par un tribunal correctionnel et devenues exécutoires.

Source : ministère de la Justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée.

²⁶⁰ La notion de mise à exécution recouvre ici les cas d'incarcération du condamné et les cas d'aménagement de peine (article 723-15 du CPP). Le périmètre de l'indicateur porte sur les peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme, devenues exécutoires et prononcées par les tribunaux correctionnels. La détermination du caractère exécutoire de la peine implique de prendre en compte la qualification du jugement. Entrent ainsi dans le périmètre de l'indicateur les jugements contradictoires, contradictoires à signifier, itératif défaut. Une peine entre ainsi dans le champ de l'indicateur 10 jours après son prononcé (en cas de jugement contradictoire) ou après sa signification (jugements contradictoires à signifier ou itératifs défauts) et si elle n'a pas fait l'objet d'un appel.

Lecture : En 2024, 22 % des peines d'emprisonnement d'un quantum ferme inférieur à 6 mois sont aménagées en application de l'article 723-15 ; et 12 % des peines de plus de 6 mois.

c) Les personnes placées sous main de justice :

Au 1^{er} octobre 2025, 102 086 personnes étaient placées sous écrou. Parmi elles, 84 862 étaient en détention et 16 359 étaient placées sous surveillance électronique.

Tableau 8 : Chiffres clés concernant les personnes placées sous écrou.

Catégories	Au 1 ^{er} octobre 2025	Au 1 ^{er} octobre 2024	Evolution annuelle (%)
Ecroués	102 086	95 712	6,7 %
Ecroués non détenus	17 224	16 081	7,1 %
<i>dont condamnés en détention à domicile sous surveillance électronique</i>	16 359	15 252	7,3 %
<i>dont condamnés en placement extérieur non hébergés</i>	865	829	4,3 %
Ecroués détenus	84 862	79 631	6,6 %
<i>dont prévenus</i>	22 301	21 049	5,9 %
<i>dont condamnés-prévenus</i>	3 742	3 509	6,6 %
<i>dont condamnés en semi-liberté</i>	2 569	2 368	8,5 %
<i>dont condamnés en placement extérieur hébergés</i>	217	218	-0,5 %
<i>dont condamnés hors semi-liberté et placement extérieur hébergé</i>	56 033	52 487	6,8 %
Places opérationnelles	62 501	62 279	0,4 %
Matelas au sol	5 895	3 810	54,7 %

Champ : Métropole et Outre-Mer

Source : GENESIS / Traitement : DAP-SSER

22 301 personnes étaient en détention provisoire soit 26,3 % des personnes détenues. La durée moyenne de la détention provisoire est d'environ 4 mois. Si la comparution immédiate génère un flux important de détention provisoire, elle conduit le plus souvent à une durée de détention provisoire très courte (environ 3-4 jours). En conséquence, 12 % seulement des prévenus en détention le sont à l'issue d'une comparution immédiate ou en appel après comparution immédiate. Ce sont donc principalement les prévenus avant jugement qui mobilisent des places de prison.

La surpopulation carcérale actuelle est en grande partie liée à l'allongement de la durée de détention, elle-même générée par un allongement de la durée de peines prononcées.

Tableau 9 : Répartition des personnes condamnées au 1^{er} octobre 2025 selon la durée de la peine en cours d'exécution

	01/10/2025		01/10/2024		01/01/2023	
	Effectif	Part (en %)	Effectif	Part (en %)	Effectif	Part (en %)
6 mois ou moins	3 001	4,9%	3 442	6,0%	3 732	7,0%
De plus de 6 mois à 1 an	8 419	13,7%	8 336	14,5%	8 375	15,7%
De plus de 1 an à 2 ans	14 835	24,1%	13 863	24,1%	11 844	22,2%
De plus de 2 ans à 5 ans	16 683	27,1%	14 632	25,5%	13 294	24,9%
De plus de 5 ans à 10 ans	7 263	11,8%	6 559	11,4%	6 057	11,3%
De plus de 10 ans à 20 ans	7 644	12,4%	7 162	12,5%	6 779	12,7%
De plus de 20 ans à 30 ans	2 157	3,5%	2 031	3,5%	1 942	3,6%
Perpétuité	487	0,8%	486	0,8%	481	0,9%
Non renseigné	972	1,6%	934	1,6%	890	1,7%
Total	61 461	100,0%	57 445	100,0%	53 394	100,0%

Champ : personnes condamnées exécutant une peine d'emprisonnement ferme et personnes en détention provisoire, France, hors collectivités d'outre-mer

Source : ministère de la justice, SSER, fichier statistique Genesis

Au 1^{er} janvier 2025, 174 341 personnes étaient suivies par l'administration pénitentiaire en milieu ouvert, dont certaines pour plusieurs mesures. 197 918 mesures étaient suivies en milieu ouvert par les services d'insertion probation, dont 89 % de mesures post-sentencielles hors ajournements. Parmi ces mesures, on compte environ 142 500 sursis probatoire, 22 000 sursis-TIG et 18 000 TIG, 3 900 obligations TIG.

- Dispositions applicables aux mineurs

Les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale sont applicables aux mineurs sauf dispositions contraires du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) conformément au principe général posé par l'article L. 13-1 du CJPM.

Ainsi, s'appliquent aux mineurs les dispositions :

- de l'article 723-15 du CPP portant sur l'aménagement de peine par le juge de l'application des peines des condamnés libres dont la peine n'a pas été aménagée *ab initio* et à l'encontre desquels aucun mandat de dépôt ou d'arrêt n'a été prononcé
- des articles 132-25 du code pénal et 464-2 du CPP portant sur l'aménagement *ab initio* par principe des peines de moins d'un an par la juridiction de jugement
- les articles 747-1, 747-1-1 du CPP relatifs aux conversions de peine.

En application des articles 132-25 du code pénal et 464-2 du CPP, le tribunal pour enfants doit par principe aménager *ab initio* les peines d'emprisonnement fermes inférieures ou égale à un an (sous la forme d'une semi-liberté, d'un placement extérieur, d'une DDSE) ou s'il ne dispose pas des éléments lui permettant de déterminer la mesure d'aménagement adaptée, ordonner que le condamné soit convoqué devant le juge de l'application des peines (juge des enfants agissant en tant que juge de l'application des peines ou juge de l'application des peines) afin que ce dernier statue conformément aux articles 723-15 et suivants du CPP, soit décerner mandat de dépôt ou d'arrêt.

Conformément à l'article L. 123-2 du CJPM, lorsque le tribunal pour enfants prononce une peine d'emprisonnement ferme, il peut l'assortir, par décision spéciale et motivée, d'un mandat de dépôt ou d'arrêt :

- lorsque la peine d'emprisonnement prononcée est d'au moins une année sans sursis (article 465 du CPP),
- OU lorsque les faits sont commis en état de récidive légale (article 465-1 CPP),

- OU lorsqu'il a été saisi en audience unique selon la procédure prévue à l'article L. 423-4 et qu'il constate la violation d'un contrôle judiciaire assorti d'une obligation de respecter un placement en CEF prononcé à l'égard d'un mineur âgé de moins de 16 ans ou d'un contrôle judiciaire ou d'une ARSE prononcé à l'égard d'un mineur âgé d'au moins 16 ans.

Le tribunal pour enfants peut également maintenir le mineur en détention dans les conditions prévues à l'article 464-1 du CPP.

L'article R. 123-1 du CJPM prohibe en revanche le mandat de dépôt à effet différé pour les mineurs.

Le CJPM prévoit des investigations spécifiques sur la personnalité et la situation du mineur, permettant à la juridiction de jugement de prononcer la sanction la plus adaptée à la situation de chaque mineur.

Ainsi, conformément à l'article L. 322-1 du CJPM, avant toute décision prononçant une mesure éducative ou une peine à l'égard d'un mineur déclaré coupable d'un crime, d'un délit ou d'une contravention de la cinquième classe, des investigations sont réalisées pour acquérir une connaissance suffisante de sa personnalité, de sa situation sociale et familiale et pour assurer la cohérence des décisions dont il fait l'objet.

Outre l'expertise et les autres mesures d'investigation prévues par le code de procédure pénale, un recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) et une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) peuvent être ordonnés en vue de recueillir des éléments sur la personnalité et la situation du mineur (article L. 322-1 du CJPM).

Le RRSE est une évaluation synthétique des éléments relatifs à la personnalité et à la situation du mineur donnant lieu à un rapport contenant tous renseignements utiles sur sa situation ainsi qu'une proposition éducative ou une proposition de mesures propres à favoriser son insertion sociale (article L. 322-3 du CJPM). Il est obligatoirement ordonné par le procureur de la République en cas de poursuites devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants (article L. 322-4 du CJPM).

La MJIE consiste en une évaluation approfondie et interdisciplinaire de la personnalité et de la situation du mineur, y compris, le cas échéant, sur le plan médical. Elle peut être ordonnée par le juge des enfants, le juge d'instruction et les juridictions de jugement pour mineurs à tous les stades de la procédure pénale. Elle donne lieu à un rapport contenant tous renseignements utiles sur sa situation ainsi qu'une proposition éducative ou une proposition de mesures propres à favoriser son insertion sociale (article L. 322-7 du CJPM).

S'agissant de l'application des peines pour les mineurs, il convient de souligner que conformément à l'article L. 611-2 du CJPM, le juge des enfants exerce, à l'égard des mineurs condamnés, les fonctions dévolues au juge de l'application des peines dans

les conditions prévues par les dispositions du CJPM et selon les règles du code pénal, du code de procédure pénale et du code pénitentiaire jusqu'à ce que la personne condamnée ait atteint l'âge de vingt-et-un ans.

Le juge des enfants peut toutefois se dessaisir au profit du juge de l'application des peines lorsque le mineur atteint 18 ans au cours du suivi (art. L. 611-5 et D. 611-2 du CJPM) et le juge de l'application des peines est par principe compétent pour assurer ce suivi lorsque le condamné, mineur au moment des faits, a atteint l'âge de 18 ans au jour du jugement (art. L. 611-6 du CJPM).

L'article D. 611-4 du CJPM précise qu'en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme pour laquelle l'emprisonnement restant à subir est inférieur ou égal à un an, le mineur est d'abord convoqué devant le juge des enfants et, dans un deuxième temps, devant les services de la protection judiciaire de la jeunesse avant la tenue d'un débat contradictoire en vue de l'aménagement de la peine.

Les mécanismes de la conversion de peine prévues par le CPP ([articles 747-1, 747-1-1 du CPP](#)) sont également applicables aux mineurs. A cet égard, une spécificité ressort du CJPM s'agissant de la conversion d'une peine en travail d'intérêt général ou en sursis probatoire renforcé comportant l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (TIG) qui est applicable au mineur âgé d'au moins 16 ans au moment de la décision, lorsqu'il était âgé d'au moins 13 ans à la date de commission de l'infraction (article [L. 621-1](#) du CJPM).

- Statistiques relatives aux mineurs

Le nombre d'aménagements de peine prononcés par les juridictions pour mineurs est difficile à établir, dès lors qu'il n'est pas nécessairement enregistré dans l'applicatif Cassiopée mais davantage dans l'applicatif Wineurs pour lequel l'administration centrale ne dispose pas de remontées nationales.

Toutefois, comme indiqué dans le [rapport](#) d'évaluation sur la mise en œuvre du CJPM remis par le gouvernement au Parlement en octobre 2023, la tendance obtenue à partir de l'applicatif Parcours sur les aménagements de peine suivis par la PJJ indique que les aménagements de peines ne profitent qu'à un nombre limité de mineurs.

Tableau 9 :

	2019	2020	2021	2022
Nombre de mineurs pris en charge au titre d'une décision d'aménagement de peine (entrés)	105	82	76	77
Nombre de mesures nouvelles d'aménagement de peine	114	87	79	84

Source : Rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du CJPM, octobre 2023, retraitement DPJJ/ SDMPE

Le placement extérieur au sein de structures de placement et la détention à domicile sous surveillance électronique constituent les mesures les plus prononcées.

Plusieurs motifs peuvent expliquer cette tendance à la sous-mobilisation des aménagements de peines au bénéfice des mineurs²⁶¹ :

- La faible offre de places en semi-liberté pour les mineurs,
- Le faible nombre de magistrats de la jeunesse et d'éducateurs de la PJJ formés au droit de l'aménagement des peines,
- La difficulté pour certains éducateurs à faire des propositions de peines et d'aménagement de peine considérées comme ne relevant pas de leurs missions premières.

➤ Les personnes condamnées pour des faits en lien avec la criminalité organisée

En l'état du droit, tout détenu condamné pour des faits en lien avec la criminalité organisée peut bénéficier de l'ensemble des mesures d'aménagement de peine existantes, aucun régime particulier n'étant prévu pour ces derniers, contrairement aux dispositions applicables aux personnes condamnées pour une infraction de nature terroriste.

Rappel des dispositions relatives à l'exécution et l'aménagement des peines prononcées en matière de terrorisme

Plusieurs lois successives ont introduit de nombreuses dispositions dérogatoires en la matière pour les personnes condamnées pour actes de terrorisme : la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, puis la

261 Motifs mentionnés au sein du rapport d'octobre 2023 sur la mise en œuvre du CJPM, page 36.

loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, la loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, la loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement et la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

En résumé, et de façon non exhaustive, un régime spécifique à plusieurs titres :

a. *Appliqué par des juridictions spécialisées :*

- Compétence spéciale, exclusive ou concurrente, des juridictions de l'application des peines de Paris pour le suivi des mesures prononcées à l'encontre des personnes condamnées en matière de terrorisme (articles [706-16](#), [706-17](#), [706-22-1](#) CPP)
- PNAT, ministère public auprès des juridictions d'application des peines de Paris

b. *Pour l'aménagement des peines :*

- Exclusion du bénéfice de certains aménagements de peine : suspension et fractionnement de peine (dernier alinéa de l'article 720 CPP), placement extérieur et semi-liberté (dernier alinéa de l'article 723-1 CPP) ;
- Le placement à l'extérieur et la semi-liberté peuvent toutefois être prononcés *ab initio* par la juridiction de jugement. Les personnes condamnées pour actes de terrorisme sont par ailleurs éligibles à une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ou à une libération conditionnelle (LC).
- Encadrement de la procédure d'octroi de la libération conditionnelle (art. [730-2-1](#) CPP) qui ne peut être accordée que par le TAP, et qu'après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité de la personne condamnée ;

Par ailleurs, elle peut être refusée si la libération du condamné est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public.

c. *Pour l'exécution des peines :*

- Période de sûreté : Période de sûreté de plein droit pour tous les crimes et tous les délits punis de 10 ans d'emprisonnement constitutifs d'actes de terrorisme (article [421-7](#) CP) qui s'applique, en principe, à la moitié de la peine

prononcée et 18 ans en cas de RCP²⁶². Règles relatives à la réduction ou levée de la période de sûreté de plein droit strictement encadrées et seulement à titre exceptionnel.

- Réduction de peines : limitation des quanta de réductions de peine dont peuvent bénéficier les personnes condamnées en matière de terrorisme à hauteur de 3 mois par année d'incarcération et de sept jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an (au lieu de : 6 mois par an, 14 jours par mois en droit commun).

Données chiffrées : Au 1^{er} octobre 2025, on comptait 5 556 personnes détenues condamnées pour des faits de criminalités en bande organisée (uniquement dans le cadre de l'article 706-73 du CPP hormis le 11°) avec un quantum ferme prononcé supérieur ou égal à 5 ans.

Répartition par catégorie pénale et quantum ferme prononcé des détenus pour criminalité en bande organisée (uniquement dans le cadre de l'article 706-73 du CPP hormis l'alinéa 11) au 1er octobre 2025

Quantum ferme prononcé	Condamnés	Condamnés-prévenus
Moins de 6 mois	99	89
De 6 mois à moins d'1 an	1008	234
De 1 an à moins de 3 ans	7291	723
De 3 ans à moins de 5 ans	3822	345
5 ans ou plus	5556	626

Champ : France entière, condamnés et condamnés prévenus

Source : Ministère de la Justice / DAP / SDEX / EX3 - Infocentre pénitentiaire / Traitement EX3

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge « qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de confier à

262 Si la juridiction ne peut la supprimer, elle peut fixer une durée moindre ou la porter jusqu'aux 2/3 de la peine.

des autorités autres que des juridictions le soin de fixer certaines modalités d'exécution de fins de peines d'emprisonnement et de les qualifier de « mesures d'administration judiciaire ».

Ainsi a-t-il estimé dans sa [décision n° 78-98 DC du 22 novembre 1978](#) qu'«en qualifiant de « mesures d'administration judiciaire » les décisions qu'elle énumère, prises par le juge d'application des peines ou la commission qu'il préside, aussi bien qu'en remettant à une commission administrative composée en majorité de personnes n'ayant pas la qualité de magistrat du siège le soin d'accorder certaines permissions de sortir, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne porte atteinte à aucune disposition de la Constitution ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ».

Le Conseil a également rappelé ce principe dans ses [décisions n° 86-214 DC du 3 septembre 1986](#) et [n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#) portant sur la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Dans cette dernière décision, il a déclaré la procédure simplifiée d'aménagement des fins de peines d'emprisonnement conforme à la Constitution.

Il a ainsi considéré, sur le fondement du principe susmentionné, que « si la loi a permis au directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation de mettre à exécution une telle mesure lorsque, l'ayant proposée au juge de l'application des peines, celui-ci a gardé le silence pendant trois semaines, cette mesure n'en devra pas moins être notifiée au procureur et au juge de l'application des peines préalablement à son exécution ; que le procureur pourra former contre elle un appel suspensif ; que le juge de l'application des peines, qui n'est pas dépossédé des pouvoirs qu'il tient des articles 712-4 et suivants du code de procédure pénale, pourra la révoquer d'office conformément aux dispositions de l'article 723- 26 ; que, dans ces conditions, les dispositions en cause ne méconnaissent pas les prérogatives constitutionnelles des juridictions judiciaires s'agissant du prononcé et de l'exécution des peines ».

En second lieu, il a jugé « que l'exécution d'une fin de peine d'emprisonnement sous la forme d'un régime de semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une permission de sortir constitue une mesure par nature favorable au détenu et ne peut intervenir qu'avec son accord ; qu'en cas de recours du procureur de la République, le détenu pourra présenter ses observations ; qu'ainsi, les dispositions en cause ne méconnaissent ni le principe constitutionnel du respect des droits de la défense ni le droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».

Dans sa [décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014](#) portant sur la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions applicables à la contrainte pénale

conformes aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des peines, d'égalité et d'impartialité des juridictions, résultants des articles 6, 8 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 61 de la Constitution.

Ainsi, le Conseil a plus particulièrement jugé que « la définition des compétences respectives de la juridiction de jugement, du juge de l'application des peines et du président du tribunal ou son délégué ne méconnaît ni le principe d'impartialité des juridictions ni le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement qui en résulte ».

Au soutien de sa décision, le Conseil a notamment rappelé que « la peine de contrainte pénale est prononcée par la juridiction de jugement contre l'auteur du délit ; que cette juridiction fixe la durée de la contrainte pénale et le montant maximum de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations et interdictions auxquelles il est astreint ; que, si elle dispose d'informations suffisantes sur la personnalité du condamné et sur sa situation matérielle, familiale et sociale, elle définit également les obligations et interdictions particulières auxquelles il est soumis ; (...) lorsque ces obligations et interdictions n'ont pas été fixées par la juridiction de jugement, il incombe au juge de l'application des peines de le faire au vu du rapport établi par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ; que ce juge peut également modifier, supprimer ou compléter ces obligations et interdictions, notamment au regard de l'évolution du condamné au cours de l'exécution de la contrainte ; qu'en cas d'inobservation des mesures de contrôle et d'assistance ou de ces obligations et interdictions, et si ces dernières sont insuffisantes pour assurer l'effectivité de la peine, le juge de l'application des peines saisit, d'office ou à la demande du procureur de la République, le président du tribunal de grande instance ou son délégué afin que l'emprisonnement soit mis à exécution en tout ou partie dans la limite de la durée fixée par la juridiction de jugement ; que le juge de l'application des peines peut, s'il l'estime nécessaire, ordonner l'incarcération provisoire du condamné jusqu'au débat contradictoire devant le président du tribunal ou son délégué ; que, si ce débat n'intervient pas dans un délai de quinze jours, le condamné est remis en liberté s'il n'est pas détenu pour une autre cause ».

Par un [arrêt n° 2154 du 9 août 2017](#), la chambre criminelle de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article 712-4 du CPP issu de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. La Cour de cassation a considéré que ces dispositions étaient susceptibles de porter atteinte au principe de la séparation des organes de poursuite et de jugement et au principe d'impartialité, en permettant « au juge de l'application des peines de se saisir d'office, aux fins de statuer seul, après débat

contradictoire, sur la révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve prononcé par la juridiction de jugement ».

Dans sa [décision n° 2017-671 QPC du 10 novembre 2017](#), le Conseil constitutionnel a, tout en formulant une réserve d'interprétation, jugé que la faculté pour le juge de l'application des peines de se saisir d'office en application de l'article 712-4 du CPP aux fins d'accorder, modifier, ajourner, retirer ou révoquer par ordonnance ou jugement les mesures relevant de sa compétence telles que la révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve, ne méconnaît pas le principe d'impartialité des juridictions.

Au soutien de sa décision, il a tout d'abord considéré que lorsque le juge de l'application des peines se saisit d'office aux fins de modifier, ajourner, retirer ou révoquer une mesure relevant de sa compétence, il n'introduit pas une nouvelle instance au sens et pour l'application de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, puisqu'il agit dans un cadre déterminé par la juridiction de jugement et met en œuvre la peine qu'elle a prononcée.

En second lieu, il a jugé que « la faculté pour un juge d'exercer certains pouvoirs d'office dans le cadre de l'instance dont il est saisi ne méconnaît pas le principe d'impartialité à la condition d'être justifiée par un motif d'intérêt général et exercée dans le respect du principe du contradictoire », ce qui est justifié pour le juge d'application des peines par les objectifs d'intérêt général de protection de la société et de réinsertion de la personne condamnée.

S'agissant du respect du principe du contradictoire, le Conseil a noté que les jugements concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique et de libération conditionnelle, de même que les décisions du juge de l'application des peines concernant les peines de suivi socio-judiciaire, d'interdiction de séjour, de travail d'intérêt général, d'emprisonnement avec sursis assorti de la mise à l'épreuve ou de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, ou les mesures d'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve, sont rendus à l'issue d'un débat contradictoire. En revanche, en application de l'article 712-8 du CPP, les décisions modifiant ou refusant de modifier ces mesures, les obligations en résultant ou les mesures ordonnées par le tribunal de l'application des peines en application de l'article 712-7 sont prises par ordonnance motivée du juge de l'application des peines sans débat contradictoire, sauf si le procureur de la République le demande. De la même manière, en application de l'article 712-5, sauf en cas d'urgence, les ordonnances concernant les réductions de peine, les autorisations de sorties sous escortes et les permissions de sortir sont prises sans débat contradictoire après le seul avis de la commission de l'application des peines.

Dès lors, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation, au terme de laquelle « le juge de l'application des peines ne saurait, sans méconnaître le principe d'impartialité, prononcer une mesure défavorable dans le cadre d'une saisine d'office sans que la personne condamnée ait été mise en mesure de présenter ses observations ».

S'agissant des mineurs, s'ajoute au principe de l'individualisation de la peine, le principe fondamental reconnu par les lois de la République de nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral du mineur par des mesures adaptées à son âge et à sa personnalité ([décision n° 2002-461 DC 29 août 2002](#)).

Par ailleurs, l'intérêt supérieur de l'enfant tiré de l'article 10 du Préambule de la Constitution de 1946 a valeur constitutionnelle et doit guider l'ensemble des mesures et sanctions prises à l'égard des mineurs ([décision n° 2018-768 DC 21 mars 2019](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Convention européenne des droits de l'homme reprend, s'agissant du droit de la peine, les garanties énoncées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en y ajoutant celle, rattachée au droit à un procès équitable, du nécessaire contrôle juridictionnel de la répression²⁶³.

S'agissant des mineurs, les [articles 3 et 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant \(CIDE\)](#) imposent de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions prises à l'égard des mineurs et d'adapter le régime carcéral des mineurs pour tenir compte de leur âge.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'inadaptation du droit existant aux problématiques engendrées par la criminalité organisée, et singulièrement par le narcotrafic, est un sujet de préoccupation constant ces dernières années ayant déjà conduit à différentes modifications législatives.

²⁶³ Articles 5 et 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

C'est ainsi qu'à la suite de la publication du rapport, le 14 mai 2024, de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, qui faisait le constat d'une véritable submersion de la France par le narcotrafic, fut adoptée le 29 avril 2025 la loi visant à faire sortir la France du piège du narcotrafic.

Cette loi comprend la création du parquet national anti criminalité organisée (PNACO) et des juges de l'application des peines spécialisés au niveau national et au sein des juridictions interrégionales spécialisées, mais également des mesures répressives, des outils pour les enquêteurs, et la création de quartiers de haute sécurité dans des prisons pour y placer à l'isolement les narcotrafiquants les plus dangereux.

Si ces mesures constituent des avancées indéniables, l'actualité a depuis montré que certains volets restaient encore à perfectionner, notamment s'agissant de l'exécution des peines.

La permission de sortir, accordée le 24 novembre 2025 à un détenu du nouveau quartier de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) de la prison de Vendin-le-Vieil, a notamment démontré que le cadre législatif d'application des peines n'était pas adapté et devait être revu face aux réalités de la grande criminalité organisée.

Plus généralement, le gouvernement, à la suite de l'assassinat du frère d'Amine Kessaci le 13 novembre 2025 qualifié par les autorités de « crime d'intimidation » constituant un « point de bascule », a indiqué souhaiter que la lutte contre le narcotrafic s'inspire désormais de celle contre le terrorisme.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, ainsi que la procédure pénale. Il est donc nécessaire, pour définir de nouvelles peines ou de nouvelles modalités de prononcé et d'exécution de celles-ci, d'opérer des modifications législatives.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi vise ainsi à aligner sur le régime des condamnés pour des infractions terroristes celui des personnes condamnées pour des infractions appartenant au haut du spectre de la criminalité organisée, dans le but de renforcer la cohérence du régime de l'exécution des peines en ce qui concerne les personnes incarcérées les plus dangereuses.

L'évolution législative poursuivie s'inscrit en réalité dans la suite logique des travaux législatifs les plus récents, qui ont recherché une prise en charge post-sentencielle

particulière des personnes condamnées à la suite de la commission de faits relevant de la criminalité organisée.

En effet, le prononcé d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle ne met nécessairement un terme, à lui seul, aux liens que ces personnes entretiennent avec des réseaux puissants. Le jugement n'empêche pas non plus, à lui seul, que ces personnes soient animées d'une volonté de conserver un rôle actif dans ces réseaux, voire participent à l'élaboration de nouvelles infractions pénales alors même qu'elles ont été incarcérées.

Il importe dès lors, pour réduire autant que possible les risques de récidive et assurer au mieux la protection de l'ordre public, d'écarter les personnes condamnées les plus dangereuses du bénéfice de mesures qui les mettraient de manière prématurée ou inappropriée en contact avec la population.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option initialement envisagée consistait à aligner sur le régime des condamnés pour des infractions terroristes celui des personnes condamnées pour l'une des infractions visées à l'article [706-73](#) du CPP.

Néanmoins, viser indifféremment cette série d'infractions, sans considération pour la peine prononcée, aurait conduit à retenir un champ infractionnel bien trop étendu, comprenant en son sein le haut comme le bas du spectre de la criminalité organisée.

L'option ainsi envisagée aurait eu des conséquences disproportionnées, en ce qu'elle aurait abouti à mettre sur un même plan les condamnées pour des infractions terroristes et les condamnés à de courtes peines pour des faits en lien avec la délinquance organisée, et serait ainsi passée à côté de l'objectif consistant à atteindre le haut du spectre de la criminalité organisée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste, d'abord, à aligner sur le régime des condamnés pour des infractions terroristes celui des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ferme égale ou supérieure à 5 ans pour une infraction visée à l'article 706-73 (à l'exception du 11°) du CPP.

Sont ainsi exclus du champ d'application de cette mesure les détenus condamnés pour l'une de ces infractions à une peine inférieure à 5 ans, ainsi que les condamnés pour des infractions terroristes, qui bénéficient quant à eux déjà d'un régime propre.

Cette option consiste donc à :

- Exclure ces condamnés du bénéfice de la suspension et du fractionnement de peine (modification de l'article [720-1](#) du CPP) ;
- Leur restreindre le bénéfice de réductions de peines (article [721-1-1](#)) ;
- Les exclure du bénéfice du placement extérieur et de la semi-liberté (article [723-1](#)) ;
- Renforcer l'encadrement de la procédure d'octroi de la libération conditionnelle les concernant (article [730-2-1](#)), en la confiant exclusivement au tribunal de l'application des peines, qui se prononcera après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.

Le présent projet de loi modifie également l'article [723-3](#) du CPP afin d'exclure les personnes détenues placées dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée du bénéfice de permissions de sortir.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article entend modifier les articles 720-1, 721-1-1, 723-1, 730-2-1 ainsi que l'article 723-3 du code de procédure pénale.

Ces modifications s'inscrivent dans le respect du cadre constitutionnel, en particulier le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et a été consacré par le Conseil constitutionnel par la décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005.

En effet, comme indiqué dans les [commentaires](#) au cahier du Conseil constitutionnel de la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, le principe d'individualisation des peines ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions. Concomitamment, ce principe n'implique pas

que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction.

A cet égard, les dispositions portées par le présent projet de loi visent à adapter, avec une sévérité nécessaire, le régime d'exécution des peines d'emprisonnement ferme en ce qui concerne un groupe déterminé de personnes détenues, exécutant des peines répondant à des critères précisément définis qui concourent à caractériser leur dangerosité spécifique.

En cela, ces mesures s'inscrivent d'ailleurs pleinement dans la continuité de précédentes modifications législatives, qui concernaient les personnes condamnées pour avoir commis des infractions relevant du champ du terrorisme.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Ces dispositions s'intègrent dans le cadre conventionnel rappelé *supra*, et tiennent compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en ce qui concerne l'application des articles 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale).

En effet, il convient tout d'abord de souligner que la Cour a considéré que la détention dans un établissement pénitentiaire de haute sécurité ne soulève pas en soi une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention. Elle a déjà constaté que de nombreux Etats parties à la Convention ont prévu que des règles de sécurité plus strictes s'appliquent à l'égard des détenus dangereux, et observé que ces régimes ont comme base la mise à l'écart de la communauté pénitentiaire accompagnée d'un renforcement des contrôles ([Piechowicz c. Pologne](#), 2012).

Dans de tels cas, la Cour a toutefois précisé que l'article 3 impose à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate.

A cet égard, il convient de remarquer que les dispositions portées par le projet de loi n'ont pas pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité des détenus, ni à porter atteinte à leur bien-être : s'il est indéniable que, pour les personnes concernées, l'exécution de leur condamnation sera marquée par des possibilités plus faibles d'aménagement ou de réduction de peine, il reste qu'elles continueront à jouir, pour le reste, des mêmes droits que les autres détenus.

De même, si elles ne pourront pas bénéficier de la suspension de peine prévue à l'article 720-1 du code de procédure pénale, celle prévue à l'article 720-1-1 du même code, prévue pour les condamnés dont il est établi qu'ils sont atteints d'une pathologie engageant le pronostic vital ou leur état de santé physique ou mental est durablement incompatible avec le maintien en détention, n'est pas modifiée et pourra toujours leur bénéficier.

En ce qui concerne le respect de l'article 8 de la Convention, la jurisprudence de la Cour montre qu'elle s'attache à vérifier que l'ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prévue par la loi, poursuive un ou plusieurs buts légitimes (notamment, la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales) et qu'elle soit justifiée car « nécessaire dans une société démocratique ».

La Cour a ainsi conclu à la non violation de la Convention dans une affaire dans laquelle elle a considéré que les restrictions imposées au requérant du fait du régime spécial de détention qui lui était appliqué (en l'espèce, celui connu en Italie comme étant le régime de l'article 41 bis, prévu pour couper les liens des détenus avec leur milieu criminel d'origine) étaient nécessaires pour empêcher l'intéressé, socialement dangereux, de garder des contacts avec l'organisation criminelle à laquelle il appartenait ([Enea v. Italie](#), 2009).

L'instauration d'une absence de permissions de sortir, en ce qui concerne les personnes détenues dans les quartiers de lutte contre la criminalité organisée, procède justement d'une volonté d'empêcher les liens entre ces personnes et celles, situées à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, qui poursuivent une activité relevant de la criminalité organisée. Il s'agit là d'une nécessité, pour prévenir la commission de nouvelles infractions pénales.

Cette disposition s'inscrit donc pleinement dans le cadre conventionnel, tel que façonné par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les conséquences budgétaires de ces mesures sont difficilement quantifiables.

S'agissant des permissions de sortir, cette mesure ne nécessitant pas l'intervention à l'extérieur de l'administration pénitentiaire (à la différence d'une autorisation d sortie sous escorte), l'impact budgétaire devrait être quasi inexistant.

S'agissant de la suppression de certains aménagements de peine, de la même manière, les conséquences budgétaires sont difficilement mesurables dans la mesure où un placement extérieur ou une semi-liberté représentent un coût pour l'Etat.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Ces mesures permettent de répondre de manière plus adaptée aux enjeux de la criminalité organisée, redonnant ainsi du sens à l'exécution des peines.

Les individus condamnés pour une infraction mentionnée à l'article 706-73 du code de procédure pénale, hors 11°, ne pourront bénéficier de la suspension ni du fractionnement de peine, du placement extérieur ou de la semi-liberté. Ils bénéficieront plus difficilement de réductions de peines et de l'octroi d'une libération conditionnelle.

Ceux de ces condamnés qui seront affectés dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée seront exclu du bénéfice des permissions de sortir.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs, judiciaires et pénitentiaires

La mise en œuvre des nouvelles dispositions ne devrait pas avoir un impact significatif sur les services judiciaires, en particulier sur les magistrats en charge de l'application et de l'exécution des peines et les membres du greffe des services de l'application des peines. Ces dispositions ne créent pas de nouveaux cas de saisine du juge et visent au contraire à retirer à certains profils de condamnés le bénéfice de dispositifs déjà existants en matière d'aménagement et d'exécution de leur peine.

➤ S'agissant des services pénitentiaires :

- S'agissant de la modification du régime de réduction de peines applicable aux condamnés pour des faits en lien avec la criminalité organisée

Impact sur le nombre de personnes détenues en « stock » : Comme évoqué ci-dessus, on comptait en octobre 2025 environ 6 200 personnes détenues condamnées et condamnées-prévenues pour des faits de criminalité en bande organisée (uniquement dans le cadre de l'article 706-73 du CPP, hormis le 11°) avec un quantum ferme prononcé supérieur ou égal à 5 ans. Ces personnes ne pourront plus bénéficier que jusqu'à 3 mois de réduction de peine par an, au lieu de 6 mois actuellement, soit une réduction de moitié.

On peut estimer approximativement l'impact de cette mesure sur le nombre de personnes détenues en effectuant une simulation à partir des octrois de réductions de peine (RP) effectivement constatés au cours de l'année 2024 ; autrement dit, en observant ce qui se serait passé si la mesure avait été appliquée dès 2024.

Pour effectuer cette simulation, deux hypothèses sont envisageables, lesquelles dépendront, en pratique, du « comportement » des juges :

- f) Hypothèse 1 (« *écrêtage* ») : on suppose que le nombre de jours de RP octroyés par le juge resterait inchangé tant qu'il ne dépasserait pas le nouveau seuil prévu par le présent projet. Dans cette hypothèse, seuls les jours octroyés au-delà de ce seuil sont « *écrêtés* ». Il en résulte qu'en 2024, le nombre de personnes détenues supplémentaires « en stock » aurait été d'environ **860** ;
- g) Hypothèse 2 (« *proportionnalité* ») : on suppose dans cette hypothèse que le nombre de jours de RP octroyés par le juge suivrait une évolution proportionnelle à la diminution du nombre de jours de RP pouvant être octroyés au maximum ; autrement dit, que le nombre de jours de RP octroyés serait divisé lui aussi par deux. Il en résulte qu'en 2024, le nombre de personnes détenues supplémentaires « en stock » aurait été d'environ **1 240**.

Ainsi l'impact de cette mesure devrait-il se situer quelque part entre +860 et +1 240 personnes détenues en « *stock* ». Toutefois, cette mesure ne s'appliquant qu'aux nouvelles condamnations, cette hausse sera progressive sur 5 ans.

Impact sur les activités du greffe pénitentiaire : L'application de cette mesure nécessitera une évolution de la liste issue du requêteur GENESIS relative aux régimes dérogatoires de réductions de peine, transmise par le greffe pénitentiaire aux

membres de droit de la commission d'application des peines et qui permet à ces derniers d'identifier plus aisément les personnes détenues concernées.

➤ S'agissant des mineurs

S'agissant des impacts sur les services de la PJJ, toute augmentation du nombre de mineurs détenus est de nature à entraîner une activité accrue au sein des services éducatifs des EPM (SEEPM), des missions éducatives en quartier mineurs (QM), ainsi qu'au sein des unités éducatives en milieu ouvert (UEMO) s'agissant de la préparation des projets de sortie.

Il est toutefois difficile d'anticiper avec précision l'augmentation du nombre de détenus concerné, nombre qui devrait rester plutôt à la marge s'agissant des mineurs (qui peuvent d'ailleurs atteindre la majorité en cours d'exécution de la peine).

Impact informatique : Comme toute évolution ayant une dimension procédurale, les modifications proposées sont susceptibles d'avoir un impact sur le système d'information du ministère de la Justice. Néanmoins, ces impacts paraissent limités à la simple mise à jour des référentiels. En particulier, dès lors que cette disposition vise uniquement à retirer la possibilité, pour certains détenus, de bénéficier de certains dispositifs en matière d'aménagement et d'exécution de leur peine, il apparaît que l'impact sur les éditions sera très limité voire inexistant.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale sont applicables aux mineurs sauf dispositions contraires du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) conformément au principe général posé par l'article L. 13-1 du CJPM.

Sont applicables aux mineurs les dispositions du présent projet de loi visant à aligner sur le régime des condamnés pour des infractions terroristes, celui des personnes

condamnées une peine d'emprisonnement ferme de 5 ans et plus pour une infraction visée à l'article 706-73 (à l'exception du 11°) du CPP ;

Ne sont pas applicables aux mineurs les mesures visant à supprimer la possibilité de bénéficier de permissions de sortir pour les personnes affectées en quartier de lutte contre la criminalité organisée (article L. 224-5 du code pénitentiaire).

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Ces mesures permettent d'adresser un message de fermeté face à la montée en puissance de la criminalité organisée et de renforcer la crédibilité de la justice auprès des citoyens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le comité social d'administration ministériel du ministère de la justice a été consulté, à titre obligatoire, en application de l'article R. 253-1 du code de la fonction publique et a rendu un avis favorable le 16 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

L'article 112-2 3° du code pénal dispose que les lois relatives au régime d'exécution des peines sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur ; toutefois, ces lois, lorsqu'elles auraient pour résultat de rendre plus sévères les peines prononcées par la décision de condamnation, ne sont applicables qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Les dispositions du présent article sont également applicables de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et aucune adaptation n'est nécessaire concernant ces collectivités.

Ces dispositions sont par ailleurs étendues en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna par le présent projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition ne requiert aucune mesure d'application, sous réserve des coordinations qui resteront à effectuer au plan réglementaire.

Article 13 – Autoriser une prolongation de garde à vue supplémentaire d’une durée de 24 heures pour les infractions visées à l’article 706-73-1 du code de procédure pénale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. La garde à vue

La garde à vue est une mesure privative de liberté d’une durée maximale de 24 heures permettant de retenir de façon coercitive une personne à l’encontre de qui existe « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu’elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d’une peine d’emprisonnement* ». Elle est prévue par les articles [62-2](#) et suivants du code de procédure pénale (CPP) dans le cadre d’une enquête de flagrance. Les articles [77](#) et [154](#) du CPP rendent ces dispositions respectivement applicables à l’enquête préliminaire et à l’information judiciaire.

Particulièrement attentatoire à la liberté d’aller et venir, la garde à vue est entourée de nombreuses garanties. C’est ainsi qu’elle ne peut être mise en œuvre que :

- par un officier de police judiciaire (OPJ), d’initiative ou sur instruction d’un magistrat ;
- à l’encontre d’un suspect mis en cause d’avoir commis ou tenté de commettre une infraction punie d’une peine privative de liberté²⁶⁴ ;
- sous réserve qu’elle constitue l’unique moyen de parvenir à l’un au moins des six objectifs fixés par l’article 62-2 du CPP²⁶⁵.

De plus, le magistrat sous l’autorité duquel les investigations sont entreprises doit être avisé « *dès le début de la mesure* »²⁶⁶ ([article 63 du CPP](#)), peut lever cette mesure à tout moment ([article 62-3, dernier alinéa, du CPP](#)) et doit s’assurer qu’il n’est pas porté atteinte à la dignité de la personne gardée à vue ([Décision n° 2023-1064 QPC du 6 octobre 2023](#), cons. 22).

²⁶⁴ Les délits qui ne sont pas punis d’emprisonnement ainsi que les contraventions ne sont pas visées.

²⁶⁵ Permettre l’exécution des investigations impliquant la présence ou la participation de la personne, empêcher que la personne ne modifie les preuves ou indices matériels, etc.

²⁶⁶ La Cour de cassation juge que tout retard dans l’exécution de l’obligation d’information, lorsqu’il n’est pas justifié par des circonstances insurmontables, porte nécessairement atteinte aux intérêts de l’intéressé et entraîne, par conséquent, la nullité de la procédure ([Crim. 10 mai 2001, n° 01-81.441](#)).

De plus, la personne concernée doit, sous peine de nullité d'intérêt privé à grief présumé, se voir « *immédiatement* » notifier plusieurs informations, notamment la nature et la date présumée de l'infraction qu'elle aurait commise ainsi que ses droits ([article 63-1 du CPP](#)). Elle doit également se voir remettre une déclaration récapitulative de ses droits dans une langue qu'elle comprend (articles [63-1](#), dernier alinéa, et [803-6](#) du CPP).

Outre ces conditions restrictives portant sur la mise en œuvre et son déroulement, la mesure de garde à vue offre divers droits aux personnes qui en font l'objet :

- possibilité d'aviser un tiers, leur employeur et, pour les ressortissants étrangers, l'autorité consulaire concernée ([article 63-2 du CPP](#)) ;
- faculté de solliciter un examen médical, lequel peut, à défaut, être demandé par le parquet, l'OPJ et le tiers prévenu ([article 63-3 du CPP](#)) ;
- possibilité de demander l'assistance par un avocat, lequel peut consulter certaines pièces de la procédure, assister aux interrogatoires et confrontation, s'entretenir pour une durée maximale de 30 minutes avec son client, etc. ;
- se faire assister par un interprète dans l'hypothèse où elles ne comprennent pas correctement la langue française ;
- possibilité de consulter directement certaines pièces de la procédure ([article 63-4-1 du CPP](#)) ;
- faculté de présenter des observations à l'autorité judiciaire dès lors qu'une éventuelle prolongation de la mesure est envisagée ([article 63-1 du CPP](#)) ;
- elles se voient notifier le droit de garder le silence et peuvent ainsi faire des déclarations, répondre aux questions qui leur sont posées ou ne rien dire ;
- possibilité de solliciter une communication directe avec un tiers pour une durée maximale de 30 minutes ([article 63-2, II, du CPP](#)) ;
- faculté d'exercer un droit de suite dès lors qu'elles ont été remises en liberté sans que le parquet n'ait statué sur l'action publique ([article 63-8 du CPP](#)).

Prolongation de garde à vue - La mesure de garde à vue peut faire l'objet d'une prolongation d'une nouvelle durée maximale de 24 heures sous les conditions cumulatives suivantes (articles [62-3](#) et [63](#), II, du CPP) :

- l'infraction que la personne est soupçonnée avoir commise ou tenté de commettre est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à un an ;
- la prolongation de la mesure est l'unique moyen de parvenir à l'un au moins des

objectifs mentionnés aux 1° à 6° de l'article 62-2 du CPP ou de permettre, dans les cas où il n'y a pas de dépôt de nuit dans le tribunal concerné, la présentation de la personne devant l'autorité judiciaire ;

- la prolongation est nécessaire à l'enquête ;
- la prolongation est proportionnée à la gravité des faits que la personne est soupçonnée d'avoir commis ou tenté de commettre.

S'agissant des individus majeurs, le principe est celui de la prolongation de garde à vue sans présentation de la personne gardée à vue au magistrat chargé de l'enquête ou de l'information. L'intéressé peut toutefois formuler des observations ([article 63-1 du CPP](#)). Par exception, le magistrat peut décider de se faire présenter la personne gardée à vue avant de statuer sur la prolongation de la mesure.

La décision de prolongation doit être écrite et motivée. Elle doit être signée, de manière manuscrite ou électronique.

En cas de prolongation de garde à vue, la personne gardée à vue :

- doit être immédiatement informée de la prolongation ;
- doit, sous peine de nullité d'intérêt privé à grief présumé, se voir notifier ses droits ([Crim., 1er décembre 2015](#)) ;
- peut s'entretenir à nouveau 30 minutes avec son conseil ([art 63-4](#), alinéa 3, du CPP) ;
- peut solliciter un examen médical ([articles 63-3 du CPP](#)).

Prolongations supplémentaires de garde à vue - Plusieurs régimes procéduraux dérogatoires permettent à l'autorité judiciaire de prolonger la garde à vue au-delà de la durée de 48 heures.

Délinquance et criminalité organisée - Conformément aux dispositions de l'[article 706-88 du CPP](#), dès lors que les nécessités de l'enquête ou de l'instruction relatives à l'une des infractions entrant dans le champ d'application de l'[article 706-73 du CPP](#) (à l'exception des infractions douanières visées au 21^{o267}) l'exigent, la garde à vue dont fait l'objet un suspect peut, à titre exceptionnel, faire l'objet de deux prolongations supplémentaires de vingt-quatre heures chacune. Ces décisions, qualifiées par la pratique de « *grande prolongation de garde à vue* » portent ainsi la durée maximale de la garde à vue à 96 heures, soit quatre jours. Ces prolongations sont autorisées, par

²⁶⁷ Délits prévus au dernier alinéa de l'[article 414 du code des douanes](#), lorsqu'ils sont commis en bande organisée

décision écrite et motivée, soit, à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention, soit par le juge d'instruction.

À titre dérogatoire, une prolongation unique de 48 heures peut être décidée mais le juge saisi doit, dans sa décision, faire expressément référence à la durée prévisible des investigations restant à réaliser à l'issue des 48 premières heures de garde à vue.

La personne gardée à vue doit être présentée, en personne ou par visioconférence, au juge statuant sur la prolongation sauf, à titre exceptionnel, pour la seule seconde prolongation supplémentaire.

À l'occasion de la première prolongation supplémentaire, l'individu gardé à vue est examiné par un médecin. Il peut également s'entretenir à nouveau avec son conseil pour une durée maximale de 30 minutes à chaque prolongation.

Terrorisme - L'[article 706-88-1 du CPP](#) prévoit que s'il ressort des premiers éléments de l'enquête ou de la garde à vue qu'existe un risque sérieux de l'imminence d'une action terroriste en France ou à l'étranger ou que les nécessités de la coopération internationale le requièrent impérativement, le juge des libertés peut, à titre exceptionnel, décider que la garde à vue en cours d'une personne, se fondant sur l'une des infractions visées au 11° de l'[article 706-73](#)²⁶⁸, fera l'objet d'une prolongation supplémentaire de vingt-quatre heures, renouvelable une fois portant ainsi la durée maximale de la mesure à 144 heures, soit six jours.

Transport de stupéfiants *in corpore* - Modifié par l'article 26 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), l'[article 706-88-2 du CPP](#) autorise une prolongation exceptionnelle de garde à vue applicable aux personnes gardées à vue pour une infraction mentionnée au 3° de l'[article 706-73](#)²⁶⁹ dès lors qu'est établie la présence de substances stupéfiantes dans le corps de l'intéressé. Cette prolongation exceptionnelle, qui porte la durée maximale de la garde à vue à 120 heures, soit cinq jours, est décidée par le juge des libertés et de la détention.

Tableau 1 : Synthèse

Infraction concernée	Fondement	Durée maximale
Infraction punie d'emprisonnement	Article 63 , II, du CPP	24 heures
Infraction punie d'une peine d'au moins un an de privation de liberté	Article 63 , II, du CPP	48 heures
Infractions visées par l'article 706-73 du CPP (sauf 21°)	Article 706-88 CPP	96 heures

²⁶⁸ Crimes et délits constituant des actes de terrorisme prévus par les [articles 421-1 à 421-6 du code pénal](#)

²⁶⁹ Crimes et délits de trafic de stupéfiants prévus par les [articles 222-34 à 222-40 du code pénal](#)

Transport <i>in corpore</i> de stupéfiants	Article 706-88-2 du CPP	120 heures
Terrorisme	Article 706-88-1 du CPP	144 heures

Tableau 2 : Focus sur l'audition des mineurs mis en cause²⁷⁰

	Mineur âgé d'au moins 10 ans et de moins de 13 ans	Mineur âgé d'au moins 13 ans et de moins de 16 ans	Mineur âgé d'au moins 16 ans
<i>Mesure</i>	Retenue	Garde à vue	
<i>Condition</i>	Crime ou délit puni d'une peine supérieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement	Crime ou délit puni d'une peine d'emprisonnement	
<i>Durée initiale</i>	12 heures	24 heures	
<i>Conditions de la prolongation</i>	Crime ou délit puni d'une peine supérieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement	Crime ou délit puni d'une peine supérieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement	Crime ou délit puni d'une peine supérieure ou égale à 1 an d'emprisonnement
<i>Durée de la prolongation</i>	12 heures	24 heures	24 heures en droit commun
			Jusqu'à 96 heures en s'agissant du régime complet de délinquance et de criminalité organisée (art 706-73 du CPP) si un majeur a également participé à l'infraction ²⁷¹

1.1.2. Les régimes dérogatoires de délinquance et de criminalité organisée

Trois régimes - Le code de procédure pénale prévoit trois régimes distincts applicables à trois séries d'infractions distinctes, lesquelles constituent, prises dans leur ensemble,

²⁷⁰ [Article L. 413-1 et s. du code de la justice pénale des mineurs](#)

²⁷¹ [Article L. 413-11 du code de la justice pénale des mineurs](#)

les infractions de délinquance et de criminalité organisée (DCO). Existente ainsi le régime complet de l'[article 706-73](#) du CPP, le régime quasi-complet de l'[article 706-73-1](#) du CPP et le régime partiel de l'[article 706-74](#) du CPP.

A l'exception de l'infraction visée au 21° de l'[article 706-73](#) du CPP, le régime complet de DCO permet de mettre en œuvre l'ensemble des actes de procédure dérogatoires²⁷². Le régime partiel ne permet de mettre en œuvre que deux d'entre elles, à savoir les mesures conservatoires de l'[article 706-103 du CPP](#) et l'acte de surveillance.

Le régime quasi-complet de l'[article 706-73-1](#) du CPP, créé par la loi n° 2015-993 du 17 août 2015, permet de mettre en œuvre l'ensemble des actes de procédure dérogatoires à la seule exception de la prolongation supplémentaire de garde à vue jusqu'à 96 heures prévue par l'[article 706-88 du CPP](#).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

A l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la [loi n° 2004-204 du 9 mars 2004](#) portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite Perben II, le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#), a jugé :

« si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées ».

« Considérant que les infractions retenues par l'article 706-73 sont susceptibles, pour la plupart, de porter une atteinte grave à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes ; qu'il en est ainsi de l'extorsion, mentionnée au 8 ° de cet article, dont la violence, la menace de violences ou la contrainte sont des éléments constitutifs en vertu de l'article 312-1 du code pénal ; qu'il en est de même des destructions, dégradations ou détériorations mentionnées au 9 ° de cet article, qui, aux termes de l'article 322-6 du code pénal, sont provoquées par une substance explosive, un

²⁷² Interception des communications, captation de données informatiques, sonorisation et captation d'images, IMSI-catcher, garde à vue de 96 heures, etc.

incendie ou tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes ;

Considérant que, parmi les infractions ne portant pas nécessairement atteinte aux personnes, figure le vol lorsqu'il est qualifié de crime ; que, toutefois, si le vol commis en bande organisée trouve sa place dans cette liste, il ne saurait en être ainsi que s'il présente des éléments de gravité suffisants pour justifier les mesures dérogatoires en matière de procédure pénale prévues à l'article 1er de la loi déferée ; que, dans le cas contraire, ces procédures spéciales imposeraient une rigueur non nécessaire au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789 ; qu'il appartiendra à l'autorité judiciaire d'apprécier l'existence de tels éléments de gravité dans le cadre de l'application de la loi déferée ».

Sous cette réserve, le Conseil juge que les infractions d'atteintes aux biens visées par l'article 706-73 du CPP sont suffisamment graves et complexes pour se voir appliquer les actes de procédure dérogatoire et, notamment, la prolongation supplémentaire de garde à vue.

S'agissant de la complexité, le Conseil précise que « la difficulté d'appréhender les auteurs des infractions mentionnées à l'article 706-73 nouveau du code de procédure pénale tient à l'existence d'un groupement ou d'un réseau dont l'identification, la connaissance et le démantèlement posent des problèmes complexes ».

C'est par une [décision du 4 décembre 2013](#) que le Conseil constitutionnel a, pour la première fois, censuré des dispositions prévoyant d'appliquer la prolongation supplémentaire de garde à vue à la matière économique et financière. Il a ainsi jugé que :

« à l'exception du délit prévu par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes, les infractions énumérées par l'article 706-1-1, de corruption et de trafic d'influence ainsi que de fraude fiscale et douanière, constituent des délits qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes ; qu'en permettant de recourir à la garde à vue selon les modalités fixées par l'article 706-88 du code de procédure pénale au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces délits, le législateur a permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi » (cons. 77).

C'est dans la droite ligne de cette décision que le Conseil a censuré, sur question prioritaire de constitutionnalité, la possibilité de recourir à la prolongation supplémentaire de garde à vue en matière d'escroquerie aggravée par la bande organisée. Le Conseil a ainsi jugé que :

« l'escroquerie est un délit contre les biens défini par l'article 313-1 du code pénal comme « le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge » ; que, même lorsqu'il est commis en bande organisée, le délit d'escroquerie n'est pas susceptible de porter atteinte en lui-même à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes ; qu'en permettant de recourir à la garde à vue selon les modalités fixées par l'article 706-88 du code de procédure pénale au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ce délit, le législateur a permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi » ([Cons. const., 9 octobre 2014](#), cons. 13).

C'est à la suite de cette décision que le législateur a, par la [loi n° 2015-993 du 17 août 2015](#), introduit l'article 706-73-1 du CPP et a donc créé le régime quasi-complet de DCO évoqué *supra*.

Faisant application de sa jurisprudence, le Conseil a censuré certaines dispositions de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025](#) visant à sortir la France du piège du narcotrafic, lesquelles prévoyaient d'ajouter certains crimes et délits de corruption et de trafic d'influence²⁷³ à la liste des infractions visées à l'article 706-73 du CPP, ajout qui aurait eu pour conséquence de rendre la prolongation supplémentaire de garde à vue applicable à ces infractions. Réalisant un contrôle de proportionnalité entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis (droits de la défense et liberté individuelle), le Conseil motive sa décision de la façon suivante :

« 439. Si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve, d'une part, que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées et, d'autre part, que ces mesures soient conduites dans le respect des

²⁷³ Infractions bénéficiant déjà d'une procédure dérogatoire, prévue par les articles [704](#) et s. du CPP, permettant la mise en œuvre de divers actes d'enquête dérogatoires (art [706-1-1](#) et [706-1-2](#) du CPP), parmi lesquels ne figurent ni la perquisition nocturne, ni la prolongation supplémentaire de garde à vue

prérogatives de l'autorité judiciaire à qui il incombe en particulier de garantir que leur mise en œuvre soit nécessaire à la manifestation de la vérité.

440. Les dispositions contestées inscrivent dans la liste des infractions visées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, d'une part, les crimes et délits de corruption d'agent public et de trafic d'influence prévus aux articles 432-11, 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-4 et 435-7 à 435-10 du code pénal, lorsqu'ils sont en relation avec l'une des autres infractions mentionnées à l'article 706-73. D'autre part, elles inscrivent dans cette même liste les délits de corruption prévus aux articles 445-1 à 445-2-2 du code pénal, lorsqu'ils sont commis en bande organisée et qu'ils sont en relation avec l'une des autres infractions mentionnées à l'article 706-73.

441. Elles ont ainsi pour effet de permettre le recours aux techniques spéciales d'enquête ainsi que la mise en œuvre de mesures de garde à vue, dans les conditions dérogatoires au droit commun prévues par l'article 706-88 du code de procédure pénale, au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces infractions.

442. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu tenir compte de la difficulté d'appréhender les auteurs des infractions qu'elles visent. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

443. Toutefois, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 4 décembre 2013 mentionnée ci-dessus, les infractions de corruption et de trafic d'influence, si elles constituent pour certaines des atteintes graves à l'autorité de l'État, ne sont pas susceptibles de porter atteinte en elles-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, même lorsqu'elles sont commises en bande organisée.

444. Dès lors, en permettant de recourir à la garde à vue pour une durée maximale de quatre-vingt-seize heures au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces infractions, au seul motif qu'elles sont en relation avec l'une quelconque des autres infractions mentionnées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, le législateur a permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi » ([Cons. const., 12 juin 2025](#)).

[Le commentaire](#) de la décision précitée indique que la précision, qualifiée d'inédite, de « relation avec l'une des autres infractions mentionnées au présent article » visait à remédier à l'inconstitutionnalité de la présence des infractions de corruption dans cette liste, que le Conseil avait constatée dans sa décision susmentionnée de 2013. Visant les décisions susvisées de 2013 et de 2014, les services juridiques du Conseil

poursuivent en rappelant que le Conseil distingue bien la grande prolongation de garde à vue des autres actes d'enquête dérogatoires. Ils n'exposent ensuite pas davantage le raisonnement tenu par le Conseil et se contentent de reproduire les considérants concernés.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Conventionnellement, la garde à vue est soumise à l'article 5, §3, de la [Convention européenne des droits de l'homme](#), lequel dispose que :

« toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires ».

La Cour européenne des droits de l'homme juge que ces dispositions fournissent des garanties contre toute privation arbitraire ou injustifiée de liberté aux personnes arrêtées ou détenues au motif qu'on les soupçonne d'avoir commis une infraction pénale ([Aquilina c. Malte \[GC\], 29 avril 1999](#), § 47 ; [Stephens c. Malte \(n° 2\), 21 avril 2009](#), § 52). Elle juge encore que le contrôle judiciaire des ingérences de l'exécutif dans le droit individuel à la liberté constitue un élément essentiel de la garantie de l'article 5, §3, de la CEDH ([Brogan et autres c. Royaume-Uni, 29 novembre 1988](#), § 58 ; [Pantea c. Roumanie, 3 septembre 2003](#), § 236 ; [Assenov et autres c. Bulgarie, 28 octobre 1998](#), § 146).

L'expression, mentionnée au §3 de l'article 5, « *un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* » est synonyme d'« *autorité judiciaire compétente* », au sens de l'article 5, §1, c) ([Schiesser c. Suisse, 4 décembre 1979](#), § 29). La première disposition de l'article 5, §3, vise à assurer un contrôle judiciaire rapide et automatique d'une détention ordonnée par la police ou l'administration dans les conditions du paragraphe 1 c) ([De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas, 22 mai 1984](#), § 51 ; [Aquilina c. Malte \[GC\], 29 avril 1999](#), §§ 48-49).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'[article 706-73-1 du CPP](#) liste diverses infractions relevant, pour l'essentiel, de la grande délinquance économique et financière. Ces infractions, par leur complexité, se distinguent de la délinquance de droit commun et même des infractions relevant du régime complet de délinquance et de criminalité organisée.

Ces infractions nécessitent des investigations lourdes et particulièrement techniques (perquisitions, saisies et exploitation de supports numériques). Ainsi, dans les dossiers à dominante économique et financière (ECOFI), l'efficacité de la garde à vue repose sur la capacité des enquêteurs à :

- obtenir des éléments de preuve (perquisitions et saisies) ;
- exploiter une partie significative des pièces saisies pendant la mesure ;
- reconstituer les flux financiers, les liens capitalistiques et les chaînes de décision ;
- confronter immédiatement les mis en cause aux documents découverts (écritures comptables, virements suspects, échanges électroniques, conventions sociétaires).

Dans les dossiers complexes, les perquisitions portent fréquemment sur plusieurs sites et impliquent plusieurs mis en cause, rendant une durée de garde à vue limitée à 48 heures objectivement insuffisante. Il n'est ainsi pas rare qu'une perquisition mobilise pendant une journée entière de nombreux enquêteurs et techniciens. Sur un délai global de 48 heures, le temps restant pour une exploitation même minimale des éléments saisis et pour des auditions effectives se trouve mécaniquement réduit.

Par ailleurs, la présence quasi systématique de supports numériques (serveurs, postes informatiques, messageries, outils de gestion, plateformes de paiement), impliquent des opérations lourdes de copie ou d'extraction de données volumineuses et hétérogènes. La complexité de ces investigations résulte également de la nécessité d'identifier, dans un temps contraint, parmi l'ensemble des données collectées, les pièces pertinentes au regard des qualifications pénales retenues (escroquerie, blanchiment, association de malfaiteurs).

Enfin, les investigations nécessitent l'analyse de fichiers documentaires en nombre important et d'une technicité certaine (statuts, procès-verbaux d'assemblées générales, contrats de travail, conventions intra-groupes, relevés bancaires, facturations croisées, etc.). La nature de ces documents, exploités par des enquêteurs spécialisés, couplés à la multitude d'acteurs de ces réseaux financiers rendent les enquêtes et informations d'autant plus longues et ardues.

Ces investigations s'inscrivent fréquemment dans le cadre de réseaux d'escroquerie structurés et organisés, reposant sur des mécanismes de dissimulation sophistiqués

tels que l'utilisation de comptes dits « rebonds »²⁷⁴, de mules bancaires²⁷⁵, de prête-noms²⁷⁶, de sociétés écrans²⁷⁷ ou de sociétés offshore, souvent administrées par des gérants de paille. La mise au jour de ces circuits impose une analyse fine des flux financiers, des mouvements de fonds fractionnés et des interactions entre entités juridiques fictives ou faiblement actives. Cette exploitation suppose une compréhension approfondie de documents comptables et sociaux souvent volontairement complexifiés : montages juridiques imbriqués, comptabilités éclatées entre plusieurs entités, conventions intra-groupes artificielles, fausses prestations de services ou jeux d'écritures destinés à masquer l'origine frauduleuse des fonds. L'analyse de ces éléments nécessite un temps incompressible de lecture, de recoupement et de contextualisation.

Les auditions, nécessitant une préparation approfondie, peuvent durer plusieurs heures en raison de la multiplicité des intervenants, de la complexité des structures et de la sophistication des mécanismes de blanchiment, incluant désormais le recours aux cryptoactifs, dont l'analyse requiert une expertise spécifique et rare. En effet, l'usage croissant des cryptoactifs dans les schémas d'escroquerie et de blanchiment, via des plateformes d'échange, des portefeuilles numériques ou des services de mixage, complexifie encore les investigations. L'identification des bénéficiaires effectifs, le traçage des transactions sur blockchain, la sécurisation des clés privées et les démarches en vue de saisies pénales constituent autant d'opérations techniques lourdes, incompatibles avec les contraintes temporelles actuelles de la garde à vue.

Depuis la censure du Conseil constitutionnel en 2013, les technologies numériques ont profondément évolué. L'octroi d'un délai supplémentaire de 24 heures apparaît désormais indispensable pour concilier l'efficacité des investigations avec le respect des droits de la défense.

En pratique, la limitation de la garde à vue à 48 heures dans ce contentieux entraîne :

- une exploitation différée des données saisies, hors temps de la mesure ;
- l'impossibilité de confronter utilement les mis en cause à certains éléments décisifs ;
- un allongement global des délais d'enquête ;

²⁷⁴ Compte bancaire ou de paiement utilisé pour recevoir les fonds d'une victime avant que ceux-ci ne soient rapidement transférés vers d'autres comptes, notamment ouverts à l'étranger.

²⁷⁵ Ouverture de comptes, ensuite utilisé pour receler ou blanchir, par des individus, munis ou non de faux documents, sur instigation de délinquants.

²⁷⁶ Personne qui, dans une affaire, un contrat, s'engage sous son propre nom pour le compte d'une autre qui ne veut pas faire apparaître le sien.

²⁷⁷ Société à l'activité fictive, créée pour marquer les transactions financières d'une ou de plusieurs autres sociétés.

- un risque accru de déperdition ou d'altération de la preuve.

L'Office de lutte contre le travail illégal (OCLTI) de la gendarmerie nationale est fréquemment confronté à ces difficultés dans les affaires qu'il est amené à traiter :

Cas 1 : Dans le cadre d'une enquête à forts enjeux financiers ciblant une entreprise de travail temporaire espagnole, les enquêteurs ont été confrontés à une quantité importante de documents, de preuves et d'éléments à analyser et à comparer pendant le temps de la garde à vue. Pour faire face au manque de temps, il a fallu mobiliser un nombre conséquent d'enquêteurs afin de pouvoir réaliser un maximum d'actes dans le délai imparti. Il a ainsi été nécessaire de procéder à la confrontation de nombreuses personnes physiques, souvent entendues dans des unités distantes et géographiquement éloignées. Il a également été nécessaire de leur présenter les éléments recueillis, attendre l'arrivée des avocats, lesquels ont formulé de nombreuses observations au cours de la mesure, ainsi que réaliser des perquisitions, mobilisant du temps et des moyens supplémentaires indispensables à la manifestation de la vérité.

Le manque de temps a contraint à prioriser certains actes, sans pouvoir exploiter et présenter l'ensemble des éléments. Ne bénéficiant plus de l'effet de surprise, les gendarmes, chargés de diligenter ultérieurement les actes complémentaires (auditions et perquisitions) n'ont pu que constater leur faible efficacité. Cette situation a offert aux mis en cause l'opportunité d'adapter leur stratégie de défense et, le cas échéant, de faire disparaître ou d'altérer des éléments de preuve.

Cas 2 : Une enquête visant un groupement d'intérêt économique, impliquant plusieurs entités a fait apparaître des difficultés directement liées au délai contraint de 48 heures de garde à vue. Ainsi, au cours de la mesure, il a été nécessaire de procéder à des perquisitions particulièrement longues, lesquelles ont mobilisé une part importante du temps consacré aux auditions. Ces dernières, présentant un caractère technique, ont nécessité des explications détaillées et approfondies. Elles se sont déroulées en présence des avocats, lesquels ont sollicité de nombreuses corrections, contribuant à consommer le temps de garde à vue. Dans ces conditions, il n'a pas été possible d'aborder l'ensemble des points initialement prévus dans les canevas d'audition, ces dernières n'ayant pu être achevées. Un procès-verbal spécifique de « carence » a été dressé afin de constater cette impossibilité et d'en préciser les raisons.

Cas 3 : Une enquête portant sur le fonctionnement d'une entreprise de travail temporaire fictive, a nécessité la réalisation de nombreux actes d'investigation dans un temps limité. Au cours de la mesure de garde à vue, il a été procédé à des perquisitions multiples, menées sur différents sites, dont la durée s'est avérée particulièrement chronophage en raison du volume de documents et de supports numériques à appréhender. Les auditions ont été réalisées dans un second temps. La

succession de ces actes a imposé un rythme soutenu dans la conduite des investigations au risque d'exposer la procédure à des nullités sur le plan procédural.

Ainsi, le passage à un régime de garde à vue de 72 heures permettrait :

- une exploitation structurée des pièces essentielles ;
- des auditions complémentaires et des confrontations éclairées ;
- une sécurisation juridique accrue de la procédure, en garantissant que les déclarations recueillies reposent sur des éléments matériels consolidés.
- bénéficier de l'effet de surprise en multipliant les perquisitions et les auditions sans que les mis en cause n'aient eu le temps de s'accorder sur leur version ou détruire des éléments de preuve.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La durée maximale de garde à vue des personnes suspectées d'avoir commis ou tenté de commettre une ou plusieurs des infractions visées à l'[article 706-73-1 du CPP](#) est de 48 heures. Cette durée n'est pas en adéquation avec l'évolution de la délinquance économique et financière organisée, notamment s'agissant des infractions de corruption auxquelles les organisations criminelles ont largement recours. Les infractions de criminalité et de délinquance économique et financière sont des infractions, souvent occultes ou dissimulées, particulièrement complexes à établir qui supposent la mise en place d'importantes investigations.

Le présent article prévoit également de corriger l'inclusion de certaines infractions douanières dans l'article 706-73 du CPP. En effet, la garde à vue supplémentaire de l'article 706-88 ne leur étant pas applicable, il convient de transférer ces infractions à l'article 706-73-1. Cette malfaçon législative est source d'erreur pour les praticiens et ne se justifie aucunement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de rendre l'article 706-88 du CPP applicable aux infractions de l'article 706-73-1 a été écartée à raison de la jurisprudence constitutionnelle.

Il a été envisagé de reprendre les écritures censurées dans le cadre de la loi visant à lutter contre le narcotrafic et de lier les infractions de corruption et de blanchiments

à certaines infractions de l'article 706-73 limitativement énuméré. Cette option a été écartée puisqu'elle est apparue trop restrictive et assez lourde à établir.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à permettre une prolongation supplémentaire unique de 24 heures de la durée de la garde à vue qui serait applicable, sur décision du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction, sur requête du procureur de la République, aux enquêtes de police et information portant sur des infractions relevant de l'article 706-73-1 du CPP. Cette prolongation supplémentaire ne sera pas applicable aux mineurs.

Cette option retient des garanties identiques à la prolongation supplémentaire de garde à vue applicable aux infractions visées par l'article 706-73 du CPP, à savoir :

- L'intervention d'un juge ;
- La présentation de la personne garde à vue au juge ;
- Une décision de prolongation écrite et motivée ;
- Un examen médical obligatoire en cas de prolongation ;
- Un nouvel entretien de 30 minutes *maximum* avec l'avocat en cas de prolongation ([article 63-4](#), dernier alinéa, du CPP).

Les infractions visées par le 21° de l'article 706-73 du CPP sont transférées dans l'article 706-73-1.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les articles 706-88, 706-73 et 706-73-1 du CPP sont modifiés. Un nouvel article 706-88-3 est inséré dans le CPP.

La constitutionnalité des trois modifications n'a pas à être questionnée puisqu'elles ne modifient en rien l'état du droit qu'elle rend simplement plus lisible et cohérent.

S'agissant de la création de l'article 706-88-3, il y a tout lieu de considérer que les infractions visées à l'article 706-73-1 du CPP constituent à l'évidence des infractions

complexes tant il est incontestable que leurs auteurs appartiennent à des groupements ou réseaux « *dont l'identification, la connaissance et le démantèlement posent des problèmes complexes* ».

Le législateur et le juge constitutionnel ont reconnu la gravité et la sensibilité des infractions visées à l'[article 706-73-1 du CPP](#), justifiant ainsi le recours à la quasi-totalité des actes procéduraux dérogatoires applicables au régime complet de délinquance et de criminalité organisée. Seule la prolongation supplémentaire de garde à vue est aujourd'hui exclue. S'agissant du critère de gravité, exception faite des infractions obstacle²⁷⁸ et infractions de conséquence²⁷⁹, les infractions visées par l'articles 706-73-1 du CPP sont toutes punies d'au moins 5 ans d'emprisonnement²⁸⁰.

Porter la durée maximale de garde à vue pour ce type d'infractions à 72 heures, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction, membres de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, apparaît concilier les impératifs imposés par le conseil constitutionnel de gravité et de complexité des infractions commises avec les besoins exprimés par les services d'enquête et les autorités de poursuite qui œuvre pour la manifestation de la vérité. De plus, ces dispositions n'introduisent pas de discriminations injustifiées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Outre le droit au silence, la prohibition des traitements inhumains et dégradants, le droit à l'information des raisons de son arrestation ou encore l'intervention de l'avocat, qui ne sont pas ici en cause dans la mesure où l'architecture globale de la garde à vue n'est pas modifiée et se calque sur des régimes existants, le droit conventionnel exige l'intervention d'un magistrat indépendant et impartial au début de la mesure²⁸¹. Jusqu'à présent, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais réduit l'exigence de présentation à l'autorité judiciaire en deçà de 48 heures.

Les présentes écritures ne modifient en rien le rôle de l'autorité judiciaire, laquelle interviendra pour autoriser une prolongation supplémentaire de 24 heures à l'issue des 48 premières heures de garde à vue.

²⁷⁸ Association de malfaiteurs et concours à une organisation criminelle

²⁷⁹ Non-justification de ressources, recel et blanchiment

²⁸⁰ Sont réprimées de 5 ans d'emprisonnement les infractions incriminées par les articles [L. 114-13 du code de la sécurité sociale](#), [433-2](#), [434-9-1](#), [435-2](#), [435-4](#), [435-8](#) et [435-10](#) du code pénal. De même, le 11° de l'article 706-73-1 se réfère aux infractions de droit commun aggravées par la circonstance tenant au but de servir les intérêts d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger punies d'au moins 5 ans

²⁸¹ Article 5, §3, de la Convention européenne des droits de l'homme.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Le maintien de certains suspects sur une plus longue période de garde à vue entraînera un impact sur les avocats qui seront conduits à les assister sur une plus longue période temporelle.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le maintien de certains suspects sur une plus longue période de garde à vue entraînera un impact budgétaire modeste mais non quantifiable.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les auteurs d'infractions visées par l'article 706-73-1 du CPP pourront faire l'objet de gardes à vue d'une durée augmentée à 72 heures.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

En prévoyant la possibilité d'une prolongation supplémentaire de la durée des gardes à vue mises en œuvre à l'égard de personnes suspectées d'avoir commis diverses infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisée, le présent article aura un impact sur les forces de sécurité intérieure.

Le présent article, en permettant au parquet de saisir sur requête le JLD aux fins de prolongation supplémentaire de garde à vue pour de nouvelles infractions, en permettant au JLD de statuer par ordonnance et en offrant une faculté de

prolongation nouvelle au magistrat instructeur, aura également un impact sur les services judiciaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les présentes dispositions ne seront pas applicables aux mineurs délinquants.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Augmentant les prérogatives accordées aux enquêteurs, parquets et magistrats instructeurs diligentant des investigations concernant diverses infractions relevant de la délinquance et de la criminalité organisée, que ce soit dans le cadre d'une enquête de police ou d'une information judiciaire, le présent article poursuivant l'objectif d'une meilleure efficacité de l'action pénale et, ainsi, de la répression des troubles à l'ordre public.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Aux termes du 2° de l'article 112-2 du code pénal, les lois fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur.

Dès lors, le présent article, relatif à la procédure pénale, sera applicable au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre l'ensemble du territoire hexagonal, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Cette mesure est également applicable sur mention expresse d'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. A ce titre, l'article 27 du présent projet de loi met à jour le compteur prévu au sein de l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

TITRE III – ADAPTATION DES MOYENS D'INTERVENTION

Article 14 – Procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l'état du droit, le recours à la captation d'images par des caméras installées sur des aéronefs (notamment des drones) est possible au moyen de différents dispositifs déjà prévus par la loi, notamment les [articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure \(CSI\)](#).

Les caméras aéroportées peuvent être employées par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que par les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à [l'article L. 1321-1 du code de la défense](#), dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens (article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure - CSI).

La loi encadre strictement l'usage de ces dispositifs et énumère de façon limitative les finalités pour lesquelles ils peuvent être mis en œuvre. Ces derniers ne peuvent être autorisés que pour assurer :

- La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation²⁸² ;
- La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre

²⁸² Cela peut concerner par exemple les réseaux et installations ferroviaires, installations de télécommunication ou de transport d'énergie sujettes à des opérations de sabotage (par exemple comme avant les JO), des sites sensibles ou des bâtiments accueillant des chefs d'Etat / de gouvernement / des délégations étrangères.

public ;

- La prévention d'actes de terrorisme ;
- La régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ;
- La surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;
- Le secours aux personnes.

Le recours à ces dispositifs est conditionné par l'obtention de l'autorisation écrite et motivée du préfet, délivrée pour une durée de trois mois maximum et pour un périmètre géographique bien délimité. L'autorisation fixe le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique. Le préfet peut mettre fin à tout moment à l'autorisation s'il estime que les conditions de sa délivrance ne sont plus réunies.

Le préfet se voit également transmettre chaque semaine un registre (mentionné à [l'article L. 242-4 du CSI](#)) faisant apparaître le détail de chaque intervention réalisée dans le cadre de l'autorisation afin qu'il puisse s'assurer de la conformité des interventions réalisées à l'autorisation délivrée.

En outre, les caméras aéroportées peuvent aussi être utilisées par les agents des douanes dans l'exercice de leurs missions de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées et de tabac et de surveillance des frontières ([II de l'article L. 242-5 du CSI](#)) ainsi que par les pompiers au titre de leurs missions de sécurité civile ([article L. 242-6 du CSI](#)).

Les modalités de mise en œuvre des traitements de données captées au moyen de caméras installées sur des aéronefs, mis en œuvre par les acteurs de la sécurité civile, les services de la police nationale, la gendarmerie nationale, les douanes ou les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, sont précisées par voie réglementaire (articles R. 242-1 à R. 242-15 du CSI). Ces dispositions encadrent ainsi la captation des images, en excluant par exemple l'enregistrement du son, au regard des finalités poursuivies par les responsables de traitement. Les conditions d'information du public, d'exercice des droits ainsi que les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes concernées sont également déclinées et précisées en fonction de l'usage des caméras aéroportées (sécurité civile ou sécurité publique).

Enfin, ces caméras aéroportées peuvent être mises en œuvre dans le cadre de missions de police judiciaire et dès lors qu'un tel usage est exigé par les nécessités d'une

enquête ou d'une instruction portant sur un délit ou crime puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, une procédure de recherche d'une personne en fuite ou une procédure d'enquête ou d'instruction de recherche des causes de la mort ou de la disparition ([articles 230-47 à 230-53 du code de procédure pénale](#)).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ([décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012](#)).

Dans sa [décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés](#), le Conseil constitutionnel a censuré une première fois le cadre juridique initialement prévu par le législateur dans la mesure où celui-ci n'avait pas apporté de garanties suffisantes pour opérer une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

La [loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure \(loi RPSI\)](#) a réintroduit ce régime en l'assortissant de garanties de nature à répondre aux réserves émises par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2021. Le législateur s'est ainsi efforcé de circonscrire davantage l'utilisation des caméras aéroportées mais aussi de renforcer et de préciser les contours de l'autorisation préfectorale délivrée pour permettre leur mise en œuvre.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins de nouveau censuré le dispositif concernant la mise en œuvre des drones en urgence, notamment car il prévoyait, s'agissant de l'usage des caméras aéroportées, qu'« en cas d'urgence résultant d'« une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens », [les services de police et de gendarmerie ainsi que les militaires] peuvent recourir immédiatement à ces dispositifs aéroportés, pour une durée pouvant atteindre quatre heures et à la seule condition d'en avoir préalablement informé le préfet ». Le Conseil constitutionnel a, à cet égard, considéré que « *les dispositions permettent le déploiement de caméras aéroportées, pendant une telle durée, sans autorisation du préfet, sans le réserver à des cas précis et d'une particulière gravité, et sans définir les informations qui doivent être portées à la connaissance de ce dernier* » sont contraires à la Constitution. Elles ne permettaient donc pas d'assurer une

conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée ([décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022](#)).

Compte tenu des motifs de cette censure, il revient au législateur de prévoir de nouvelles garanties pour mieux encadrer l'usage des caméras aéroportées en cas d'urgence.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- Le [règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données - RGPD). Le RGPD s'applique à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel entrant dans son champ d'application tel que prévu aux articles 2 à 4 de ce règlement ;
- La [directive \(UE\) 2016/680](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil directive européenne du 27 avril 2016 (dite « police-justice »). Cette directive, concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, a été transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette directive a vocation à s'appliquer lorsque deux critères sont réunis :
 - Un critère matériel : le traitement est mis en œuvre, à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
 - Un critère organique : il est mis en œuvre par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de

puissance publique.

L'usage des caméras aéroportées relève de ce cadre juridique, qu'elles le soient dans un cadre d'urgence ou dans le cadre « normal » de leur utilisation (actuel article L. 242-5 du CSI) et dès lors qu'elles constituent des opérations de captation d'images portant sur des données à caractère personnel. Au regard des finalités poursuivies et des services responsables de leur mise en œuvre, les traitements envisagés relèveront du cadre juridique prévu par la directive « police-justice ».

La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à [l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978](#). En particulier, les données doivent être, d'une part, collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et, d'autre part, adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'usage des caméras aéroportées par des autorités publiques, y compris pour des finalités légitimes et restreintes, soulève des enjeux en termes de garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'avis par le Gouvernement, a considéré que : « l'intervention d'un acte réglementaire autorisant le traitement des données personnelles collectées par une caméra aéroportée employée dans des missions de police générale ou à des fins de police judiciaire ne peut fournir une base légale suffisante à la captation d'images voire de sons par les autorités publiques au moyen de ce procédé. [...] cette captation relève de matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution, celui-ci pouvant seul, en en fixant les éléments principaux, définir les conditions permettant d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, comme il l'a fait pour la vidéoprotection et les caméras individuelles. Le Conseil d'État estime donc qu'il est nécessaire de fixer un cadre législatif d'utilisation des caméras aéroportées par les forces de sécurité et les services de secours » ([avis n° 401214 du 20 octobre 2020](#)). En

effet, les atteintes susceptibles d'être portées au droit à la vie privée induisent la nécessité d'un encadrement législatif de tels usages.

Le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de la loi RPSI prévoyant une procédure d'urgence dérogatoire pour l'usage de caméras aéroportées en cas d'exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens (décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022).

Compte tenu des motifs de cette censure, il revient au législateur de prévoir de nouvelles garanties pour mieux encadrer l'utilisation des caméras aéroportées en cas d'urgence.

En effet, cette procédure aménagée permet de répondre à des situations opérationnelles auxquelles les forces de sécurité intérieure et les agents des douanes peuvent être confrontés, dans lesquelles une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes est caractérisée et qui nécessitent donc, exceptionnellement, qu'une action directe et rapide de leur part soit réalisée. Une telle situation peut par exemple se présenter en cas d'émeutes ou de violences urbaines d'une intensité particulière (les drones permettraient d'aller en reconnaissance dans des zones difficilement accessibles aux forces de sécurité intérieure pour adapter la réponse opérationnelle), de catastrophes aériennes, dans la phase de recherche de l'appareil qui s'est écrasé, en cas d'intrusion de personnes au sein d'un site sensible, tel qu'une installation nucléaire de production d'électricité, ou en cas de blocage d'un réseau routier, autoroutier ou ferroviaire (comme une opération escargot conséquente dans le cadre de manifestations agricoles non déclarées et donc imprévues pouvant entraîner des accidents en chaîne de la circulation à une heure où le trafic est important).

Les situations de crise auxquelles font face les forces d'intervention rapide des services de la police nationale (notamment le RAID) et de la gendarmerie nationale (notamment le GIGN) sont susceptibles d'entrer dans le champ de cette procédure d'urgence. Dans ces situations de crise, l'usage d'un drone peut permettre d'appuyer la progression d'une colonne d'intervention pour la protéger contre des embuscades ou des pièges.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à aménager la procédure d'autorisation d'utilisation des caméras aéroportées, par les forces de sécurité intérieure, certains militaires et par les agents des douanes mentionnés à l'article L. 242-5 du CSI, face à une situation d'urgence caractérisée nécessitant une intervention immédiate afin de renforcer la réactivité et l'efficacité des opérations menées tout en assurant la sécurité des agents sur le terrain.

Il s'agit donc de permettre, de façon dérogatoire, aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, aux militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense ainsi qu'aux agents des douanes de mettre en œuvre des drones en obtenant une autorisation de l'autorité préfectorale délivrée par tous moyens permettant d'en assurer sa matérialité.

Cette décision d'autorisation, immédiatement exécutoire, fait l'objet d'une publicité par tout moyen conformément et dans les conditions prévues à [l'article L. 242-3 du CSI](#).

Elle devra être formalisée dans l'heure qui suit, selon les modalités prévues au IV de l'article L. 242-5 du CSI dans le cadre duquel cette procédure dérogatoire s'inscrit, c'est-à-dire par une décision écrite et motivée au regard des éléments fondant la demande d'autorisation.

A défaut de cette formalisation dans l'heure, le déploiement de ces dispositifs est interrompu.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une disposition législative est nécessaire pour aménager la procédure d'autorisation d'utilisation des caméras aéroportées en cas d'urgence. Cette disposition sera intégrée au sein du code de la sécurité intérieur.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure relative à la procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs est intégrée dans le IV de l'article L. 242-5 du CSI. Il est prévu que, par dérogation à la procédure normale, lorsque l'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes nécessite une intervention sans délai, les traitements mentionnés à ce même article peuvent être mis en œuvre immédiatement, après autorisation du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, obtenue par tous moyens permettant d'en assurer sa matérialité (par exemple par un SMS, un mail, un appel retranscrit sur procès-verbal...).

La décision d'autorisation est immédiatement exécutoire et fait l'objet d'une publicité par tout moyen conformément et dans les conditions prévues à l'article L. 242-3 du CSI (information sur le site de la préfecture par exemple, ou sur un réseau social).

Elle devra être formalisée dans l'heure qui suit, conformément au IV de l'article L. 242-5 du CSI dans le cadre duquel cette procédure dérogatoire s'inscrit, c'est-à-dire par arrêté préfectoral, dûment motivé au regard des éléments fondant la demande d'autorisation et publié dans les meilleurs délais selon les modalités de droit commun.

A défaut de cette formalisation dans l'heure, le déploiement de ces dispositifs est interrompu.

Ce cadre juridique permet ainsi de lever les réserves du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 : le dispositif est en effet circonscrit à une situation d'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes uniquement. En outre, le déploiement en urgence de caméras aéroportées ne sera possible que pour les finalités précisément définies aux 1° à 6° du I de l'article L. 242-5 et, pour les agents des douanes, au II, du même article, en respectant les garanties légales prévues par cet article.

Par ailleurs, le déploiement des drones est soumis à une autorisation (et ne fait pas l'objet d'une simple information) que l'autorité administrative délivre par tous moyens pour permettre aux services opérationnels d'intervenir le plus rapidement possible afin de répondre à cette situation d'urgence.

Cette autorisation délivrée par tous moyens est régularisée très rapidement, au maximum dans l'heure qui suit, en prenant la forme d'un arrêté pris dans les conditions de droit commun. A défaut de cette formalisation, les opérations de vol sont immédiatement interrompues.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure relative à la procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs est intégrée au IV de l'article L. 242-5 du CSI.

Cette mesure offre des garanties de nature à répondre aux griefs soulevés par Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022. En effet, il est prévu :

- De préciser les circonstances à l'égard desquelles l'urgence s'apprécie, qui ne peut concerner que des situations relevant des finalités prévues par les 1° à 6° du I et par le II de l'article L. 242-5 du CSI et lorsqu'une atteinte grave à la sécurité des personnes est en jeu, afin de lever la réserve tirée de l'absence de cas précis et d'une particulière gravité ;
- De prévoir que les drones ne peuvent être déployés qu'après autorisation de l'autorité administrative (et non pas après une simple information de cette dernière) délivrée par tous moyens sur la base des informations listées au IV et communiquées par le service demandeur. Cette autorisation fait l'objet d'une publicité immédiate ;
- De prévoir que cette autorisation est formalisée dans l'heure qui suit par un arrêté préfectoral dûment motivé.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article s'inscrit pleinement dans le cadre européen de la protection des données à caractère personnel en vigueur.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le dispositif retenu ne crée pas d'obligation nouvelle pour les particuliers.

Les personnes ayant fait l'objet d'une captation d'images, prises au moyen d'un aéronef dans le cadre de la procédure d'urgence, pourront exercer leurs droits (accès et effacement des données) auprès du service responsable du traitement.

Par ailleurs, la procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs permettra de renforcer l'efficacité de l'action des forces de sécurité intérieure et des agents des douanes, au bénéfice de la sécurité des citoyens, en cas d'exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure ne concerne que les caméras aéroportées utilisées par les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense ainsi que par les agents des douanes.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Actuellement, les services préfectoraux ont déjà connaissance des principes applicables en la matière et de la procédure d'autorisation « de droit commun » prévue à l'article L. 242-5 du CSI. La procédure dérogatoire n'a pas vocation à faire évoluer ces principes mais simplement à prévoir un cadre supplémentaire d'usage des drones adapté à des situations opérationnelles imprévisibles présentant un risque grave d'atteinte aux personnes et nécessitant une intervention immédiate.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs permettra de renforcer l'efficacité de l'action des forces de sécurité intérieure et des agents des douanes, au bénéfice de la sécurité des citoyens, en cas d'exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été consultée, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi du 6 janvier 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2026-023 du 12 mars 2026 portant avis sur un projet de loi renforçant la sécurité du quotidien.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre l'ensemble du territoire hexagonal, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon).

Il est également applicable, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna). A cet effet, le 2° de l'article 25 du présent projet de loi met à jour les compteurs prévus aux articles L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1 du code de la sécurité intérieure.

Cette mesure ne sera pas applicable dans les Terres australes et antarctiques françaises, le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure n'y étant pas étendu.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Par ailleurs, le décret mentionné à l'article L. 242-8 du CSI a déjà été adopté et il n'est pas prévu d'introduire des conditions réglementaires d'application différentes ou spécifiques pour la procédure d'urgence.

Article 15 – Améliorer le cadre juridique relatif à l'usage de dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI) par la police nationale, la gendarmerie nationale et les douanes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l'état du droit, le recours à des dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI) est autorisé à différents titres. Les modifications envisagées par le présent projet de loi ne concernent que le contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules opéré dans les conditions prévues par le code de la sécurité intérieure (« LAPI CSI »).

1.1.1. Le contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules (« LAPI CSI »)

➤ A des fins de police administrative et de police judiciaire

L'article 26 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure modifié par l'article 8 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses mesures relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers a autorisé la mise en œuvre de dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules en tous points appropriés du territoire et en particulier dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires ainsi que sur les grands axes de transit national ou international, à des fins de police judiciaire et de police administrative.

Ces dispositions ont depuis été codifiées aux [articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de la sécurité intérieure \(CSI\)](#).

Aux termes de l'article L. 233-1 du CSI, « *afin de prévenir et de réprimer le terrorisme, de faciliter la constatation des infractions s'y rattachant, de faciliter la constatation des infractions criminelles ou liées à la criminalité organisée au sens des articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale, des infractions de vol et de recel de véhicules volés, des infractions de contrebande, d'importation ou d'exportation commises en bande organisée, prévues et réprimées par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes, ainsi que la constatation, lorsqu'elles portent sur des fonds provenant de ces mêmes infractions, de la réalisation ou de la tentative de réalisation des opérations financières définies à l'article 415 du même code et afin de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs* », les services de la police

nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes peuvent mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire, en particulier dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires ainsi que sur les grands axes de transit national ou international. Le contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules ou plus communément appelé lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI) est une technique de reconnaissance optique de caractères sur des images pour lire les plaques d'immatriculation des véhicules. Le dispositif se compose d'un capteur vidéo mobile ou fixe et d'un matériel informatique sur lequel fonctionnent les logiciels de traitement des images acquises.

L'emploi de tels dispositifs est également possible par les services de police et de gendarmerie nationales, à titre temporaire, pour la préservation de l'ordre public, à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes (sont visés notamment les grands événements désignés par décret en application de l'article L. 211-11-1 du CSI comme les sommets internationaux ou les compétitions sportives internationales), par décision de l'autorité administrative.

Un tel dispositif a ainsi pu être, par exemple, mis en œuvre à l'occasion de la Troisième Conférence des Nations unies sur l'Océan (désignée « grand événement » par le décret n° 2025-477 du 28 mai 2025).

➤ En ce qui concerne spécifiquement les infractions au code de la route

[L'article L. 233-1-1 du CSI](#), introduit par l'article 35 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, permet également l'utilisation des dispositifs de LAPI afin de faciliter la constatation des infractions au code de la route pour les services de la police et de la gendarmerie nationales. Sont visées par exemple les infractions au code de la route que ces services sont habilités à constater à raison de leurs attributions, prévues dans la partie réglementaire de ce code, comme celles visées à l'article R. 121-6.

➤ Présentation du régime général applicable aux dispositifs de LAPI CSI

Aux termes de l'article L. 233-2 du CSI, les traitements mis en œuvre dans le cadre des articles L. 233-1 et L. 233-1-1 du CSI sont soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (LIL).

Ces traitements comportent une consultation du traitement automatisé des données relatives aux véhicules volés ou signalés (FOVeS), du système d'information Schengen (N-SIS), du traitement automatisé de données du système d'immatriculation des véhicules (SIV), du traitement automatisé du système de contrôle automatisé (SCA) ainsi que des traitements de données relatives à l'assurance des véhicules (FVA).

La durée maximale de conservation des données est limitée :

- à 15 jours dès lors qu'elles n'ont donné lieu à aucun rapprochement positif avec les traitements FOVeS et le N-SIS sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière ; durant cette période de quinze jours, la consultation reste interdite ;
- à 1 mois en cas de rapprochement positif, sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière ; ces données peuvent être consultées durant cette période.

[L'arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un traitement automatisé de contrôle des données signalétiques des véhicules](#) qui a succédé à l'arrêté du 2 mars 2007 autorisant les LAPI à titre expérimental, fixe le cadre réglementaire des traitements de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules utilisés par les services de police, de gendarmerie et des douanes.

Cet arrêté de 2009 a été modifié en 2024 afin notamment de prendre en compte les évolutions introduites par l'arrêté du 28 juin 2024 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Système de traitement central LAPI » (STCL). Le STCL est destiné à centraliser, exploiter et conserver les données à caractère personnel traitées par les dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules mis en œuvre dans les conditions et pour les finalités prévues aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1 du CSI.

1.1.2. Les autres dispositifs « sectoriels » autorisant l'usage des LAPI

En dehors du cadre dégagé par le CSI, plusieurs dispositions législatives permettent l'usage des LAPI. A titre d'illustration, les dispositifs de LAPI peuvent être utilisés :

- A titre expérimental, par les agents des douanes affectés au sein d'un service spécialisé de renseignement, pour détecter des mouvements de véhicules susceptibles de révéler les infractions de contrebande, d'importation ou d'exportation commises en bande organisée, prévues et réprimées au dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes, ainsi que de la constatation de la réalisation ou de la tentative de réalisation des opérations financières définies à l'article 415 du même code lorsqu'elles portent sur des fonds provenant de ces mêmes infractions ([article 19 de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces](#)) ;
- Par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que par les services et agents de l'Etat chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité ou désignés par le ministre chargé des transports, en association avec des systèmes de pesage en marche des véhicules, aux fins de

faciliter la constatation des infractions aux règles du code de la route relatives au poids maximum autorisé des véhicules de transport de marchandises ou de transport en commun de personnes et de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions ([article L. 130-9-2 du code de la route](#)) ;

- Par les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de police municipale, afin de faciliter la constatation des infractions résultant de la violation des règles de circulation relatives à l'usage des voies réservées par l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation aux véhicules de transport en commun, aux taxis, aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, notamment dans le cadre du 114 covoiturage et afin de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs ([article L. 130-9-1 du code de la route](#)) ;
- Par les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de police municipale, aux fins de constater les infractions aux règles de circulation arrêtées en application de [l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités \(CGCT\)](#) (zones à faibles émissions mobilité) et de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions ainsi que la recherche de leurs auteurs ([article L. 2213-4-2 du CGCT](#)) ;
- Par les services de police municipale s'agissant de constater le non-paiement du stationnement. Cette faculté de recourir à la technologie LAPI dans un cadre non répressif a été ouverte en conséquence de la dépénalisation du stationnement payant à compter du 1er janvier 2018 organisée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (le non-paiement du stationnement payant n'est plus passible d'une contravention, mais remplacé par une redevance forfaitisée d'occupation du domaine public, le « forfait post-stationnement » ou FPS).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration du 26 août 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ([décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012](#)).

Dans sa [décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006](#), concernant la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux

contrôles frontaliers, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 8 de la loi déferée (modifiant l'article 26 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure) relatif à l'usage des LAPI par les forces de sécurité intérieure et les douanes était entouré de garanties suffisantes pour satisfaire aux exigences constitutionnelles. Le Conseil constitutionnel a ainsi procédé à un examen rigoureux :

- Des finalités pour lesquelles les dispositifs de LAPI peuvent être mis en œuvre ;
- De l'encadrement des durées de conservation des données ;
- Des modalités de mise en relation des traitements des données issues des capteurs LAPI avec le FOVeS et le N-SIS ;
- Des agents habilités à accéder à ces traitements.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'en égard « *aux finalités que s'est assignées le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée* ». Il a ainsi écarté les arguments tirés de ce que la disposition conduirait à organiser « un système généralisé de contrôle » et à méconnaître la liberté d'aller et venir, ainsi que le respect de la vie privée. Les requérants soutenaient par ailleurs que les dispositions étaient entachées d'incompétence négative ; moyen que le Conseil constitutionnel a également écarté.

Par conséquent, les dispositions du CSI encadrant l'usage des dispositifs de LAPI par la police nationale et la gendarmerie nationale ainsi que les douanes permettent d'opérer une conciliation équilibrée entre d'une part la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et, d'autres part, d'autres exigences constitutionnelles telles que le respect de la vie privée et la liberté d'aller et venir.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- Le [règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données - RGPD). Le RGPD s'applique à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel entrant dans son champ d'application tel que

prévu aux articles 2 à 4 de ce règlement ;

- La [directive \(UE\) 2016/680](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil directive européenne du 27 avril 2016 (dite « police-justice »). Cette directive, concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, a été transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette directive a vocation à s'appliquer lorsque deux critères sont réunis :
 - Un critère matériel : Le traitement est mis en œuvre, à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
 - Un critère organique : Il est mis en œuvre par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique.

Les dispositifs de LAPI, en tant qu'opérations de captation d'images portant sur des données à caractère personnel (numéro d'immatriculation du véhicule, photographie du véhicule et de ses éventuels occupants), relèvent de ce cadre juridique. Au regard des finalités poursuivies et des services responsables de leur mise en œuvre, les traitements envisagés relèveront en principe de la directive « police-justice ».

La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978. En particulier, les données doivent être, d'une part, collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et, d'autre part, adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Belgique :

La loi belge (article 44/11/3 decies, notamment ses § 2 et 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police) permet de conserver sur un temps plus long (1 an) en matière judiciaire notamment les données captées par des dispositifs de LAPI (caméras intelligentes de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation ou systèmes intelligents de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation).

En effet, la durée de conservation des données LAPI/ANPR relève de deux régimes distincts selon la finalité de la mission de police (administrative ou judiciaire) :

- Finalité administrative (1 mois) : « le traitement des données à caractère personnel et informations visées au paragraphe 1er, pour des recherches ponctuelles dans le cadre des missions de police administrative, (...) est autorisé pendant une période d'un mois à compter de leur enregistrement, à condition qu'il soit motivé sur le plan opérationnel et nécessaire pour l'exercice d'une mission précise » ;
- Finalité judiciaire (1 an) : « le traitement des données à caractère personnel et informations (...) pour des recherches ponctuelles dans le cadre des missions de police judiciaire, (...) est autorisé pendant toute la période de conservation des données (de 12 mois) ».

Après le premier mois de conservation, la décision est prise par le procureur du Roi et ne peut concerner que des infractions de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde.

Dans la province d'Anvers, le système LAPI a fait ses preuves dans la lutte contre la criminalité organisée. Il permet notamment de matérialiser les déplacements des véhicules impliqués dans le trafic de stupéfiants, de comprendre le fonctionnement des réseaux criminels et ainsi de mieux pouvoir les démanteler. Il est couramment utilisé par les enquêteurs pour gagner en efficacité dans leurs investigations.

Royaume-Uni :

Au Royaume-Uni, la donnée captée par les LAPI est centralisée dans une base de données nationale corrélée avec les fichiers de police. Elle a pris aujourd'hui une part considérable dans l'efficacité de la lutte contre toute forme de criminalité et de contrôle des flux. Il est communément admis au Royaume-Uni que 80 % des interpellations utilisent directement ou indirectement les données de cette technologie.

En 2005, l'affaire Beshenivsky²⁸³ marque l'opinion et constitue un tournant : le réseau fixe de capteurs LAPI dans le secteur de la ville de Bradford permet d'identifier une

²⁸³ https://en.wikipedia.org/wiki/Murder_of_Sharon_Beshenivsky

voiture quittant précipitamment les lieux des faits et conduit à l'arrestation des 6 auteurs d'un VAMA dans lequel un policier avait été tué. À compter de cette affaire, un effort considérable est porté par le Royaume-Uni sur la technologie LAPI afin d'en exploiter toutes les potentialités.

Les données LAPI sont conservées pendant un an. Les personnels habilités peuvent pour les besoins de leurs enquêtes judiciaires accéder à la donnée LAPI pendant 90 jours. Au-delà de cette durée, la consultation est encore autorisée pour les crimes graves ou liés à des infractions terroristes sous réserve de l'autorisation du supérieur hiérarchique.

Il y aurait environ près de 6 000 capteurs LAPI sur l'ensemble du territoire belge et 11 000 au Royaume Uni.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Il revient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le respect de la vie privée.

Le présent article apporte plusieurs modifications aux articles L. 233-1 et L. 233-2 du CSI afin de permettre la prise en compte des nouveaux besoins opérationnels des forces de sécurité intérieure et des douanes face à l'évolution de la criminalité. Le champ infractionnel ainsi que les modalités de conservation et de consultation des données, tels que prévus par le CSI, ne répondent pas pleinement aux besoins des services tels qu'ils sont illustrés au point 2.2 suivant.

En tant qu'élément probant dans les enquêtes judiciaires, la donnée LAPI permet de retracer l'itinéraire d'une personne. Elle contribue ainsi à identifier des suspects, à comprendre le déroulement exact des événements, les mouvements des personnes impliquées et la chronologie des faits. La limite de la durée de conservation en vigueur actuellement comporte deux limites majeures :

- elle ne peut plus être utilisée pour toutes les infractions signalées aux forces de l'ordre 15 jours ou plus après leur commission ;

- elle ne peut plus être utilisée pour alimenter toutes les enquêtes complexes, particulièrement les enquêtes criminelles, qui mettent en évidence une personne ou un véhicule d'intérêt plus de 15 jours après la commission des faits.

En cela, elle prive les enquêteurs d'un élément de preuve souvent déterminant dans l'identification du ou des véhicules impliqués et donc des auteurs d'une infraction.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée par cet article poursuit trois objectifs principaux :

- **Elle permet de faire évoluer le champ infractionnel pour lequel les dispositifs de LAPI peuvent être mis en œuvre par les forces de sécurité intérieure et les douanes :**

Afin de faciliter la constatation et de permettre le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs, les dispositifs de LAPI pourront désormais être utilisés par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que par les douanes pour les infractions suivantes : les infractions de vol aggravé et de recel, les infractions d'évasion réalisées par violence, effraction ou corruption, les infractions d'escroquerie, les infractions de soustraction de mineurs prévues aux articles 227-8 à 227-10 du code pénal et les infractions d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers prévues et réprimées par les articles L. 823-1 à L. 823-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le champ infractionnel demeure ainsi limité à certaines infractions présentant un degré de gravité certain, auxquelles sont régulièrement confrontées les forces de sécurité intérieure et les douanes, et pour lesquelles l'analyse des mouvements de véhicules par dispositifs LAPI peut être déterminante. Le vol, infraction pour laquelle les dispositifs de LAPI peuvent actuellement déjà être utilisés, constitue à l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) le « seuil » de gravité le plus bas (peine de 3 ans d'emprisonnement pour les vols « simples »). L'élargissement du champ infractionnel, tel que prévu par le présent projet de loi, est limité à des infractions punies d'au moins 5 ans d'emprisonnement, à l'exception des infractions de soustraction de mineurs prévues aux articles 227-8 à 227-10 du code pénal qui peuvent, dans certains cas, être punies d'une peine d'emprisonnement de trois ans. Néanmoins, ces infractions revêtent un niveau de gravité important en raison du fait qu'elles concernent des enfants mineurs soustraits des mains de ceux qui exercent l'autorité parentale ou auxquels il a été confié ou chez qui il a sa résidence habituelle.

Exemples sur l'intérêt du nouveau champ infractionnel :

Exemple 1 (vols aggravés) : Sur la zone d'une compagnie de gendarmerie, une série de vols aggravés par effraction avec un véhicule-bélier touche une zone commerciale. L'auteur utilise des véhicules volés et faussement plaqués, rendant son identification difficile. L'analyse croisée sur plusieurs mois des données LAPI captées sur la zone permettrait de révéler des trajets récurrents d'un même véhicule s'apparentant dans les faits à des repérages. Une alerte en temps réel via les dispositifs LAPI permettra l'interception du véhicule. Le dispositif actuel n'aurait pas permis l'élucidation de cette affaire : les données ne sont pas conservées suffisamment longtemps pour détecter le véhicule qui opère des repérages.

Exemple 2 (évasions réalisées avec violence, effraction ou corruption) : Un individu est transporté par l'administration pénitentiaire par voie routière. Durant le trajet, le convoi est attaqué par un commando lourdement armé qui tue plusieurs agents et libère la personne détenue. Les véhicules utilisés par les malfaiteurs sont brûlés à quelques kilomètres du lieu des faits. L'utilisation du réseau LAPI est ici un atout précieux pour les enquêteurs afin :

- de rechercher le trajet réalisé par les malfaiteurs du lieu des faits au lieu de départ du commando, ce qui permettra de déterminer le lieu de stationnement du véhicule de « guerre » et de relever la plaque ;
- de mettre en lumière les différents repérages qui ont précédé les faits, souvent bien antérieurs à leur commission, avec ce véhicule ;
- de faire le lien avec les différents véhicules utilisés par les malfaiteurs en identifiant par exemple des récurrences de présence de même véhicule à proximité des faits ou bien se suivant en convois.

Le fait que le dispositif actuel ne permette de consulter les données que durant un mois ne permet pas d'opérer les recoupements nécessaires pour comprendre comment l'opération criminelle a été préparée.

Exemple 3 (escroqueries) : Une série d'escroqueries aux faux artisans vise des personnes âgées. L'auteur démarche au domicile, facture de faux travaux, encaisse l'acompte puis disparaît. Les témoignages décrivent systématiquement une camionnette blanche siglée d'une fausse société. Une consultation des données issues des capteurs LAPI sur des périodes suffisamment longues qui ont précédé et suivi plusieurs faits permettra d'identifier un véhicule par sa plaque d'immatriculation. A l'heure actuelle, la conservation des données sur une durée d'un mois ne permettrait pas d'identifier ce véhicule. L'objectif recherché est ensuite de le mettre sous surveillance pour identifier l'auteur et l'interpeler en flagrant délit.

Exemple 4 (soustraction de mineurs) : Le cas de l'affaire de l'enlèvement et du meurtre de Lina, survenu en septembre 2023, est particulièrement révélateur. Le véhicule de

l'auteur, volé en Allemagne et utilisé pour commettre les faits, a été retrouvé par les enquêteurs en juin 2024, soit neuf mois après le meurtre et à plusieurs centaines de kilomètres du lieu de l'enlèvement. Au moment de sa découverte, il n'a pas été possible de retracer son trajet à partir du STCL, les données ayant été effacées.

Exemple 5 (aide à l'entrée et au séjour irréguliers) : Un véhicule est contrôlé par une patrouille dans une zone frontalière particulièrement exposé à l'immigration illégale. Les personnels constatent la présence de plusieurs personnes en situation irrégulière à son bord. Les enquêteurs décident à la suite de cette découverte d'ouvrir une enquête pour des faits d'entrée, de circulation ou de séjour irréguliers d'un ou plusieurs étrangers en France (phénomène des « passeurs »). Cette enquête, en remontant sur plusieurs semaines d'utilisation du véhicule grâce aux données issues des capteurs LAPI, permet de matérialiser l'existence d'un réseau clandestin de passeurs. Le réseau peut être démantelé dans son entièreté grâce à l'utilisation des dispositifs LAPI. Si les passeurs étaient des personnes moins organisées autrefois, aujourd'hui, il s'agit de véritables criminels constitués en réseaux (voir sur ce point les chiffres de l'étude d'impact du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ou du rapport de janvier 2024 de la Cour des comptes sur la politique de lutte contre l'immigration irrégulière).

- **Elle modifie le régime de conservation des données collectées par les systèmes LAPI :**

Il est prévu de ne plus subordonner la conservation des données consultables à un mécanisme de rapprochement positif avec les fichiers FOVeS et N-SIS, augmentant ainsi les capacités à détecter les véhicules utilisés par les auteurs d'infractions qui font en sorte d'utiliser des véhicules faussement plaqués ou « clean », c'est-à-dire n'étant précisément pas signalés dans ces fichiers. La durée de conservation des données est également allongée de façon proportionnée et contrôlée eu égard aux motifs pour lesquels la consultation est réalisée par certains agents habilités.

Ainsi, les données à caractère personnel collectées par les traitements LAPI sont conservées pour une durée d'un an à compter de leur enregistrement sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière.

Le texte prévoit explicitement que ces traitements ne pourront comporter aucune technique de reconnaissance faciale.

Pourront avoir accès aux données ainsi collectées :

1° Pour les finalités mentionnées aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, individuellement

désignés et dûment habilités, pour une durée maximale d'un mois à compter de leur collecte ;

2° Après autorisation d'un magistrat, pour les besoins exclusifs des enquêtes judiciaires et des instructions portant sur les infractions mentionnées à l'article L. 233-1, les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les agents des douanes investis de missions de police judiciaire, individuellement désignés et dûment habilités, pour une durée maximale d'un an à compter de leur collecte.

Ainsi, les données collectées par les dispositifs de LAPI peuvent être consultées, pour des motifs de police administrative ou de police judiciaire autorisés au regard des finalités prévues aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1 du CSI, pendant un mois. Au-delà, la consultation des données demeure possible seulement à des fins judiciaires sous réserve de l'autorisation d'un magistrat. Dans ce dernier cadre, la durée maximale de consultation est d'un an à compter de la collecte des données.

La loi a déjà doublé la durée de conservation des données considérées trop courtes à leur exploitation ultérieure dans un cadre judiciaire (de 8 à 15 jours). L'allongement des durées de conservation des données sur une période prolongée, jusqu'à un an, répond à un besoin opérationnel réel et essentiel pour la police et la gendarmerie qui disposeront ainsi d'une latitude temporelle supplémentaire ne pouvant qu'être bénéfique à l'élucidation de leurs affaires. Dans de nombreuses enquêtes, il arrive que la plaque d'un véhicule impliqué soit identifiée tardivement, parfois plusieurs semaines ou mois après la commission d'une infraction. La possibilité de remonter dans le temps pour retrouver tous les passages du véhicule est alors cruciale pour reconstituer son itinéraire, identifier les lieux fréquentés et détecter les complices ou réseaux impliqués.

En effet, les délits de proximité sont parfois découverts au-delà de 15 jours. Certaines infractions, notamment les vols dans des résidences secondaires ou lors de périodes de vacances, ne sont souvent découvertes que plusieurs semaines après les faits, lorsque les propriétaires reviennent sur place. Dans ces situations, sans conservation prolongée des données LAPI, il serait impossible de retracer le passage des véhicules suspects à la date des faits, ce qui limite gravement la possibilité d'identifier les auteurs et de relier ces faits à d'autres infractions sur le même territoire ou à des véhicules déjà connus des services. L'activité illicite d'un groupe criminel peut se prolonger sur plusieurs mois ou années.

En outre, la durée de conservation d'un mois au maximum n'est pas adaptée aux finalités pour lesquelles le traitement STCL est mis en œuvre. Elle ne permet pas de tenir compte de l'évolution de la criminalité organisée et ne permet pas de matérialiser ces activités. Plus généralement, l'envergure des réseaux criminels sur

lesquels travaillent les services d'enquête induit des investigations longues, qui nécessitent souvent de démontrer la constitution des associations de malfaiteurs des mois avant le début de l'enquête.

Exemples permettant d'illustrer le besoin d'un allongement des durées de conservation :

Exemple 1 : Un groupe criminel réalise des importations d'armes entre la Roumanie et la France par voie routière. Un rythme de livraison est organisé tous les deux mois le temps d'organiser le trajet et de recueillir suffisamment de commandes pour le rentabiliser. Avec des données conservées 1 an, il serait possible pour les enquêteurs de faire des rapprochements sur différents trajets, notamment à l'occasion de passage frontières et ainsi de matérialiser plusieurs convois.

Exemple 2 : Sur une période de 4 mois, les enquêteurs identifient trois véhicules qui se suivent à deux reprises sur un trajet France → Espagne et qui ne ressortent à aucun autre moment sur les différents LAPI. Il s'agit de « véhicules de guerre », stationnés dans des « boxs » fermés et utilisés uniquement pour effectuer des convois de stupéfiants. Les analystes transmettent l'information au PNACO qui ouvre une enquête judiciaire. Les véhicules sont placés sous surveillance et contrôlés sur un nouveau trajet. Il est découvert 200 kg de produits stupéfiants dans le coffre du véhicule suiveur.

Exemple 3 : Une commune de 10 000 habitants est la cible d'une vague de cambriolages qui s'étend sur une période de 3 mois. Pris séparément, les faits ne permettent pas d'en identifier les auteurs. Un enquêteur se saisit du phénomène criminel révélé du fait de la sérialité des faits constatés sur une période de plusieurs mois. Il identifie le fait que deux véhicules, qui n'ont pas l'habitude de se rendre dans la commune, sont présents à chaque fois qu'un cambriolage a été constaté → un service d'enquête se saisit de l'ensemble des faits et place les véhicules sous surveillance, afin de procéder à une interpellation en flagrant délit.

- **Il est procédé à des corrections de forme destinées à améliorer la lisibilité du cadre juridique aux articles L. 233-1 et L. 233-2 du CSI :**

L'amélioration du cadre juridique relatif aux dispositifs LAPI permettra de sécuriser leur usage tout en répondant aux besoins opérationnels des forces de sécurité intérieure et des douanes.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de ne pas lister les infractions pénales pour lesquelles des dispositifs de LAPI peuvent être mis en œuvre et de se borner à prévoir un seuil (notamment pour les délits et crimes punis d'une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement ainsi que pour les vols et recels de véhicules volés) avec un renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour la liste de ces infractions afin qu'elle soit limitative et afin de garantir la proportionnalité du dispositif. Cela permettait de la souplesse dans la détermination de cette liste, qui doit pouvoir évoluer.

Toutefois, et dès lors qu'à l'heure actuelle, les dispositions de l'article L. 233-1 du CSI prévoient explicitement les infractions concernées, il a été fait le choix de retenir cette même rédaction dans le cadre de la nouvelle rédaction proposée.

3.2. OPTION RETENUE

Il est prévu d'indiquer à l'article L. 233-1 du CSI que les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes peuvent mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire, en particulier dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires ainsi que sur les grands axes de transit national ou international, afin de faciliter la constatation et de permettre le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs des infractions suivantes :

- 1° Les actes de terrorisme ainsi que les infractions s'y rattachant ;
- 2° Les infractions criminelles ou liées à la criminalité organisée au sens des articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale ;
- 3° Les infractions de vol et de recel de véhicules volés ;
- 4° Les infractions de vol aggravé et de recel ;
- 5° Les infractions d'évasion réalisées par violence, effraction ou corruption ;
- 6° Les infractions d'escroquerie ;
- 7° Les infractions de soustraction de mineurs prévues aux articles 227-8 à 227-10 du code pénal ;
- 8° Les infractions d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers prévues et réprimées par les articles L. 823-1 à L. 823-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- 9° Les infractions de contrebande, d'importation ou d'exportation commises en bande organisée, prévues et réprimées par le dernier alinéa de l'article 414 du code

des douanes ainsi que la constatation, lorsqu'elles portent sur des fonds provenant de ces mêmes infractions, de la réalisation ou de la tentative de réalisation des opérations financières définies à l'article 415 du même code.

Reprenant le cadre existant, les dispositions du présent projet de loi précisent que les dispositifs de LAPI peuvent également être mis en œuvre, dans les mêmes conditions, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et, à titre temporaire, pour la préservation de l'ordre public, à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes, par décision de l'autorité administrative.

L'article L. 233-2 du CSI disposera quant à lui que pour les finalités mentionnées aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1, les données à caractère personnel collectées à l'occasion des contrôles des données signalétiques des véhicules peuvent faire l'objet de traitements automatisés mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales et les services des douanes et soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Il précise désormais explicitement que les traitements ne comportent aucune technique de reconnaissance faciale.

Ces traitements peuvent comporter une consultation :

- 1° du traitement automatisé des données relatives aux véhicules volés ou signalés ;

- 2° du système d'information Schengen ;

- 3° du traitement automatisé de données du système d'immatriculation des véhicules ;

- 4° du traitement automatisé du système de contrôle automatisé ;

- 5° des traitements de données relatives à l'assurance des véhicules.

Les données à caractère personnel collectées par les traitements LAPI sont conservées pour une durée d'un an à compter de leur enregistrement sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière. Peuvent avoir accès aux données ainsi collectées :

- 1° Pour les finalités mentionnées aux articles L. 233-1 et L. 233-1-1, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, individuellement désignés et dûment habilités, pour une durée maximale d'un mois à compter de leur collecte ;

- 2° Après autorisation d'un magistrat, pour les besoins exclusifs des enquêtes judiciaires et des instructions portant sur les infractions mentionnées à l'article L. 233-1, les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie

nationale ainsi que les agents des douanes investis de missions de police judiciaire, individuellement désignés et dûment habilités, pour une durée maximale d'un an à compter de leur collecte.

Aux fins de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de faciliter la constatation des infractions s'y rattachant, les personnels individuellement désignés et dûment habilités des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale spécialement chargés de ces missions peuvent avoir accès à ces traitements dans les conditions prévues au III de l'article L. 233-2 du CSI. Cette disposition demeure ainsi conforme à l'article 33 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (loi ayant introduit, par son article 8, la mesure LAPI à des fins de lutte contre le terrorisme). L'arrêté LAPI de 2009 prévoit ainsi bien, à son article 5, que sont également destinataires des données LAPI les agents, individuellement désignés et dûment habilités, des services de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale énumérés à l'arrêté du 7 mai 2012 pris pour l'application de l'article 33 de la loi du 23 janvier 2006. Ils sont rendus destinataires des données contenues dans les traitements LAPI de façon différente par rapport aux autres accédants ou destinataires autorisés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles L. 233-1 et L. 233-2 du CSI dans un sens conforme aux exigences constitutionnelles :

Le champ infractionnel est étendu mais demeure limité à certaines infractions auxquelles sont régulièrement confrontées les forces de sécurité intérieure et les douanes pour lesquelles les dispositifs de LAPI sont efficaces. Certaines infractions présentent par ailleurs un niveau de gravité significatif qui requiert la mobilisation de moyens technologiques efficaces pour appuyer le travail des enquêteurs.

Les modalités de conservation des données issues des traitements LAPI demeurent encadrées. Les durées de conservation sont strictement limitées et proportionnées aux finalités pour lesquelles ces dispositifs peuvent être mis en œuvre par les forces de sécurité intérieure et les douanes. En outre, elles ne pourront être consultées à compter de 31 jours et pour une durée maximale d'un an à compter de leur collecte

qu'après autorisation d'un magistrat et pour les besoins exclusifs des enquêtes judiciaires et des instructions portant sur les infractions mentionnées à l'article L. 233-1. Cette consultation n'est possible que par les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les agents des douanes investis de missions de police judiciaire, individuellement désignés et dûment habilités. Il s'agit d'une garantie entourant les cas de consultation des données conservées par les traitements LAPI.

Le texte de l'article L. 233-2 est désormais explicite quant à l'interdiction de procéder à la reconnaissance faciale via ces dispositifs.

Le champ des accédants est toujours limité aux personnels individuellement désignés et dûment habilités conformément à ce que relevait le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

Il est procédé à des corrections de forme destinées à améliorer la lisibilité du cadre juridique aux articles L. 233-1 et L. 233-2 du CSI.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article s'inscrit pleinement dans le cadre européen de la protection des données à caractère personnel en vigueur.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le dispositif retenu ne crée pas d'obligations nouvelles pour les particuliers.

Les personnes ayant fait l'objet d'une captation d'images, prises au moyen d'un dispositif de LAPI, pourront exercer leurs droits auprès du responsable du traitement.

Par ailleurs, l'amélioration du cadre juridique relatif à l'utilisation des LAPI par les forces de sécurité intérieure et les douanes permettra de renforcer l'efficacité de leur action au bénéfice de la sécurité des citoyens.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les dispositions modifiées ne concernent que l'usage des dispositifs de LAPI par les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure sera de nature à faciliter le travail d'enquête et également à obtenir un taux supérieur de résolution des infractions. Aussi, les effets, difficilement chiffrables, vont dans le sens d'une action plus efficiente des services d'enquête, les LAPI constituant un moyen d'enquête davantage mobilisable.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

L'amélioration du cadre juridique relatif à l'utilisation des LAPI par les forces de sécurité intérieure et les douanes permettra de renforcer l'efficacité de leur action au bénéfice de la sécurité des citoyens.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'amélioration du cadre juridique relatif à l'utilisation des LAPI par les forces de sécurité intérieure et les douanes permettra de renforcer l'efficacité de leur action au bénéfice de la sécurité des citoyens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été consultée, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi du 6 janvier 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2026-023 du 12 mars 2026 portant avis sur un projet de loi renforçant la sécurité du quotidien.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre l'ensemble du territoire hexagonal, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon).

Il est également applicable, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna). A cet effet, le présent projet de loi met à jour les compteurs prévus aux articles L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1 du code de la sécurité intérieure.

Cette mesure ne sera pas applicable dans les Terres australes et antarctiques françaises, les dispositions relatives aux LAPI dans le CSI figurant aux articles L. 233-1 à L. 233-2 (titre III du livre II du code de la sécurité intérieure) n'y sont pas étendues.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Article 16 – Faciliter la pseudonymisation des enquêteurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Plusieurs dispositions du code de procédure pénale permettent aux agents de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi qu'aux agents des douanes, en application de procédures distinctes, de ne pas être identifiés par leurs nom et prénom dans les actes qu'ils établissent. Ainsi, la pseudonymisation est une opération réversible, qui permet de retrouver l'identité de la personne, à la différence de l'anonymisation²⁸⁴, selon la distinction opérée par le Conseil d'Etat : « Le dispositif ainsi prévu ne s'analyse pas comme une anonymisation, qui impliquerait l'impossibilité d'identifier les agents, comme le prévoient certains régimes de protection des témoins ou des repentis, mais comme une pseudonymisation, l'identification nominative demeurant possible à partir du numéro d'immatriculation »²⁸⁵.

Ces dispositions sont complémentaires à celles permettant aux personnes dépositaires de l'autorité publique, victimes ou témoins, de déclarer comme domicile une adresse professionnelle, sans que l'accord de leur employeur ne soit nécessaire²⁸⁶. En application de ces dispositions, le régime applicable aux personnes dépositaires de l'autorité publique est donc simplifié.

Par ailleurs, les dispositions du code de procédure pénale permettent également à d'autres acteurs de la procédure pénale (témoins, interprètes) de ne pas être identifiés dans le dossier de procédure²⁸⁷.

Pseudonymisation en matière terroriste - En premier lieu, l'article 12 de la [loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers](#) a inséré dans le code de procédure pénale (CPP) un [article 706-24](#) permettant aux officiers et agents de police judiciaire, affectés dans les services de police judiciaire spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme, d'être nominativement autorisés par le procureur général près la cour d'appel de Paris à procéder aux investigations relatives aux infractions de terrorisme en s'identifiant par leur numéro d'immatriculation administrative. L'état

²⁸⁴ A titre d'exemple, [l'article 706-24-2 du CPP](#) prévoit une procédure d'anonymisation pour les interprètes.

²⁸⁵ [Conseil d'Etat, Assemblée générale \(section de l'intérieur\), Avis n° 407526, 16 novembre 2023, point 3.](#)

²⁸⁶ Articles [40-4-1](#), [89](#) et [706-57](#) du CPP.

²⁸⁷ Articles [706-58](#) et [706-24-2](#) du CPP.

civil des officiers et agents de police judiciaire concernés ne peut être communiqué que sur décision du procureur général près la cour d'appel de Paris.

Pseudonymisation en matière de droit commun - En deuxième lieu, l'article 3 de la [loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique](#) a inséré dans le code de procédure pénale un [article 15-4²⁸⁸](#), qui permet, sur autorisation hiérarchique²⁸⁹, dite générale²⁹⁰, à tout agent de la police ou de la gendarmerie nationales²⁹¹ de s'identifier par un numéro d'immatriculation administrative plutôt que par ses nom et prénom dans les actes de procédure qu'il établit. Cette procédure de pseudonymisation suppose toutefois que la révélation de l'identité de l'agent soit susceptible, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches.

L'article 43 de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice](#) a étendu l'application de ce dispositif aux actes dans lesquels interviennent les agents de la police et de la gendarmerie nationales et plus seulement ceux qu'ils établissent. Cette évolution a permis d'étendre la protection des personnes supervisant ou participant à tout ou partie d'une opération judiciaire.

Cette possibilité ne peut concerner que les actes des procédures suivantes :

- Les procédures portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ;
- Après autorisation, dite spéciale, délivrée pour l'ensemble d'une procédure, les procédures portant sur un délit puni de moins de trois ans d'emprisonnement lorsqu'en raison de circonstances particulières dans la commission des faits ou de la personnalité des personnes mises en cause, la révélation de l'identité de l'agent est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches. Cette autorisation ne peut être délivrée qu'à un agent bénéficiant déjà de l'autorisation hiérarchique prévue au deuxième alinéa du [I²⁹²](#).

²⁸⁸ Les dispositions réglementaires d'application sont les suivantes : articles [R. 2-18 et suivants](#) et [D. 8-3 et suivants](#) du CPP.

²⁸⁹ Donné par un responsable d'un niveau hiérarchique suffisant ([article D. 8-3 du CPP](#)).

²⁹⁰ [Art R. 2-18 du CPP](#).

²⁹¹ Le dispositif est rendu applicable par le II de l'article aux douaniers habilités en qualité d'officiers de douane judiciaire ([article 28-1 du CPP](#)), aux d'agents des services fiscaux habilités en qualité d'officiers fiscaux judiciaires ([article 28-2 du CPP](#)) et aux agents de police judiciaire des finances ([article 28-1-1 du CPP](#)).

²⁹² [Article R. 2-19 du CPP](#).

L'autorisation aux fins de ne pas être identifié par ses nom et prénom est délivrée par le responsable hiérarchique mentionné à l'[article D. 8-3 du CPP](#) dont relève le service ou l'unité où l'agent est affecté ou mis temporairement à disposition.

Cette procédure n'est pas applicable lorsque, en raison d'un acte commis dans l'exercice de ses fonctions, l'agent bénéficiaire de l'autorisation est entendu dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue ou qu'il fait l'objet de poursuites pénales.

Conformément au III de l'[article 15-4 du CPP](#), les juridictions d'instruction ou de jugement saisies des faits ont accès aux noms et prénom de la personne identifiée par un numéro d'immatriculation administrative dans un acte de procédure.

Les parties à la procédure peuvent saisir le juge d'instruction, ou le président de la juridiction de jugement, d'une requête écrite et motivée aux fins que leur soient communiqués les nom et prénom de l'agent bénéficiaire de l'autorisation. Le juge d'instruction ou le président de la juridiction de jugement décide, après avis du ministère public, des suites à donner à cette requête en tenant compte, d'une part, de la menace que la révélation de l'identité de la personne ferait peser sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches et, d'autre part, de la nécessité de communiquer cette identité pour l'exercice des droits de la défense de l'auteur de la demande. Le procureur de la République se prononce dans les mêmes conditions dans le cadre d'une enquête préliminaire.

La révélation des nom et prénom du bénéficiaire d'une autorisation d'identification par un numéro d'immatriculation administrative ou de tout élément permettant son identification personnelle ou sa localisation est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Lorsque cette révélation a entraîné des violences à l'encontre du bénéficiaire de l'autorisation ou de son conjoint, de ses enfants ou de ses ascendants directs, les peines sont portées à 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. Lorsque cette révélation a entraîné la mort de ces personnes, les peines sont portées à 10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende.

Pseudonymisation et prise de plaintes - L'article 42 de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice](#) a introduit au deuxième alinéa de l'[article 15-3 du CPP](#) une faculté pour les officiers ou agents de police judiciaire de s'identifier par leur numéro d'immatriculation administrative dans les procès-verbaux des plaintes qu'ils reçoivent.

Pseudonymisation en matière de délinquance et de criminalité organisée - L'article 33 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#) a introduit dans le CPP un [article 706-74-1](#) qui permet à tout agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale affecté dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées d'être identifié, sans

autorisation préalable, par un numéro d'immatriculation administrative dans les actes de procédure qu'il établit ou dans lesquels il intervient. L'article 33 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#) a également inséré un article 3-1 dans la [loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales](#), permettant le recours à cette procédure de pseudonymisation aux agents chargés de la constatation des infractions visées par cette loi²⁹³.

A l'image du dispositif de pseudonymisation de droit commun prévu à l'[article 15-4 du CPP](#), il est institué une procédure sur requête de communication des nom et prénom de l'agent dont l'identité a été pseudonymisée. En dehors de cette hypothèse, la révélation de l'identité de l'agent concerné constitue une infraction pénale incriminée par le III de l'[article 706-74-1](#) du CPP.

Pseudonymisation pour les agents des douanes – L'article 3 de la [loi du 28 février 2017 précitée](#) a inséré, en parallèle de l'insertion dans le CPP de l'[article 15-4](#), un nouvel [article 55 bis dans le code des douanes](#) relatif à la possibilité pour les agents des douanes de recourir au dispositif de pseudonymisation. Cet article prévoyait initialement que les agents des douanes pouvaient, sur autorisation d'un responsable hiérarchique d'un niveau suffisant, défini par décret, être identifiés dans les actes de procédure, déposer, être désignés, comparaître comme témoins ou se constituer parties civiles en utilisant le numéro de leur commission d'emploi, leur qualité et leur service ou unité d'affectation, dans les conditions prévues à l'[article 15-4 du CPP](#).

L'article 15 de la [loi n° 23-610 du 18 juillet 2023](#) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces a procédé à une double modification :

- Il étend le champ d'application de l'[article 55 bis du code des douanes](#) à l'ensemble des situations dans lesquelles les agents des douanes mettent en œuvre des pouvoirs de recherche, de constatation et de poursuite prévus par le code ou lorsqu'ils sont requis sur le fondement du code de procédure pénale. L'article 55 bis est également applicable dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005, du chapitre II du titre V du livre Ier du code monétaire et financier et du règlement (UE) n° 952/2013 du

²⁹³ Lorsqu'ils sont spécialement habilités à cet effet dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les commandants de bâtiments de l'Etat, officiers de la marine nationale et commissaires des armées embarqués sur ces bâtiments ainsi que les commandants de bord des aéronefs de l'Etat pour les infractions mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1994 ainsi que les agents des douanes pour les infractions mentionnées aux 2^o et 40 de cet article.

Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union ainsi que de ses règlements d'application, y compris en cas de procédure portant sur une infraction non passible d'une peine d'emprisonnement, sous réserve d'une autorisation délivrée dans les conditions prévues au 2° du I de l'article 15-4 du code de procédure pénale.

- Il créé un nouvel [article L. 286 BA dans le livre des procédures fiscales](#) qui permet aux agents des douanes et droits indirects d'être autorisés à ne pas être identifiés par leur nom et prénom lorsqu'ils agissent en matière de contributions indirectes et de réglementation assimilés dans le cadre des procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux prévues par le livre des procédures fiscales.

Enfin, l'[article 33 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#) a étendu à l'[article 55 bis du code des douanes](#) le dispositif de pseudonymisation prévu à l'[article 706-74-1 du CPP](#) aux agents des douanes affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Sur le respect des droits de la défense - Le Conseil Constitutionnel a consacré le caractère constitutionnel des droits de la défense dès les années 1970. Il a d'abord consacré le respect ces droits en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République²⁹⁴. Le Conseil constitutionnel a ensuite rattaché les droits de la défense à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789²⁹⁵.

Le Conseil constitutionnel rattache également à l'article 16 de la Déclaration de 1789 le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que le principe du contradictoire²⁹⁶. Le Conseil constitutionnel juge ainsi que « sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ainsi que le respect des droits de la défense qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »²⁹⁷. Le Conseil

²⁹⁴ [Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail](#), cons. 2.

²⁹⁵ [Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances](#), cons. 24.

²⁹⁶ [Décision n° 2011-168 QPC, 30 septembre 2011, M. Samir A. \[Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction\]](#), cons. 4.

²⁹⁷ [Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, Loi relative à la géolocalisation](#), cons. 18.

constitutionnel considère, en outre, de manière constante que les droits de la défense ont pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure²⁹⁸.

Le Conseil constitutionnel juge que « *le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense*²⁹⁹ impliquent en particulier qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause »³⁰⁰. Le commentaire de la décision précitée précise qu'« une telle affirmation de principe n'implique pas que l'origine et les conditions de recueil de tous les renseignements obtenus dans le cadre de l'enquête ou de l'instruction, et qui permettent de l'orienter, soient versées au dossier et ainsi soumises au principe du contradictoire. Elle implique en revanche qu'une information mettant en cause une personne ne peut pas constituer un élément de preuve devant la juridiction répressive si la personne mise en cause est privée de la possibilité de contester les conditions dans lesquelles elles ont été recueillies »³⁰¹.

Saisi de l'extension du dispositif de l'[article 15-4 du CPP](#) aux actes dans lesquels interviennent les agents de police et de gendarmerie nationales réalisée par [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice](#), le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé qu'« il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes, et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figure le respect des droits de la défense, qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »³⁰². Le Conseil a ensuite relevé que « les dispositions contestées ne peuvent s'appliquer que lorsque la révélation de l'identité de l'agent est susceptible, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches. Par ailleurs, l'autorisation est délivrée nominativement par un responsable hiérarchique d'un niveau suffisant, défini par décret, statuant par une décision motivée »³⁰³. Enfin, le Conseil constitutionnel a précisé que « les juridictions

²⁹⁸ [Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle](#), cons. 42.

²⁹⁹ Tous deux fondés sur l'article 16 de la [Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789](#).

³⁰⁰ [Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, Loi relative à la géolocalisation](#), cons. 25.

³⁰¹ [Commentaire de la décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, Loi relative à la géolocalisation](#).

³⁰² [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, paragraphe 129.](#)

³⁰³ [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, paragraphe 130.](#)

d’instruction ou de jugement saisies des faits ont accès aux nom et prénom de la personne dont l’identité a été cachée. Saisi par une partie à la procédure d’une requête écrite et motivée tendant à la communication des nom et prénom de cette personne, le juge d’instruction ou le président de la juridiction de jugement décide des suites à donner à cette requête, après avis du ministère public et en tenant compte, d’une part, de la menace que la révélation de l’identité de cette personne ferait peser sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches, et, d’autre part, de la nécessité de communiquer cette identité pour l’exercice des droits de la défense de l’auteur de la demande »³⁰⁴. Le Conseil constitutionnel en a conclu que « le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées »³⁰⁵.

Saisi de l’article 33 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#), lequel a introduit dans le code de procédure pénale le dispositif permettant aux agents de la police ou de la gendarmerie nationales affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisés d’être identifié, sans autorisation préalable, par un numéro d’immatriculation administrative, le Conseil constitutionnel a relevé qu’en « adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer la protection des agents de la police et de la gendarmerie nationales, lorsqu’ils sont particulièrement exposés à des risques pour leur sécurité ou pour celle de leurs proches, du fait des enquêtes dont ils ont la charge et des conditions d’exercice de leurs fonctions. Ce faisant, il a poursuivi l’objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l’ordre public »³⁰⁶. Il a également relevé que « ces dispositions s’appliquent uniquement à l’agent affecté à un service en charge d’enquêtes portant sur des infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées [...] [et qu’] elle se bornent à prévoir que les nom et prénom de l’agent n’apparaissent pas dans les actes de procédure, ce dernier pouvant néanmoins être identifié par un matricule administratif, complété par sa qualité et son service ou son unité d’affectation »³⁰⁷. Enfin, le Conseil a relevé que « saisi par une partie à la procédure d’une requête écrite et motivée en vue de l’exercice des droits de la défense ou des droits de la partie civile et tendant à la communication des nom et prénom de cet agent, le juge d’instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République, selon les cas, communique l’identité de l’agent, sauf s’il estime que la révélation de l’identité de cette personne ferait peser une menace

³⁰⁴ [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, paragraphe 131.](#)

³⁰⁵ [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, paragraphe 132.](#)

³⁰⁶ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, paragraphe 292.](#)

³⁰⁷ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, paragraphe 293.](#)

sur sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches »³⁰⁸. Au regard de l'ensemble de ces éléments le Conseil constitutionnel a conclu que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les droits de la défense garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Interrogé par le Gouvernement sur la possibilité de généraliser l'identification des personnels de la police et de la gendarmerie nationales dans les actes de procédure pénale par leur immatriculation administrative sans autorisation administrative préalable, le Conseil d'Etat a précisé, dans un avis daté du 16 novembre 2023, que « si aucune norme supérieure à la loi ni aucun principe n'imposent, s'agissant des actes de procédure pénale, que les agents qui les établissent soient désignés dans ces actes par leurs nom et prénom, [...] le législateur, s'il décide d'autoriser un autre mode d'identification, doit s'assurer qu'il ne porte pas atteinte aux droits de la défense, garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui impliquent notamment que toute preuve puisse être débattue devant le juge. [...] Il faut en particulier, selon la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, « qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause » (cons. 25). Le Conseil d'Etat en déduit que la pseudonymisation est toujours possible, dès lors qu'elle peut être levée par l'autorité judiciaire compétente si elle l'estime nécessaire en vue de l'exercice des droits de la défense »³⁰⁹.

S'agissant plus particulièrement de la généralisation de l'identification des agents par leur numéro d'immatriculation, qui ne serait plus subordonnée à une autorisation administrative préalable, le Conseil d'Etat a rappelé, dans le même avis, « que pour assurer le caractère équitable du procès, il doit toujours être loisible à la partie lésée de contester devant l'autorité judiciaire compétente cette pseudonymisation. Il revient alors à cette dernière d'apprécier si des motifs sérieux, tenant en l'espèce aux risques encourus par l'agent, la conduisent à ne pas faire droit à cette demande. Sous cette réserve [...], le Conseil d'Etat estime que la mesure envisagée ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel »³¹⁰.

Sur le principe d'égalité devant la justice - Il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que « si le législateur peut prévoir des règles de procédure différente 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, notamment quant au

³⁰⁸ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, paragraphe 294.](#)

³⁰⁹ [Conseil d'Etat, Assemblée générale \(section de l'intérieur\), Avis n° 407526, 16 novembre 2023, point 5.](#)

³¹⁰ [Conseil d'Etat, Assemblée générale \(section de l'intérieur\), Avis n° 407526, 16 novembre 2023, point 8.](#)

respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »³¹¹. Cette jurisprudence a un double objet. D'une part, elle reconnaît la garantie de l'égalité entre les parties à une procédure. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel examine les différences dans les droits des différentes parties à une même procédure. D'autre part, elle fonde le contrôle par le Conseil constitutionnel du droit des justiciables, dans une situation identique à être jugés devant les mêmes formations de jugement ou selon les mêmes garanties de procédure et à ne pas voir celles-ci varier en fonction de critères qui ne seraient pas objectifs et rationnels.

Dans son avis précité n° 407526 du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat précise que la possibilité, pour les agents de la police et de la gendarmerie nationales, d'être identifiés par leur numéro d'immatriculation administrative lorsqu'ils sont amenés à déposer ou à comparaître comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement à se constituer partie civile, « constitue une règle particulière applicable à une catégorie de témoins et de parties civiles. Une telle règle procède d'une distinction qui peut être regardée comme justifiée, eu égard à la nécessité de protéger les agents des risques auxquels ils sont exposés dans l'accomplissement de leur mission, si son application est limitée au cas où ils sont appelés à témoigner de faits qu'ils ont constatés dans l'exercice de leurs fonctions ou se portent partie civile pour obtenir réparation de dommages subis à raison de leurs fonctions. Il en va notamment ainsi quand les agents sont amenés à déposer ou à comparaître comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement à la suite des actes de procédure qu'ils ont établis ou dans lesquels ils sont intervenus préalablement sans être identifiés par leur nom et prénom.

Le Conseil d'Etat souligne qu'en revanche le principe d'égalité devant la justice fait obstacle au bénéfice de ce régime lorsque les faits pour lesquels les agents interviennent dans la procédure comme témoin ou comme victime sont sans rapport avec leurs fonctions ou leur qualité. Il leur incombe alors de s'identifier par leurs nom et prénom conformément aux dispositions de droit commun des articles 445 du code de procédure pénale et 210 du code de procédure civile, sans préjudice des dispositions des articles 706-57 à 706-63 du code de procédure pénale relatifs à la protection des témoins »³¹².

³¹¹ [Décision n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, Mme Marielle D. \[Frais irrépétibles devant la Cour de cassation\], cons. 3.](#)

³¹² [Conseil d'Etat, Assemblée générale \(section de l'intérieur\), Avis n° 407526, 16 novembre 2023, point 13.](#)

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera [...] du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs décisions en matière de recours à des mesures d'anonymisation / pseudonymisation dans le cadre de procédures pénales.

Dans l'[arrêt Kostovski contre Pays-Bas du 20 novembre 1989](#), la Cour a jugé que le témoignage anonyme, n'est pas, en soi, contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, mais que son utilisation peut méconnaître le principe du droit à un procès équitable : « si la défense ignore l'identité d'un individu qu'elle essaie d'interroger, elle peut se voir privée des précisions lui permettant d'établir qu'il est partial, hostile ou indigne de foi »³¹³.

De même, dans son arrêt *Doorson contre Pays-Bas* du 26 mars 1996, la Cour indique que « la Convention n'empêche pas de s'appuyer, au stade de l'instruction préparatoire, sur des sources telles que des indicateurs occultes, mais l'emploi ultérieur de leurs déclarations par la juridiction de jugement pour asseoir une condamnation peut soulever des problèmes au regard de la Convention [...] Ainsi qu'il résultait déjà de manière implicite des paragraphes 42 et 43 de l'arrêt *Kostovski* [...] semblable utilisation n'est pas en toute circonstances incompatible avec la Convention. Certes, l'article 6 ne requiert pas explicitement que les intérêts des témoins en général, et ceux des victimes appelées à déposer en particulier, soient pris en considération. Toutefois, il peut y aller de leur vie, de leur liberté ou de leur sûreté, comme d'intérêts relevant, d'une manière générale, du domaine de l'article 8 de la Convention. Pareils intérêts des témoins et des victimes sont en principe protégés par d'autres dispositions normatives de la Convention, qui impliquent que les Etats contractants organisent leur procédure pénale de manière que lesdits intérêts ne soient pas indûment mis en péril. Cela posé, les principes du procès équitable commandent également que, dans les cas appropriés, les intérêts de la défense soient mis en balance avec ceux des témoins ou des victimes appelés à déposer. »³¹⁴. La Cour ajoute que « le maintien de cet anonymat confronta la défense à des difficultés qui ne devraient normalement pas s'élever dans un procès pénal. Néanmoins, aucune violation de l'article 6 par. 1 combiné avec l'article 6 par. 3 d) de la Convention ne peut

³¹³ [CEDH, Affaire Kostovski c. Pays-Bas, requête n° 11454/85, 20 novembre 1989](#), point 42.

³¹⁴ [CEDH, Affaire Doorson c. Pays-Bas, requête n° 20524/92, 26 mars 1996](#), points 69 et 70.

être constatée s'il est établi que la procédure suivie devant les autorités judiciaires a suffisamment compensé les obstacles auxquels se heurtait la défense »³¹⁵. Enfin, la Cour précise que « même là où des procédures faisant contrepoids sont jugées compenser de manière suffisante les obstacles auxquels se heurte la défense, une condamnation ne peut se fonder uniquement, ni dans une mesure déterminante, sur des déclarations anonymes »³¹⁶.

S'agissant plus particulièrement du témoignage anonyme de policiers, la CEDH a jugé, dans l'[arrêt Van Mechelen et autres contre Pays-Bas du 23 avril 1997](#), que « la mise en balance des intérêts de la défense et des arguments militant en faveur du maintien de l'anonymat des témoins pose des problèmes particuliers si les témoins en question appartiennent aux forces de police de l'Etat. Si les intérêts de ces derniers – comme évidemment ceux de leurs familles – méritent eux aussi la protection de la Convention, il faut reconnaître que leur situation diffère quelque peu de celle d'un témoin désintéressé ou d'une victime. Ils ont un devoir général d'obéissance envers les autorités exécutives de l'Etat, ainsi d'ordinaire que des liens avec le ministère public : pour ces seules raisons déjà, il ne faut les utiliser comme témoins anonymes que dans des circonstances exceptionnelles. De surcroît, il est dans la nature des choses que parmi leurs devoirs figure, spécialement dans le cas de policiers investis de pouvoirs d'arrestation, celui de témoigner en audience publique. Par ailleurs, la Cour a reconnu en principe que, pourvu que les droits de la défense soient respectés, il peut être légitime pour des autorités de police de souhaiter préserver l'anonymat d'un agent employé à des activités secrètes, afin non seulement d'assurer sa protection et celle de sa famille, mais aussi de ne pas compromettre la possibilité de l'utiliser dans des opérations futures. Eu égard à la place éminente qu'occupe le droit à une bonne administration de la justice dans une société démocratique, toute mesure restreignant les droits de la défense doit être absolument nécessaire. Dès lors qu'une mesure moins restrictive peut suffire, c'est elle qu'il faut appliquer. »³¹⁷. La Cour rappelle par ailleurs dans cet arrêt « *qu'une condamnation ne peut se fonder uniquement, ni dans une mesure déterminante, sur des déclarations anonymes* »³¹⁸.

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs décisions dans des hypothèses de témoignages totalement anonymes ou d'intervention d'enquêteurs non identifiés ou identifiables, et non dans l'hypothèse, juridiquement différente, de l'intervention d'un enquêteur, qui n'est nullement anonyme, dans la mesure où il reste identifié par un numéro d'immatriculation administrative.

³¹⁵ Ibid., point 72.

³¹⁶ Ibid., point 76.

³¹⁷ [CEDH, 23 avril 1997, Affaire Van Mechelen et autres c. Pays-Bas, requêtes n° 21363/93, 21364/93, 21427/93 et 22056/93, points 56, 57 et 58.](#)

³¹⁸ Ibid., point 55.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Espagne – La législation espagnole organise par principe et sans condition l’anonymat de tous les agents de police. Les procédures de la police nationale et de la garde civile sont ainsi anonymisées, indépendamment de l’agent ou du type d’acte concerné (procès-verbaux, rapports et actes judiciaires), de la gravité ou de la nature de l’infraction. Les agents mentionnent dans les actes de procédure, en lieu et place de leur identité, un numéro d’identification personnelle du *carnet profesional*. De même, en Catalogne, toutes les procédures des *mossos d’esquadra* sont signées avec les numéros de carte d’identification professionnelles des agents (*tarjeta de identidad profesional*). Les limites au principe de l’anonymat sont encadrées par les garanties prévues par l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’Homme.

Belgique – La législation belge prévoit une procédure d’anonymisation susceptible d’être appliquée à deux catégories d’agents. Les premiers sont les membres des unités spéciales de la police fédérale (DSU) qui bénéficient automatiquement de l’anonymat. Le chef opérationnel attribue ainsi à chaque agent opérationnel, administratif et logistique intervenant dans la mission un code d’identification. Les seconds sont les enquêteurs de la police judiciaire et leurs collaborateurs lorsqu’ils interviennent en matière d’infractions particulièrement graves (terrorisme, criminalité organisée, etc.). Dans ce dernier cas, la décision d’anonymisation est prise par le directeur opérationnel ou un officier mandaté au regard de la nature de l’enquête et de l’existence d’un risque concret pour la sécurité des agents. Le chef d’enquête attribue alors à chaque agent concerné un code d’identification pour un délai déterminé. L’anonymisation permet ainsi de faire figurer dans les procès-verbaux, rapports et actes de procédures le seul code d’identification fonctionnel de l’agent et de supprimer ou occulter toute donnée personnelle sensible (nom, prénom, adresse). Cette procédure s’exerce sous le contrôle de l’autorité judiciaire qui s’assure de la régularité des actes et apprécie la nécessité et la proportionnalité de la mesure au regard, notamment, de ses conséquences sur les droits de la défense conformément aux garanties de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Besoin de sécurisation des forces de l’ordre - Policiers et gendarmes sont régulièrement exposés à des risques de menaces, d’actes d’intimidation ou d’atteintes à leur intégrité physique, à titre de représailles ou de vengeance, de la part de délinquants appartenant aussi bien à des organisations criminelles rompues à la

détection des forces de l'ordre, que dans le cadre d'affaires dites de droit commun, ou encore à la suite de manifestations ou dans un contexte de violences urbaines.

La possibilité et la facilité de divulguer les données personnelles les concernant (photographie, identité, adresse personnelle, véhicule) a en outre été décuplée par l'usage des réseaux sociaux ; certains membres des forces de l'ordre sont désormais la cible de cyberharcèlement (« doxing »), notamment de menaces d'atteintes à leur intégrité physique, accompagnées d'incitations au passage à l'acte. Si les délinquants peuvent user de divers stratagèmes pour identifier un policier ou son domicile personnel (par exemple, filature d'un policier de son lieu de travail à son domicile), la première source d'information permettant d'avoir connaissance de l'identité d'un policier demeure les procès-verbaux dressés dans une procédure.

Une procédure aujourd'hui trop lourde - La procédure, prévue à l'[article 15-4 du CPP](#), permettant à tout agent de police et de gendarmerie nationales d'être identifié par un numéro d'immatriculation administrative en lieu et place de leurs nom et prénom présente une particulière complexité³¹⁹. Mesure d'exception strictement encadrée, la pseudonymisation dépend ainsi de l'appréciation du supérieur hiérarchique qui doit rendre une décision écrite et motivée, transmise au procureur de la République, sur la base d'une demande émanant de l'agent. Ces différentes étapes constituent autant de diligences formelles à réaliser par l'enquêteur et le supérieur hiérarchique, dans un contexte marqué par une complexification de la procédure pénale et de hausse du nombre d'actes d'enquête à réaliser. Par ailleurs, le recours à l'autorisation spéciale du cinquième alinéa de l'[article 15-4 du CPP](#) ralentit considérablement son bénéfice, la pseudonymisation arrivant ainsi trop tardivement dans la procédure pour permettre de réellement protéger l'agent, privant de sa substance l'intérêt même du dispositif.

Par ailleurs, la restriction imposée par le législateur pour les délits punis de moins de 3 ans d'emprisonnement, limitant la validité de l'autorisation à la seule procédure en cause, a pour conséquence une très faible utilisation par les services (moins d'une dizaine de cas par an sur les deux millions et demi de procédures dont sont saisis les services de police nationale). La complexité de cette diligence supplémentaire à réaliser par des enquêteurs explique le faible taux de recours à ce dispositif. Ceci peut être jugé d'autant plus préoccupant du point de vue de la sécurité des agents que les délits punis de moins de trois ans d'emprisonnement constituent une part très importante des faits de délinquance de droit commun pour lesquels les agents, en contact direct avec les mis en cause, sont donc aussi les plus exposés aux menaces.

³¹⁹ Il est ainsi qualifié de « *relativement lourd* » dans le [rapport](#) rédigé au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat à l'occasion de l'examen de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#).

La pratique a dès lors révélé que cette complexité ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif de sécurisation des forces de l'ordre alors que ces dernières sont de plus en plus exposées au risque d'être reconnues et identifiées ainsi que leurs proches.

Ainsi, le nombre de procédures créées dans le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale pseudonymisées s'élevait en 2021 à 31 048, en 2022 à 10 755 et, en 2023, à 7 566. Cette baisse doit être considérée comme le témoin, non d'une diminution du risque à l'égard des forces de l'ordre, mais comme le découragement de ces dernières face à la complexité de la procédure.

Tableau des procédures établies par la police nationale, hors préfecture de police de Paris³²⁰

Année	Nombre total de procédures établies	Nombre total de procédures pseudonymisées	Prorata de procédures pseudonymisées
2021	2 609 769	31 048	1,18 %
2022 ³²¹	2 725 368	10 755	0,39 %
2023	2 764 762	7 566	0,27 %

Si l'article 33 de la loi de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#) a simplifié la procédure de pseudonymisation, ce mécanisme est réservé aux seuls agents de la police ou de la gendarmerie nationales affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées. Or, nombreuses sont les enquêtes de police et informations judiciaires portant sur des infractions relevant de la délinquance et de la criminalité organisé qui débutent par des procédures diligentées sur des infractions de droit commun. Par exemple, ce n'est souvent que par le travail des enquêteurs qu'il est déterminé si les malfaiteurs relèvent d'une bande organisée ou d'une organisation criminelle. Dès lors, le risque pèse lourdement sur les policiers et les gendarmes non affectés dans des services spécialement chargés des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées.

Une modification législative est également nécessaire afin de permettre la protection des agents des douanes. A titre liminaire, la modification de l'article 15-4 du CPP rend

³²⁰ Sources ORUS univers.

³²¹ Pour l'année 2022, sur les 23 152 860 documents rédigés dans le LRPPN, 66 430 l'ont été de manière pseudonymisée soit 0,29 %

nécessaire, afin d'assurer une coordination législative, la modification des articles 3-1 de la loi du 15 juillet 1994 et 55 bis du code des douanes.

Surtout, il est nécessaire d'harmoniser le recours à la pseudonymisation des agents des douanes qui repose aujourd'hui sur 4 dispositifs distincts :

- sur autorisation préalable (spéciale ou générale), dans les conditions prévues aux articles 55 bis CD et 15-4 CPP, pour les procédures réalisées sur le fondement du code des douanes (trafic de stupéfiants, contrefaçons, lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'UE, etc) ;
- sur autorisation spéciale en matière de contributions indirectes, dans les conditions prévues à l'article L. 286 BA du livre des procédures fiscales (alcool et tabac) ;
- généralisé pour les seuls agents affectés dans des services chargés d'enquête en matière de délinquance et criminalité organisée et repris sur un arrêté, dans les conditions prévues aux articles 55 bis CD et 706-74-1 CPP ;
- sur autorisation (spéciale ou générale) lorsque les agents de la Direction nationale garde-côtes des douanes interviennent en zone contiguë et dans la zone maritime du rayon des douanes (dans les conditions prévues par les articles 55 bis CD et 15-4 CPP) et anonymisation sans autorisation préalable lorsqu'ils interviennent en haute-mer, dans les conditions prévues aux articles 3-1 de la loi du 15 juillet 1994 et 706-74-1 CPP.

Un tel morcellement des dispositifs de pseudonymisation est source de complexité, d'illisibilité et de lourdeurs procédurales pour les agents des douanes qui ne leur permettent pas d'obtenir une protection efficiente, dans un contexte de menaces criminelles pourtant accrues.

A titre d'exemple, les agents des douanes de la Direction nationale garde-côtes des douanes disposent de deux dispositifs distincts de pseudonymisation, l'un reposant sur une autorisation préalable et l'autre non, en fonction de la zone maritime dans laquelle ils interviennent.

Par ailleurs, le fait que les dispositifs de pseudonymisation diffèrent selon que les agents des douanes agissent sur le fondement du code des douanes ou du livre des procédures fiscales est également source d'une très grande complexité procédurale pour ces derniers. En effet, il est récurrent que des agents des douanes bénéficiaires d'une autorisation générale au titre des articles 55 *bis* du code des douanes et 15-4 du CPP débutent un contrôle sur le fondement du code des douanes et découvrent *in fine* des infractions relevant de la législation des contributions indirectes. Dans une telle hypothèse, les agents des douanes qui souhaitent continuer de bénéficier de la protection de leur identité dans la procédure débutée sous l'empire du code des

douanes doivent prendre attache du supérieur hiérarchique afin de se voir délivrer une autorisation spéciale. Il s'agit d'une lourdeur procédurale très importante, à la fois pour les agents des douanes et pour l'autorité hiérarchique qui délivre l'autorisation, qui conduit souvent les agents des douanes à n'être anonymisés que dans la partie de la procédure réalisée dans le cadre du code des douanes.

Ce morcellement des dispositifs de pseudonymisation nuit à la lisibilité du droit et ne permet pas de satisfaire le besoin de sécurisation des agents des douanes qui sont particulièrement exposés à la menace criminelle dans le cadre de leur mission de lutte contre les fraudes (lutte contre les trafics de stupéfiants, armes, tabac, contrefaçon, alcool, etc.).

L'ensemble de ces éléments ne permet pas aux agents des douanes de bénéficier d'une protection efficiente de leur identité en procédure.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de simplifier la procédure relative à la possibilité, pour les agents de la police et de la gendarmerie nationales et les agents des douanes, de s'identifier par leur numéro d'immatriculation administrative, lorsque la révélation de leur identité est susceptible de faire peser une menace sur leur vie, sur leur intégrité physique ou sur celle de leurs proches, en supprimant l'autorisation hiérarchique préalable. Il s'agit de prévenir, face à une criminalité toujours plus audacieuse et violente, les risques de menaces, de pression et de représailles à l'encontre des enquêteurs et ainsi de renforcer la protection des enquêteurs, mais également des procédures elles-mêmes en réduisant les vulnérabilités de ceux qui les traitent.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'élargir le champ d'application de la procédure de pseudonymisation prévue à l'article 706-74-1 du code de procédure pénale à d'autres services que les services spécialement chargés des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées. Toutefois, il n'apparaît pas possible de déterminer *a priori* les services au sein desquels les agents de police et de la gendarmerie nationales et ceux des douanes sont exposés à des risques de menaces et d'atteintes physiques. En effet, pour les raisons évoquées ci-dessus, l'ensemble des services de police et de gendarmerie nationales ainsi que ceux des douanes sont soumis à de tels risques.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article supprime l'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique actuellement prévue à l'article 15-4 du CPP tout en conservant les garanties nécessaires à la protection des droits de la défense, au nombre desquels figurent :

- l'inapplicabilité de cette procédure lorsque, en raison d'un acte commis dans l'exercice de ses fonctions, l'agent concerné est entendu dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue ou fait l'objet de poursuites pénales ;
- la possibilité pour les juridictions d'instruction ou de jugement saisies des faits d'accéder aux nom et prénom de la personne identifiée par un numéro d'immatriculation administrative (premier alinéa du III de l'article 15-4 du code de procédure pénale, qui n'est pas modifié) ;
- la possibilité pour une partie à la procédure de saisir, par requête écrite et motivée, le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République, aux fins de se voir communiquer les nom et prénom de l'agent concerné.

Cette possibilité n'est ouverte que lorsqu'il apparaît à l'agent concerné que la révélation de son identité est susceptible de faire peser une menace sur sa vie, sur son intégrité physique ou sur celle de ses proches.

En outre, tel que recommandé par le Conseil d'Etat dans son avis précité n° 407526 du 16 novembre 2023, le dispositif retenu n'est pas systématique mais constitue une faculté ouverte aux agents.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article 15-4 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, et en conséquence, cet article supprime également la dernière phrase du second alinéa de l'article 15-3 du CPP.

Les articles [55 bis du code des douanes](#), [L.286 BA du livre des procédures fiscales](#) et 3-1 de la [loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions](#)

[internationales](#) sont également modifiés afin de supprimer l'autorisation préalable aux fins de recourir au dispositif de pseudonymisation.

Le dispositif issu du présent article comporte plusieurs garanties permettant d'assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public (assurer la sécurité des enquêteurs) et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis au nombre desquels figurent le respect des droits de la défense. Au titre de ces garanties, figure la possibilité pour les parties à la procédure de saisir d'une requête écrite et motivée le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République aux fins de se voir communiquer l'identité de l'agent, sauf s'il estime que la révélation de cette identité fait peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.

Ainsi, dans son avis précité du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat a rappelé que « pour assurer le caractère équitable du procès, il doit toujours être loisible à la partie lésée de contester devant l'autorité judiciaire compétente, cette pseudonymisation. Il revient alors à cette dernière d'apprécier si des motifs sérieux, tenant en l'espèce aux risques encourus par l'agent, la conduisent à ne pas faire droit à cette demande. Sous cette réserve et compte tenu de ce qui a été dit au point 5, le Conseil d'Etat estime que la mesure envisagée [de généralisation de l'identification des agents par leur numéro d'immatriculation, qui ne serait plus subordonnée à une autorisation administrative préalable] ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel »³²².

S'agissant du principe d'égalité devant la justice, le dispositif retenu suit les recommandations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité n° 407526 du 16 novembre 2023. Ainsi, l'agent ne peut être identifié par son numéro d'immatriculation administrative que lorsqu'il est entendu en qualité de témoin ou de partie civile en raison des faits commis dans l'exercice de ses fonctions ou en rapport avec l'exercice de celles-ci. En revanche, il ne peut bénéficier du dispositif de pseudonymisation lorsque les faits pour lesquels il est amené à déposer ou comparaître sont sans rapport avec l'exercice de ses fonctions.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Dans son avis précité n° 407526 du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat a relevé, au visa de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, notamment de son article 6, que la généralisation sans autorisation administrative préalable de l'identification des personnels de la police et de la gendarmerie

³²² [Conseil d'Etat, Assemblée générale \(section de l'intérieur\), Avis n° 407526, 16 novembre 2023, point 8.](#)

nationales dans les actes de procédure pénale par leur immatriculation administrative « ne se heurte à aucun obstacle [...] conventionnel »³²³.

Il convient notamment de relever que le dispositif retenu ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dès lors qu'il s'agit d'un dispositif de pseudonymisation, réversible. Ainsi, en application du III de l'article 15-4 du code de procédure pénale tel que modifié par le présent article du projet de loi, les parties à la procédure pourront saisir le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République afin que leur soit communiqué l'identité de l'agent concerné.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

En simplifiant le dispositif de pseudonymisation, le présent article va entraîner une augmentation du recours à ce dispositif. Cette augmentation aura un impact sur les particuliers, en tant que parties à une procédure pénale. Dès lors qu'ils estiment que l'absence d'identification d'un agent par ces nom et prénom portent atteintes à l'exercice de leurs droits (droits de la défense ou droits de la partie civile), ils pourront saisir, par requête écrite et motivée, le juge d'instruction, le président de la

³²³ [Conseil d'Etat, Assemblée générale \(section de l'intérieur\), Avis n° 407526, 16 novembre 2023, point 8.](#)

juridiction de jugement ou le procureur de la République afin que ces éléments d'identification leur soient communiqués.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article aura un impact sur les services de police et de gendarmerie nationales et des douanes. En supprimant la nécessité d'une autorisation préalable aux fins de s'identifier par un numéro d'immatriculation administrative, cette disposition permettra d'alléger la charge administrative qui pèse sur ces services.

Cet article aura également un impact sur les services judiciaires. L'augmentation du nombre de recours au dispositif de pseudonymisation aura pour effet une augmentation du nombre de recours tendant à la communication des nom et prénom de l'agent identifié dans la procédure par son numéro d'immatriculation administrative.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La généralisation de la pseudonymisation, allégée des contraintes administratives d'autorisation, a vocation à assurer une meilleure sécurité des agents des forces de l'ordre et, par conséquent, à les protéger dans l'exercice de leurs missions.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Aux termes du 2° de l'article 112-2 du code pénal, les lois fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur.

Dès lors, le présent article, relatif à la procédure pénale, sera applicable immédiatement.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Les présentes dispositions seront applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative.

En revanche, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie), l'application de ces dispositions nécessite une mention expresse, par l'actualisation de l'article 804 du code de procédure pénale (« compteur Lifou »). C'est l'objet de l'article 27 du présent projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

En application du présent article il conviendra de modifier ou d'abroger par décret en Conseil d'Etat les articles R. 2-18 à R. 2-24 du CPP, et par décret simple les articles D. 8-3 à D. 8-6 du même code.

En application du présent article, un décret en Conseil d'État devra également modifier l'article 2 du [décret n° 2018-218 du 30 mars 2018](#) pris pour l'application de

l'article 15-4 du code de procédure pénale et de l'article 55 bis du code des douanes, abroger le décret n° 2016-219 du 30 mars 2018 définissant les responsables hiérarchiques susceptibles de délivrer les autorisations mentionnées à l'article 15-4 du code de procédure pénale et à l'article 55 bis du code des douanes et modifier les [articles R*286 BA-1 à R*286 BA-4](#) du livre des procédures fiscales.

Article 17 – Etendre l’utilisation des caméras individuelles aux agents des douanes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis la [loi n° 2016-731 du 3 juin 2016](#) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale sont autorisés à utiliser des caméras mobiles pour procéder, en tous lieux, à l'enregistrement audiovisuel de leurs interventions, lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

Encadré par l'[article L. 241-1 du code de sécurité intérieure](#) (CSI), l'enregistrement visuel et sonore par les policiers et les gendarmes au moyen de ces caméras individuelles, dites caméras-piétons, a pour finalité :

- de prévenir les incidents en cours d'intervention ;
- de constater les infractions et de collecter les preuves nécessaires à la poursuite de leurs auteurs ;
- et d'assurer la formation et la pédagogie des agents.

Le cadre juridique relatif au déploiement et à l'utilisation de ces caméras est complété par les articles R. 241-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, issus d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL, qui développent notamment la fonction de « re-visualisation » des images captées par les agents porteurs d'une caméra lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes-rendus d'intervention. Ces dispositions prévoient également la possibilité de renvoyer les images captées vers les salles de commandement de la police et de la gendarmerie.

L'utilisation des caméras-piétons répond à un cadre déterminé selon les fonctions et attributions de l'utilisateur, qui encadre le respect des règles d'enregistrement et l'information des personnes filmées. L'enregistrement n'est pas permanent mais est déclenché à la seule initiative des policiers et des gendarmes pendant la durée de leur intervention, dans les conditions énoncées à l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure. Il s'agit des cas dans lesquels « se produit ou est susceptible de se produire

un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ».

Les caméras-piétons sont devenues un équipement de droit commun des patrouilles et unités de police et de gendarmerie en intervention opérationnelle. Elles s'inscrivent dans une double démarche de rapprochement entre les forces de l'ordre et la population, et de sécurisation des interventions des forces de sécurité intérieure.

L'effet modérateur du dispositif sur les conditions d'intervention des forces de l'ordre a été constaté par les forces de l'ordre déjà dotées de caméras individuelles : les caméras permettent souvent d'apaiser une situation tendue ou tendant à se dégrader. Dans la quasi-totalité des zones concernées, les forces de l'ordre ont constaté que la population s'était rapidement habituée à la présence de la caméra, ne cherchant plus à se dissimuler ou à s'extraire de son champ. D'une manière générale, la captation d'images et de sons tend à dissuader les mauvais comportements et les écarts de langage des personnes contrôlées. Enfin, les caméras-piétons représentent un outil utile pour l'identification de mis en cause et permettent d'accréditer les propos des policiers lors des interpellations, notamment pour les faits d'outrage et rébellion, en préservant de façon équilibrée les droits et intérêts de la population et des agents. Ces dispositifs visent à garantir une meilleure gestion et contextualisation des événements, incluant les infractions commises à l'encontre des agents ainsi que celles qu'ils sont susceptibles de commettre.

À ce jour, 54 000 caméras ont été déployées dans les services de police et de gendarmerie (soit 32 000 pour la police nationale et 22 000 pour la gendarmerie nationale). Enfin, sur le plan judiciaire, le ministère de l'Intérieur souligne que l'usage des images collectées par les caméras constitue une plus-value dans la réalisation d'enquêtes. Elles peuvent être utilisées aussi bien à charge qu'à décharge et permettent de matérialiser des faits.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté garantie par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

Dans ses décisions [n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#) et [n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), le Conseil constitutionnel a rappelé que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789.

Dès lors la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision [n° 2012-652 DC du 22 mars 2012](#)).

Le Conseil d'État, dans son [avis CE du 28 janvier 2016](#) sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, avait souligné que compte tenu de ses caractéristiques, le dispositif était de nature à porter atteinte au principe du respect de la vie privée tel qu'il est garanti par l'article 2 de la DDHC de 1789 ([décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995](#)). Le Conseil d'Etat estimait toutefois cette mesure doublement justifiée par un motif d'intérêt général (la prévention des atteintes à l'ordre public et leur éventuelle répression) et entourée de garanties propres à en assurer une mise en œuvre proportionnée à ces objectifs. Il a notamment relevé les éléments permettant d'assurer autant que faire se peut l'information des personnes filmées, l'impossibilité pour les agents équipés de telles caméras d'accéder eux-mêmes aux images, la fixation d'une durée de conservation des données de six mois en l'absence de procédure administrative, judiciaire ou disciplinaire et la nécessité d'un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL, pour organiser le traitement des données dont la captation serait ainsi autorisée dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat avait estimé que le dispositif pouvait être regardé comme satisfaisant aux conditions posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la conciliation que le législateur doit assurer entre la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infraction, d'une part, et le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés, d'autre part.

Saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de l'évolution des articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure relatifs à l'utilisation de caméras individuelles par les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et leur extension aux agents de la police municipale. Dans la décision [n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions (article 45 de la loi déferée) conformes à la Constitution en considérant que, compte tenu de l'ensemble des garanties prévues, le législateur avait procédé à une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée. Il a également jugé que les dispositions ne méconnaissaient ni le droit à l'inviolabilité du domicile, ni aucune autre exigence constitutionnelle.

Parmi les garanties relevées par le Conseil constitutionnel figurent :

- i) le caractère non permanent de l'enregistrement et la nécessité de motifs justifiant le recours aux caméras individuelles ;
- ii) l'information des personnes concernées ;
- iii) l'encadrement de la possibilité de transmission des images en temps réel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, et ne justifie l'ingérence d'une autorité publique dans ce cadre que lorsqu'elle est autorisée par la loi et qu'elle « constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales » (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du [26 mars 1987 Leander c/ Suède](#) et du [4 décembre 2008, S. et Marper c/ RU](#)).

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège également, dans son article 7, le respect de la vie privée et familiale, et l'article 8 de cette même charte garantit plus précisément la protection des données à caractère personnel des personnes physiques.

Le Conseil d'État, dans son avis précité CE du 28 janvier 2016 sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a estimé que le dispositif des caméras individuelles pouvait être regardé comme une ingérence prévue par la loi, visant un but légitime et présentant un caractère de nécessité dans une société démocratique conforme aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, le droit de l'Union européenne encadre les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel au travers des textes suivants :

- le [règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données dit RGPD) ;
- la [directive \(UE\) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (dite

directive « police-justice »), transposée au titre III de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (articles 87 et suivants).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La dégradation continue des conditions des contrôles douaniers en particulier à la circulation a rendu manifeste la nécessité de doter les agents des douanes de caméras individuelles. Le nombre d'oppositions à l'exercice des fonctions des agents des douanes et de refus d'obtempérer ne cesse d'augmenter. D'un total de 394 en 2019, le cumul annuel recensé s'élève à 579 en 2024 s'agissant des constatations formalisées en procédure. Les directions régionales des douanes de Toulouse, de Lille ou encore de Perpignan sont les plus affectées, témoignant ainsi de la difficulté des interventions des agents dans la lutte contre les trafics transfrontaliers et du comportement des personnes contrôlées en particulier lors de contrôles routiers.

L'administration des douanes a développé des formations à la relation avec les voyageurs. Elle met à disposition des personnes contrôlées des supports multilingue de réclamation ou de médiation. Par ailleurs, la charte des valeurs de la douane met l'accent sur l'exemplarité des agents en rappelant l'exigence d'un comportement irréprochable lors de l'exercice de leurs fonctions. La légitimité de leur action est également rappelée au public, à travers des campagnes de communication.

À ce jour, ces mesures ne suffisent plus à préserver la sécurité des contrôles, justifiant le besoin d'ajouter les agents des douanes aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale autorisés à procéder à des enregistrements audiovisuels de leurs interventions dans les conditions de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure. Seule une modification de cette disposition législative est de nature à autoriser les agents des douanes à recourir à ce dispositif technique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée propose une extension de l'utilisation des caméras individuelles pour les agents des douanes, dans les mêmes conditions que celles déjà prévues pour

les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, pour l'application du code des douanes et la recherche de la fraude douanière.

➤ Une conflictualité verbale et physique devenue structurelle dans l'exercice des contrôles douaniers

Les agents des douanes sont exposés, dans le cadre de leurs missions de contrôle et plus particulièrement en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, aux agressions physiques et verbales dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'à la dégradation ou la destruction des biens de l'administration.

Les données issues de l'Observatoire National de Sécurité 2025 de la direction générale des douanes et droits indirects confirment que les missions de contrôles des agents des brigades des douanes s'exercent dans un environnement objectivement conflictuel.

En 2025, 990 incidents ont été recensés, soit un taux d'incidence de 18,5 incidents pour 100 000 heures opérationnelles. Derrière ce chiffre global se dessine une réalité plus significative encore : la nature même des incidents révèle une tension récurrente dans l'exécution des contrôles.

- Insultes et menaces verbales : une conflictualité banalisée

Avec 517 faits recensés en 2025, les insultes et menaces verbales constituent la catégorie la plus volumineuse d'incidents. Si ces faits peuvent apparaître, isolément, comme d'une gravité moindre que les agressions physiques, ils jouent en réalité un rôle déterminant dans la dynamique conflictuelle des contrôles : ils traduisent une contestation directe de l'autorité légitime de l'agent ; ils constituent fréquemment le prélude à une opposition physique ; ils fragilisent la posture professionnelle de l'agent ; ils alimentent des contentieux ultérieurs.

Dans un contexte où les contrôles routiers sont souvent filmés par les personnes contrôlées elles-mêmes et diffusés sur les réseaux sociaux, la conflictualité verbale prend une dimension supplémentaire : elle peut être extraite de son contexte et utilisée pour contester l'attitude de l'agent.

L'expérience des forces de police et de gendarmerie montre que l'annonce du déclenchement de la caméra exerce un effet modérateur immédiat. L'objectivation de la scène contribue à apaiser l'échange et à réduire les provocations. La captation audiovisuelle constitue ainsi un outil de prévention avant d'être un instrument probatoire.

- Agressions et menaces physiques : une exposition directe à la violence

En 2025, 333 agressions ou menaces physiques ont été recensées, ainsi que 65 agents blessés en contrôle. Ces chiffres traduisent une exposition concrète à la violence dans l'exercice de missions qui relèvent pourtant de l'application de la loi. Les agressions surviennent notamment : lors d'interceptions de véhicules transportant des marchandises prohibées (lors de contrôles liés aux trafics de stupéfiants, , aux trafics d'armes, de contrefaçons) à la contrebande de tabacs ou aux fraudes financières ; lors de tentatives de fuite ; lors d'interpellations à l'issue de contrôles routiers, lors de l'arrivée massive de passeurs dans un terminal aéroportuaire dans le cadre d'une stratégie de saturation des vols déployée par les réseaux criminels.

Dans ces situations, la difficulté probatoire est manifeste. En l'absence d'enregistrement, la procédure repose essentiellement sur les procès-verbaux des agents et les témoignages recueillis. Lorsque la personne interpellée conteste les faits ou invoque une disproportion dans l'usage de la contrainte, l'autorité judiciaire doit arbitrer entre des versions contradictoires.

Ainsi, la captation audiovisuelle permet de restituer fidèlement la chronologie de l'événement, d'apprécier la réalité de la menace, d'évaluer la proportionnalité de la réaction de l'agent et de caractériser l'élément matériel des infractions (violences, rébellion, outrage). Elle sécurise ainsi tant la poursuite que la défense des agents.

- Oppositions au contrôle douanier : une contestation croissante de l'autorité

Les oppositions au contrôle douanier regroupent les passages de vive force ou fuites en véhicule (236 faits en 2025), les fuites à pied (220 faits) et les refus de contrôle sans fuite (205 faits). Ces comportements ne relèvent pas d'une simple inertie administrative : ils traduisent une volonté active de se soustraire au contrôle, parfois au mépris de la sécurité des agents et des tiers. Les passages de vive force ou fuites en véhicule exposent directement les agents à un risque d'accident. Les fuites à pied impliquent des poursuites, des interpellations dynamiques et des risques de blessures.

Dans ces situations, la qualification pénale (refus d'obtempérer, rébellion, entrave à l'exercice des fonctions) repose sur l'établissement précis du comportement de l'intéressé. La caméra individuelle permet de matérialiser le refus ou la fuite, d'établir l'existence d'une injonction préalable, de contextualiser l'intervention et de sécuriser la procédure pénale. Elle contribue également à dissuader les comportements d'opposition, l'annonce de l'enregistrement rappelant la gravité de l'entrave à l'autorité publique.

- Usage d'armes intermédiaires : une exigence accrue de traçabilité

En 2025, dix usages intentionnels d'armes intermédiaires (bâton de protection télescopique, bombe incapacitante) ont été recensés. Ces situations sont juridiquement sensibles. Elles font l'objet d'un contrôle attentif du parquet et, le cas

échéant, du juge d'instruction. L'autorité judiciaire apprécie notamment la réalité de la menace, l'imminence du danger et enfin, la proportionnalité de la réponse.

En l'absence d'images, l'appréciation repose sur des éléments déclaratifs. La captation audiovisuelle constitue alors un élément déterminant, car elle permet d'objecter la menace, de démontrer le caractère gradué de la réponse et de protéger l'agent contre des accusations infondées de violences.

L'expérience des forces déjà équipées montre que les enregistrements sont fréquemment utilisés à décharge des agents, conduisant à des classements rapides lorsqu'aucune disproportion n'est caractérisée.

➤ Enjeu quant à l'appréciation par les magistrats et sécurisation des contentieux

Les magistrats accordent une valeur probatoire aux enregistrements audiovisuels lorsqu'ils existent. Les images facilitent l'analyse de la dynamique de l'incident, réduisent l'incertitude liée aux versions contradictoires et permettent une décision plus rapide et plus sécurisée.

Dans les contentieux pour outrage, rébellion ou violences sur personne dépositaire de l'autorité publique, l'enregistrement renforce la démonstration de l'élément matériel et de l'intention.

Inversement, dans les hypothèses de mise en cause de l'agent, la caméra protège l'administration en établissant le respect des règles déontologiques et la proportionnalité de l'intervention. Dans les dossiers mettant en cause l'attitude des agents des douanes, la question centrale est souvent celle de la crédibilité et de la proportionnalité.

Ainsi, la caméra individuelle constitue un instrument de sécurisation juridique, au bénéfice de l'agent, de la personne contrôlée et de l'autorité judiciaire.

➤ Besoin de convergence des équipements entre forces de sécurité publiques

Les caméras individuelles, dites « caméras-piétons » contribuent, dans les services de police et unités de gendarmerie, à réduire les violences et à sécuriser l'action des agents qui y ont recours. La mise à disposition de caméras-piétons au profit des agents des douanes serait de nature à prévenir et faire baisser les tensions lors des contrôles des personnes dans un contexte de fort durcissement des conditions de contrôles, face à des organisations de fraude de plus en plus structurées et violentes qui n'hésitent plus à s'en prendre à la vie des fonctionnaires chargés de lutter contre le trafic de stupéfiants.

Les missions des brigades des douanes notamment en matière de lutte contre les trafics transfrontaliers et les organisations structurées, présentent un degré de conflictualité au moins équivalent à celui vécu par les policiers et gendarmes dans certains contextes. L'absence d'équipement analogue crée une asymétrie entre forces exerçant des missions similaires.

L'utilisation des caméras-piétons par les agents des douanes doit permettre d'apporter une garantie quant au contrôle du déroulement de leurs opérations et d'offrir une protection tant aux personnes filmées qu'aux agents dans la mesure où l'enregistrement permet de disposer d'un moyen de preuve du comportement respectif des intéressés.

➤ Garanties entourant la mesure

La conflictualité des contrôles douaniers est objectivement établie par les chiffres précités issus des résultats de l'Observatoire National de Sécurité 2025 de la DGDDI. Dans ce contexte, l'extension des caméras individuelles :

- répond à un besoin opérationnel concret ;
- renforce la prévention des incidents ;
- sécurise la qualification pénale des infractions ;
- protège les agents contre les mises en cause infondées ;
- offre à l'autorité judiciaire un outil probatoire déterminant.

Elle constitue ainsi une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée, s'inscrivant dans un cadre juridique répondant aux exigences contemporaines de transparence et de sécurité juridique de l'action publique.

Le dispositif envisagé comporte ainsi plusieurs garanties propres à concilier l'exercice des libertés publiques, et notamment le droit au respect de la vie privée et les nécessités liées aux objectifs poursuivis :

- les finalités des enregistrements sont expressément définies par la loi. L'utilisation des caméras piétons poursuit à ce jour quatre objectifs : prévenir les incidents au cours des interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ; constater les infractions et aider à la répression de leur auteur par la collecte de preuves ; contribuer au respect par les agents et militaires des obligations leur incombant ; être utilisées pour la formation des forces de l'ordre. Il est envisagé de leur adjoindre une finalité propre à l'administration des douanes, pour l'application du code des douanes et la recherche de la fraude douanière.

- les caméras individuelles sont portées de manière apparente et comportent un signal visuel indiquant qu'elles enregistrent afin que l'enregistrement ne soit pas effectué à l'insu des personnes enregistrées ;
- l'utilisation des caméras piéton fait l'objet d'une information. D'une part, le ministère concerné organise une information générale sur l'emploi de ce matériel. D'autre part, la personne enregistrée est informée préalablement au déclenchement de l'enregistrement, sauf si les circonstances y font obstacle ;
- les agents ne peuvent accéder directement aux enregistrements auxquels ils procèdent afin d'éviter tout risque de modification ;
- la durée de conservation des enregistrements est limitée à un mois, sous réserve de leur utilisation dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option envisagée vise à modifier les termes de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure.

Il n'a pas été jugé utile d'insérer ces dispositions dans le code des douanes. Les conditions d'enregistrement des interventions sont identiques pour les agents des douanes et pour les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, ces trois forces de sécurité procédant à des contrôles de personnes (voyageurs, automobilistes) dans des circonstances qui peuvent être rendues difficiles. Dès lors, ces dispositions trouvent leur place dans la partie législative du code de la sécurité intérieure.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu permettra aux agents des douanes chargés d'effectuer les contrôles des voyageurs ou des contrôles à la circulation d'être équipés de caméras individuelles leur permettant d'enregistrer le son et les images de leurs interventions, si un incident se produit au cours du contrôle, en raison du comportement de la personne concernée ou des modalités particulières de leur intervention.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure relatif à l'utilisation des caméras individuelles pour y inclure les agents des douanes aux côtés des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale.

Sur le plan légistique, l'option retenue consiste principalement à insérer, après le premier alinéa de l'article L. 241-1 précité, un alinéa prévoyant une finalité d'usage propre à l'administration des douanes. Aux fins d'assurer la cohérence de la mesure, il s'agit également d'ajouter aux alinéas 3 et 5, après les références à la police et la gendarmerie nationales, une référence aux agents des douanes. De même, au quatrième alinéa relatif à l'information générale du public sur l'emploi de ces caméras, il s'agit de mentionner le ministre chargé des douanes aux côtés du ministre de l'intérieur.

L'extension aux agents des douanes de l'usage des caméras-piétons doit s'inscrire dans un cadre juridique adéquat et proportionné permettant de concilier les objectifs poursuivis et les droits et libertés des personnes enregistrées, conformément aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

D'une part, l'enregistrement audiovisuel des images et des paroles des personnes filmées, ainsi que la conservation de données à caractère personnel, en ce qu'elles se rapportent à des individus identifiés ou identifiables, sont de nature à constituer une ingérence dans la vie privée.

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives aux « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », dont les libertés garanties par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Or, le Conseil constitutionnel juge que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée et que « la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (n° 2012-652 DC du 22 mars 2012).

D'autre part, l'enregistrement audiovisuel issu des caméras piétons peut être utilisé comme un moyen de procéder à différents contrôles, d'aider à la répression des incidents et de constater des infractions par la collecte de preuves : il se rattache ainsi

à la procédure pénale, dont l'article 34 de la Constitution réserve aussi au législateur la compétence pour en fixer les règles.

Enfin, le Conseil constitutionnel juge de manière constante que « *la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche des auteurs d'infractions, sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle* » et « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties* » au nombre desquelles figurent la liberté individuelle, le droit au respect de la vie privée ainsi que l'inviolabilité du domicile.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'admet l'ingérence d'une « *autorité publique* » dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance que si cette ingérence est, d'une part, prévue par la loi et, d'autre part, constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est « *nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». La Cour européenne des droits de l'homme juge ainsi que le simple fait de mémoriser des données relatives à la vie privée d'un individu constitue une ingérence au sens de l'article 8 (26 mars 1987 Leander c/ Suède ou 16 février 2000 Amann c/ suisse). Or, la notion de vie privée au sens de l'article 8 comprend les éléments se rapportant au droit à l'image (11 janvier 2005 Sica c/ Italie n°50774/99 §29).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le cadre juridique envisagé permettra à moyen terme d'équiper de ce dispositif chaque équipe d'agents de la surveillance intervenant sur le terrain.

À titre indicatif, le coût d'une caméra est actuellement de 1 250 €, incluant la caméra, les accessoires, le logiciel, la maintenance et tenant compte des tarifs préférentiels en cas de commande de masse. Un surplus de coût est également à prévoir pour les serveurs de stockage.

Le coût budgétaire global d'une généralisation du déploiement des caméras-piétons pour les agents des douanes est estimé à environ 4 millions d'euros correspondant à l'acquisition de 3200 caméras, pour environ 6500 agents des douanes de la branche surveillance.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'administration des douanes mobilisera ses services pour assurer l'équipement, la formation et un usage régulier des caméras individuelles dont seront dotés les agents chargés des contrôles.

En particulier, la direction générale des douanes et droits indirects définira une doctrine d'emploi et assurera la mise en conformité du traitement. La direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle sera appelée à inclure dans les formations initiales et continues des agents des douanes, un enseignement spécifique sur l'emploi des caméras individuelles, à intégrer dans les formations sur le déroulement des contrôles. Les caméras seront déployées dans les brigades des douanes des directions régionales des douanes, ainsi que dans certaines unités de services à compétence nationale (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, direction nationale garde-côtes des douanes). Les agents affectés dans les bureaux de douane n'en seront pas dotés.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les caméras-piétons constitueront une garantie d'objectivation des conditions d'intervention des douaniers à la fois pour ces agents et pour les personnes contrôlées. En cas d'incident, elles compléteront la matérialisation des faits qui est aujourd'hui assurée par les rapports établis par le service des douanes lui-même et par les actes de police judiciaire en cas de plainte (témoignages des agents des douanes, des personnes concernées par les incidents et des tiers).

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets

et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été consultée, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article 8-I-4°-a) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et a rendu un avis par une délibération n° 2026-023 du 12 mars 2026 portant avis sur un projet de loi renforçant la sécurité du quotidien.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, régies par le principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Les modalités d'application du dispositif et d'utilisation des données collectées seront précisées par un décret en Conseil d'Etat, après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Article 18 – Harmonisation des dispositions pénales relatives au non-respect des fermetures administratives de commerces et insertion de mesures d'exécution d'office

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le [titre III](#) du livre III de la partie législative du code de la sécurité intérieure (CSI) concerne les mesures de polices administratives spéciales autorisant la fermeture administrative de certains établissements. Sont concernés les débits de boissons et restaurant (chapitre I^{er}), les établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place (chapitre II), les établissements diffusant de la musique (chapitre III) et les commerces et établissements ouverts au public (chapitre III bis).

Les dispositions des articles [L. 3332-15](#) et [3332-16](#) du code de la santé publique (CSP), auxquelles l'[article L. 331-1 du CSI](#) renvoie, prévoient que la fermeture des débits de boissons et des restaurants peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département pour des durées :

- n'excédant pas six mois, à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements (en application du 1. de l'article L. 3332-15 du CSP, après la délivrance d'un avertissement préalable) ou à raison d'actes criminels ou délictueux en relation avec la fréquentation de l'établissement ou ses conditions d'exploitation (en application des 3. et 4. du même article du CSP). Pour les mêmes motifs, le ministre de l'intérieur peut prononcer la fermeture de ces établissements pour une durée allant de 3 mois à un an ;
- n'excédant pas deux mois en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques en relation avec la fréquentation de l'établissement ou ses conditions d'exploitation (en application des 2. et 4 du même article du CSP).

L'[article L. 332-1 du CSI](#) autorise le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police à prendre un arrêté de fermeture administrative d'une durée n'excédant pas trois mois à l'encontre des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, destinés à une remise immédiate au consommateur, dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics.

L'[article L. 333-1 du CSI](#) prévoit un dispositif identique de fermeture administrative d'une durée n'excédant pas 3 mois pour les établissements diffusant de la musique, dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics.

L'[article L. 333-2 du CSI](#), introduit par la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, autorise le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police à fermer administrativement pendant une durée maximale de six mois tout local commercial, établissement ou lieu ouvert au public ou utilisé par le public, aux fins de prévenir la commission ou la réitération des infractions prévues aux articles [222-34 à 222-39](#)³²⁴, [321-1](#)³²⁵, [321-2](#)³²⁶, [324-1 à 324-5](#)³²⁷, [450-1](#)³²⁸ et [450-1-1](#)³²⁹ du code pénal ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions, rendus possibles par les conditions de son exploitation ou sa fréquentation.

En outre, deux nouveaux cas de fermeture administrative sont introduits au CSI par le présent projet :

- L'article 1^{er} du présent projet modifie l'article L. 333-3 du CSI pour permettre la fermeture administrative par le représentant de l'Etat dans le département et le préfet de police à Paris, pour une durée maximale de six mois prolongeable une fois par décision du ministre de l'intérieur, d'un établissement violant les dispositions législatives et réglementaires régissant la production, l'acquisition, la transformation, le stockage ou la commercialisation des produits explosifs, des articles explosifs et pyrotechniques dont la liste est établie par voie réglementaire ou des précurseurs explosifs, ou violant une interdiction de vente de ces produits prononcée par l'autorité de police administrative à raison de troubles graves à l'ordre public résultant de leur usage.
- L'article 7 du présent projet crée un nouvel article L. 333-4 du CSI pour permettre la fermeture administrative par le représentant de l'Etat dans le département et le préfet de police à Paris pour une durée n'excédant pas un mois d'un établissement commercialisant le protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable ou à des fins manifestement détournées de sa destination, et ce, aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage de ce produit. En cas de réitération des faits à l'issue d'une première mesure de fermeture administrative, la durée maximale de la fermeture est portée à six mois,

³²⁴ Trafic de stupéfiants.

³²⁵ Recel.

³²⁶ Recel à titre habituel ou en bande organisée.

³²⁷ Blanchiment.

³²⁸ Association de malfaiteurs.

³²⁹ Participation à une organisation criminelle.

prolongeable pour une nouvelle durée maximale de six mois par décision du ministre de l'intérieur.

Ces différents cas de fermeture administrative d'établissements et commerces sont assortis de dispositions pénales sanctionnant leur non-respect.

L'[article L. 3352-6 du CSP](#) prévoit que le fait de ne pas se conformer à une mesure de fermeture d'établissement ordonnée ou prononcée en application des articles [L. 3332-15](#) et [3332-16](#) du CSP est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Aucune peine complémentaire n'est prévue.

L'[article L. 334-1 du CSI](#) punit de 3 750 euros d'amende le fait, pour le propriétaire ou l'exploitant, de ne pas procéder à la fermeture de l'établissement malgré une mise en demeure du représentant de l'Etat dans le département, ou, à Paris, du préfet de police, d'avoir à se conformer à l'arrêté visé à l'[article L. 332-1 du CSI](#) visant les établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place.

L'[article L. 334-2 du CSI](#) punit de 3 750 euros d'amende, le fait, pour le propriétaire ou l'exploitant, de ne pas procéder à la fermeture de l'établissement malgré une mise en demeure du représentant de l'Etat dans le département, ou, à Paris, du préfet de police, d'avoir à se conformer à l'arrêté visé à l'[article L. 333-1 du CSI](#) visant les établissements diffusant de la musique.

L'[article L. 333-3 du CSI](#) punit de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait, pour le propriétaire ou l'exploitant, de ne pas respecter un arrêté de fermeture pris sur le fondement de l'[article L. 333-2 du CSI \(fermeture liée au trafic de stupéfiants\)](#). Sont également prévues les peines complémentaires de confiscation des revenus générés pendant la période d'ouverture postérieure à la notification de la mesure et celle d'interdiction de gérer un commerce pendant cinq ans. En cas de récidive, l'auteur encourt la peine de confiscation de tous les biens ayant permis la commission de l'infraction.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.2.1. Concernant les dispositions pénales

➤ Principe de légalité des délits et des peines

Le principe de légalité des délits et des peines, fondé sur les articles 7 et 8 de la [déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#), implique, d'une part, la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et

précis pour exclure l'arbitraire et, d'autre part, l'obligation pour ce même législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale³³⁰.

Sur ce fondement, le Conseil a par exemple censuré :

- la définition tautologique du harcèlement sexuel³³¹ ;
- le renvoi à une liste non claire³³² ;
- la mention d'une notion imprécise³³³ ;
- la référence à un « *plan de vigilance* », notion nouvelle, méconnue et non définie³³⁴ ;
- le fait de faire dépendre la caractérisation de l'infraction d'éléments subjectifs tenant à la perception de la victime³³⁵.

➤ Principe de proportionnalité des peines

Le principe de proportionnalité des peines est une composante du principe de nécessité des délits et des peines. Le Conseil Constitutionnel juge que « *[l'article 61 de la Constitution](#) ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »³³⁶.

L'[article 8](#) de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. Le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci. Toutefois, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, le Conseil constitutionnel s'assure de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

S'agissant du lien entre le comportement incriminé et la sanction encourue, le contrôle du Conseil constitutionnel est limité aux dispositions relatives aux peines

³³⁰ [Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981](#).

³³¹ [Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012](#).

³³² [Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013](#).

³³³ Décisions [n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011](#) et [n° 2011-222 QPC du 17 février 2012](#).

³³⁴ [Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017](#).

³³⁵ [Décision n° 2024-866 DC du 17 mai 2024](#), cons. 78.

³³⁶ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025](#), cons. 448.

obligatoires, c'est-à-dire aux peines que le juge est tenu de prononcer. Dans un tel cadre, le Conseil constitutionnel vérifie qu'il existe un lien entre la peine obligatoire et la nécessité d'assurer une meilleure répression du comportement concerné³³⁷. En revanche, un tel lien n'est pas exigé en matière de peine facultative, ce contrôle intervenant au stade du prononcé de la sanction par le juge et non, en amont, au stade de l'instauration de la peine par le législateur. S'agissant des peines facultatives, le Conseil constitutionnel examine la nature des comportements réprimés et précise que « *les peines instituées [...] sont prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur* »³³⁸.

➤ Principe d'individualisation des peines

Le principe d'individualisation des peines est une composante du principe de nécessité des délits et des peines. Le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'individualisation des peines [...] implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. Il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions* »³³⁹. Il juge encore que « *ces exigences constitutionnelles imposent la motivation des jugements et arrêts de condamnation, pour la culpabilité comme pour la peine* »³⁴⁰.

L'exigence d'individualisation des peines requiert que les sanctions ayant le caractère d'une punition fassent l'objet d'un prononcé qui soit personnalisé par rapport à celui auquel elle est infligée.

Le Conseil constitutionnel a ainsi admis la conformité de la peine obligatoire d'inéligibilité, applicable à des crimes et délits déterminés, en constatant que cette peine « *doit être prononcée expressément par le juge, à qui il revient d'en moduler la durée* » et que « *le juge peut, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, décider de ne pas prononcer cette peine complémentaire* »³⁴¹. A l'inverse, il a censuré les dispositions prévoyant le prononcé de décisions non motivées³⁴².

³³⁷ A titre d'exemple, s'agissant de la peine obligatoire d'annulation du permis de conduire en cas de récidive du délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° [2010-40 QPC du 29 septembre 2010](#), qu'« *en instituant une peine obligatoire directement liée à un comportement délictuel commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule, l'article L. 234-13 du code de la route vise, aux fins de garantir la sécurité routière, à améliorer et renforcer la répression des atteintes à la sécurité des biens et des personnes provoquées par la conduite sous l'influence de l'alcool* » (cons. 3).

³³⁸ Décision n° [2018-706 QPC du 18 mai 2018](#), cons. 14.

³³⁹ [Décision n° 2024-1096 QPC du 12 juin 2024](#), cons. 3.

³⁴⁰ [Décision n° 2025-1175 QPC du 5 décembre 2025](#), cons. 8.

³⁴¹ Cons. const., [2017-752 DC, 8 sept. 2017](#), cons. 9.

³⁴² [Décision n° 2025-1175 QPC du 5 décembre 2025](#), cons. 13.

1.2.2. Concernant l'exécution d'office

Le Conseil Constitutionnel permet au législateur de prévoir des procédures d'exécution d'office pour autant qu'il opère une conciliation équilibrée entre l'objectif poursuivi, à savoir la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis, au regard notamment des conditions et garanties fixées par le législateur³⁴³.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le principe de légalité des délits et des peines. Le 1 de cet article dispose : « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.* »

Sur ce fondement, la cour européenne des droits de l'homme contrôle si la loi était suffisamment accessible et si elle était prévisible.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Certains établissements exploitant une licence, qu'il s'agisse de bars, discothèques ou restaurants, ont une activité qui génère des troubles à l'ordre public ou qui facilite la commission d'infractions ou la commission directe d'infractions. Pour faire cesser ces troubles et prévenir leur réitération, les préfets peuvent prononcer une fermeture administrative d'une durée limitée. Ces fermetures administratives ne sont toutefois pas toujours respectées par les exploitants.

Les peines sanctionnant le non-respect des fermetures administratives n'apparaissent pas suffisamment contraignantes. Ainsi, les sanctions pénales prévues par les articles

³⁴³ Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, cons. 9 ; décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, cons. 55 ; décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, cons. 9 et suivants.

[L. 334-1](#) et [L. 334-2](#) du CSI sont les plus basses pouvant être appliquées à un délit, à savoir une peine d’amende de 3 750 euros sans peine privative de liberté ni peines complémentaires. Outre le caractère peu dissuasif de ces sanctions, ces infractions ne peuvent pas faire l’objet des dispositions coercitives de l’enquête de flagrance³⁴⁴ et leurs auteurs ne peuvent pas être placés en garde à vue³⁴⁵.

Il convient donc, pour les rendre plus efficaces, de durcir les sanctions pénales applicables aux cas de non-respect d’une mesure de fermeture administrative d’un établissement prononcée en application du CSI.

Il convient également de prévoir une sanction pénale identique pour le non-respect des cas de fermetures administratives créées par le présent projet de loi dans le CSI.

Enfin, l’absence de régime d’exécution d’office participe de la limitation de la portée des mesures de polices édictées sur le fondement du titre III du livre III de la partie législative du code de la sécurité intérieure. Il convient donc d’inscrire dans le CSI et dans le CSP la possibilité d’exécution d’office des mesures de fermeture administrative prises en application de ces codes et non respectées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions du présent article poursuivent l’objectifs d’une meilleure dissuasion, en prévoyant des sanctions pénales et des peines complémentaires plus sévères en cas de non-respect d’une fermeture administrative.

En outre, la création d’un régime d’exécution d’office au chapitre IV du titre III du livre III du code de la sécurité intérieure ainsi qu’au chapitre II du titre V du livre III de la troisième partie du code de la santé publique permettra d’assurer une plus grande efficacité des mesures de fermeture administrative, en permettant de rendre plus contraignant leur respect en cas d’inobservation persistante, ce qui contribuera à garantir la préservation de l’ordre, la tranquillité et la sécurité publics.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

³⁴⁴ L’enquête de flagrance s’applique à tous les crimes et délits ([article 53 du code de procédure pénale](#)) mais les articles [67](#) et [73](#) du code de procédure pénale ne permettent la mise en œuvre les pouvoirs coercitifs que pour les seuls crimes et délits punis d’emprisonnement.

³⁴⁵ [Article 62-2 du code de procédure pénale.](#)

Il a été envisagé d'aligner les sanctions du non-respect de l'ensemble des fermetures administratives sur celles prévues à l'[article L. 333-3 du CSI pour des motifs liés au trafic de stupéfiants](#). Néanmoins, le non-respect des fermetures administratives des établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place et des établissements diffusant de la musique a été considéré comme constitutif d'un trouble à l'ordre public moins grave que le non-respect des fermetures administratives d'établissements pour d'autres motifs. Cette option a donc été écartée au profit d'un dispositif plus adapté.

3.2. OPTION RETENUE

Pour tenir compte du degré de gravité des motifs de fermeture administrative prévues au CSI, celles-ci sont regroupées en deux catégories faisant l'objet de dispositions pénales adaptées.

La première catégorie regroupe les fermetures administratives prévues par les articles L. 3332-15 et L. 3332-16 du CSP (débits de boissons et restaurants) et les articles L. 332-1 (établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place) et L. 333-1 du CSI (établissements diffusant de la musique). Pour cette catégorie de fermetures, les règles pénales de non-respect sont alignées sur celles prévues à l'article L. 3352-6 du CSP pour le non-respect de la fermeture administrative d'un débit de boissons, à savoir deux mois d'emprisonnement et 3750 euros d'amende.

La deuxième catégorie regroupe toutes les autres fermetures prévues au CSI, y compris les deux nouveaux motifs de fermetures créés par la présente loi (liés aux mortiers d'artifices et au protoxyde d'azote). Pour le non-respect de cette seconde catégorie de fermetures, les dispositions pénales font l'objet d'un article unique inscrit au CSI, qui reprend les sanctions et une formulation identique à l'actuel [article L. 333-3 du CSI \(trafic de stupéfiants\)](#).

Par souci de cohérence, ces dispositions sont regroupées au sein du chapitre IV du titre III du livre III de la partie législative du CSI.

Enfin, le non-respect des mesures de fermeture des deux catégories listées ci-dessus est assorti de la possibilité de procéder à leur exécution d'office. Cette faculté est inscrite dans un article unique s'agissant des mesures prises sur le fondement des articles L. 332-1, L. 333-1, L. 333-2, L. 333-3 et L. 333-4 du CSI, et insérée par un alinéa supplémentaire à l'[article L. 3352-6 du CSP](#) relatif aux dispositions pénales applicables en cas d'inobservations des mesures de fermetures de débits de boissons.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article réécrit les articles L. 334-1 et L. 334-2 du chapitre IV du CSI relatifs aux dispositions pénales applicables en cas de non-respect d'une mesure de fermeture administrative prise en application des articles L. 332-1 et L. 333-1 du même code. Ce faisant, il aligne ces dispositions pénales sur celles prévues à l'article L. 3352-6 du CSP pour le non-respect de la fermeture administrative d'un débit de boissons ou d'un restaurant.

Cet article ajoute un nouvel article L. 334-3 au chapitre IV du CSI prévoyant les sanctions pénales applicables en cas de non-respect des autres cas de fermeture administrative prévus par le CSI, dont la rédaction est alignée sur celle de l'article L. 333-3 du même code.

Reprenant le contenu d'incriminations déjà existantes et sanctionnant, assez classiquement, la violation de mesures de police administratives, les dispositions du présent article s'inscrivent en conformité avec le cadre constitutionnel, au regard des principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines. Ainsi, les textes d'incrimination contiennent des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et ne prévoient aucune peine automatique ou pouvant être prononcée aux termes d'une décision non motivée.

Il convient de préciser que les articles L. 333-2 et L. 333-3 du CSI ont été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel statuant dans le cadre du contrôle a priori de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#)³⁴⁶.

Enfin, l'introduction d'un régime d'exécution d'office pour le non-respect de tous les cas de fermetures administratives prononcées en application du CSI et du CSP, dans le nouvel article L. 334-3 du CSI et à l'article L. 3352-6 du CSP, répond aux exigences constitutionnelles applicables en la matière dès lors qu'il répond à la nécessité de préserver l'ordre public et ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

³⁴⁶ [Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025](#), cons. 33 à 53.

Les dispositions concernées ne contreviennent pas au droit européen et, notamment, au principe de légalité. Les principes d'accessibilité et de prévisibilité ne sont pas en cause, dans la mesure où l'auteur de l'infraction se sera vu notifier l'arrêté de fermeture administrative qu'il ne respectera donc pas en connaissance de cause.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les sanctions pénales applicables aux commerces ne respectant pas une mesure de fermeture administrative sont renforcées et harmonisées. Elles s'appliqueront également aux commerces de produits explosifs et pyrotechniques et aux commerces de protoxyde d'azote ne respectant pas les fermetures administratives dont ils pourront faire l'objet en application de la présente loi.

L'objectif de ces sanctions pénales est celui d'une plus grande responsabilisation des commerçants et de la mise en œuvre de sanctions plus efficaces.

La possibilité nouvelle pour l'autorité administrative de procéder à la fermeture d'office des établissements objets des mesures de police spéciale participe également de cet objectif de responsabilisation des propriétaires et exploitants et de renforcement de l'effectivité des fermetures prononcées.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les statistiques portant sur la mobilisation des infractions de non-respect des fermetures administratives de commerce permettent de relativiser l'impact qu'aura le présent article sur les services de l'Etat.

Tableau 1 : Structure des orientations des personnes mises en cause pour au moins une infraction de non-respect de la fermeture administrative des commerces³⁴⁷

Unité de compte : Personnes	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires orientées	45	55	52	46	45	43
Affaires non poursuivables	11	6	8	7	10	18
Affaires poursuivables	35	49	44	39	35	25
Classement sans suite inopportunité		<5	<5	<5	8	<5
Réponse pénale	35	48	43	36	27	21
<i>Taux de réponse pénale</i>	100%	98%	97,7%	92,3%	77,1%	84%
Procédures alternatives	10	15	15	10	<5	5
<i>Taux de procédures alternatives</i>	28,6%	31,3%	34,9%	27,8%	7,4%	23,8%
dt rappel à la loi / avertissement	6	7	12	<5	<5	<5
Poursuites	25	33	28	26	25	16
<i>Taux de poursuites</i>	71,4%	68,8%	65,1%	72,2%	92,6%	76,2%
dt poursuites correctionnelles	25	33	28	26	25	16
- CRPC	<5	7	9	<5	<5	<5
- COPJ	19	22	13	18	14	12

Tableau 2 : Condamnations du chef d'au moins une des infractions de non-respect de la fermeture administrative des commerces, prononcées par les juridictions de première instance³⁴⁸

Année	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Condamnations	23	21	34	13	22	16

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'article L. 332-1 du CSI relatif à la fermeture administrative des établissements de vente à emporter dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics prévoit la possibilité pour le préfet, au vu des circonstances locales, de déléguer par arrêté à un maire qui en fait la demande l'exercice de cette police administrative, que le maire exerce alors au nom et pour le compte de l'Etat.

Les fermetures prononcées par les maires dans ce cadre seront assorties au même titre que celles prononcées par les préfets de sanctions pénales renforcées et de la

³⁴⁷ Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP.

³⁴⁸ Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP.

possibilité d'engager l'exécution d'office en cas de non-respect de la fermeture prononcée par le maire.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La création de nouvelles infractions aura un impact sur les services d'enquête, qui auront à les constater et à opérer des investigations, ainsi que sur l'autorité judiciaire amenée à juger ces nouveaux délits. De même, les services administratifs devront, afin de mettre en œuvre les procédures d'exécution forcée, mobiliser des moyens afin de constater le non-respect des arrêtés de fermeture administrative et de procéder, en lieu et place des propriétaires et exploitants, à la fermeture des établissements concernés.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les présentes dispositions entendent accroître la protection des particuliers confrontés à des établissements qui ne respectent pas la loi ou troublent l'ordre public. Sur un plan social et individuel, elles participent de la lutte contre la consommation excessive d'alcool, les désordres sonores, le narcotrafic et le mésusage des produits explosifs et pyrotechniques ainsi que du protoxyde d'azote.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Conformément au principe de non rétroactivité de la loi pénale, garanti par les articles 8 de la [déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#), 7 de de la [convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) et [112-1 du code pénal](#), la mise en œuvre des sanctions pénales prévues par la présente loi ne trouvera à s'appliquer que pour les faits commis à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, à savoir le lendemain de sa publication au journal officiel.

S'agissant des nouvelles infractions, adossées à la création de nouvelles hypothèses de fermeture administrative, ces dispositions ne seront également applicables que pour les faits commis à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

En revanche, les dispositions antérieures demeureront bien applicables aux faits commis avant l'entrée en vigueur de la présente loi puisque cette dernière, si elle les déplace ou les regroupe, ne les abroge pas.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable de plein droit en ce qu'il modifie le code de la sécurité intérieure dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion), ainsi que dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution relevant de l'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon).

Il est également applicable, par mention expresse d'application, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, sauf en ce qui concerne l'article L. 334-1 pour cette dernière collectivité. A cet effet, les 3° et 4° de l'article 25 de ce projet de loi mettent à jour les compteurs correspondant aux articles L. 344-1 et L. 345-1 du code de la sécurité intérieure. En revanche, les dispositions relatives à la fermeture administrative de certains établissements ne sont pas étendues dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Par ailleurs, les dispositions du II du présent article modifiant l'article L. 3352-6 du CSP s'appliquent de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la

Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). En revanche, elles ne sont pas applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucune mesure d'application.

Article 19 – Reconduction et élargissement de l’expérimentation de la vidéo algorithmique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l’état du droit, le recours à la captation d’images par certaines autorités publiques sur la voie publique est possible au moyen de différents dispositifs :

- la vidéoprotection, dont le régime juridique est issu de la [loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d’orientation et de programmation relative à la sécurité](#), aujourd’hui codifiée aux articles [L. 251-1 et suivants](#) du code de la sécurité intérieure (CSI) ;
- les caméras mobiles (caméras individuelles, caméras installées sur des aéronefs et caméras embarquées) qui font l’objet d’un encadrement légal et réglementaire adapté au regard des finalités poursuivies et des catégories d’agents autorisées à y recourir, notamment les forces de sécurité intérieure (articles [L. 241-1 et suivants](#) du CSI).

Le visionnage de ces images est assuré par des agents spécialement désignés qui procèdent à leur analyse et leur interprétation.

A mesure que les technologies se développent, de nombreuses solutions techniques sont proposées pour faciliter l’analyse de données, notamment par le recours à l’intelligence artificielle. Les technologies liées à l’intelligence artificielle et aux vidéos dites « augmentées » ou « intelligentes » évoluent rapidement et les progrès techniques permettent de les rendre plus performantes, plus abordables et plus sécurisées.

L’utilisation d’algorithmes par les autorités publiques constitue un outil majeur d’aide à l’exploitation des images et renforce leurs capacités à accomplir leurs missions.

Il s’agit d’un dispositif accolé ou couplé à la vidéoprotection et aux caméras installées sur des aéronefs consistant à munir les systèmes de capacités d’analyse des images numériques, par l’extraction d’informations comme la reconnaissance de formes, l’analyse des mouvements, la détection des objets, etc.

En permettant à leurs utilisateurs d’obtenir instantanément et de manière automatisée un grand nombre d’informations, de tels algorithmes multiplient les capacités des dispositifs vidéo classiques.

Dès lors que cette technologie recourt à des données à caractère personnel, l’usage de l’intelligence artificielle en France par les autorités publiques est encadré par le

cadre juridique applicable à la protection des données à caractère personnel composé :

- de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#), dite « loi informatique et libertés » ;
- du [règlement européen \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre-circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE](#) (le règlement général sur la protection des données dit le « RGPD »).

Ces textes posent certaines règles à l'usage de l'intelligence artificielle en interdisant, par exemple, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées, la prise de décisions produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données à caractère personnel³⁴⁹. Ils ne fixent en revanche aucune règle spécifique à l'utilisation d'algorithmes par les autorités publiques sur les images qu'elles captent.

Le recours à cette technologie est également encadré par le [règlement \(UE\) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle \(RIA\)](#), mais sa mise en application se faisant de manière échelonnée, certaines de ses dispositions ne sont pas encore applicables. Ainsi sont applicables, depuis le 2 février 2025, les interdictions relatives aux systèmes d'IA présentant des risques inacceptables (il s'agit par exemple des systèmes recourant à des techniques subliminales ou à des techniques délibérément manipulatrices ou trompeuses) et, depuis le 2 août 2025, les règles relatives aux modèles d'IA à usage général (il s'agit notamment des modèles d'IA génératifs, capables de générer du texte ou des images par exemple), et à la nomination des autorités compétentes au niveau des États membres, telles que les autorités de surveillance du marché. Seront applicables au 2 août 2026 toutes les dispositions du règlement sur l'IA, en particulier les règles relatives aux systèmes à haut risque de l'annexe III (il s'agit par exemple des systèmes recourant à la biométrie ou ceux utilisés à des fins répressives) et, au 2 août 2027, les règles relatives aux systèmes d'IA à haut risque de l'annexe I. Néanmoins, l'entrée en vigueur de ces dispositions est susceptible d'être repoussée à une date ultérieure, des discussions à l'échelle de la Commission européenne étant actuellement en cours.

Si l'utilisation de logiciels d'analyse automatique des images en différé (c'est-à-dire à partir d'images enregistrées et non en temps réel), dans le cadre de procédures judiciaires, est possible dans les conditions fixées par les articles 230-20 et suivants du

³⁴⁹ Article 22 du RGPD et article 47 de la loi du 6 janvier 1978.

code de procédure pénale, en revanche le déploiement de l'intelligence artificielle sur les images captées en temps réel et dans l'espace public par les autorités publiques n'a pas de cadre juridique constitué ni véritablement stabilisé.

Une première expérimentation a été autorisée par l'article 10 de la [loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions \(JOP 2024\)](#). Elle a permis la mise en œuvre de traitements algorithmiques sur les images issues de la vidéoprotection ou captées par des aéronefs, afin de détecter, en temps réel, un certain nombre d'évènements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes ainsi que de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services compétents. Cette expérimentation, qui s'est achevée le 31 mars 2025, été mise en œuvre à l'occasion de manifestations récréatives, sportives et culturelles d'ampleur exposées qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou par leurs circonstances, ont été jugées comme exposées à ces risques : sur certains sites des jeux olympiques et paralympiques de l'été 2024 ; lors du tournoi de Roland Garros au mois de mai 2024 ; lors du festival de Cannes à la même période. Cette expérimentation a fait l'objet d'une évaluation par un comité indépendant qui a rendu son [rapport](#) en début d'année 2025³⁵⁰.

Il ressort de ce rapport que cette technologie présente **un intérêt opérationnel réel**, dans la mesure où elle permet aux opérateurs vidéo de concentrer leur attention sur des évènements suspects qui n'auraient pas été repérés sans cet algorithme, de mieux cibler les situations à risque et de procéder à une intervention plus rapide des agents présents sur le terrain. Elle participe ainsi du renforcement de la sécurité des citoyens dans leur vie quotidienne, lesquels l'ont plébiscitée à 81 %, mais aussi de l'amélioration des conditions de travail des opérateurs vidéo et des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, ainsi que des agents de sûreté de la SNCF et de la RATP.

Pour autant, les potentialités de développement de cette technologie, que le rapport met en exergue, doivent être davantage explorées, notamment en permettant l'utilisation d'outils plus matures et donc plus efficaces, grâce également à un paramétrage plus affiné s'agissant de certains évènements à détecter et le recours à davantage de prestataires, pour expertiser plusieurs solutions.

En outre, la période des JOP, dans un contexte où les forces de l'ordre étaient présentes en nombre sur le terrain, n'a pas permis de disposer du recul nécessaire pour tester pleinement le potentiel de cette technique, dans l'objectif d'assurer une meilleure sécurité des Français.

³⁵⁰ [« Expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection », rapport du comité d'évaluation de janvier 2025.](#)

Enfin, l'expérimentation n'a pas pu porter sur les images captées par des aéronefs en l'absence d'une solution techniquement mature à la date de passation des marchés.

L'article 47 de la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 (JOP 2030)³⁵¹ reconduit cette expérimentation jusqu'au 31 décembre 2027 afin d'en tester pleinement les potentialités sur la base des constats et recommandations issus du rapport précité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

Le Conseil constitutionnel, dans ses [décisions n° 94-352 DC du 18 janvier 1995](#), [n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#) et [n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), a rappelé que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ([décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012](#)).

Par ailleurs, en vertu de l'article 37-1 de la Constitution, la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993](#), a rappelé les garanties légales devant entourer un projet législatif à caractère expérimental. Il incombe en effet au législateur de « *définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon* ».

Si l'article 10 de la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions a fait l'objet de craintes au regard de la liberté d'aller et de venir, du droit de manifester, de la liberté d'opinion ainsi que du droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa [décision n° 2023-](#)

³⁵¹ [Loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030](#).

[850 DC du 17 mai 2023](#), que le dispositif prévu par l'article 10 de ladite loi était bien conforme compte tenu des nombreuses garanties prévues.

Il a également validé la reconduction du dispositif par l'article 47 de la loi du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 dans sa décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026 estimant que ces dispositions n'affectent, par elles-mêmes, ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni le droit au respect de la vie privée, ni la liberté d'aller et de venir.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- du RGPD précité ;
- de la [directive \(UE\) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données \(dite « police-justice »\)](#), transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette directive prévoit des règles spécifiques de protection des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel par les autorités compétentes dans le cadre de certaines activités de police ou judiciaires ;

Cette directive a vocation à s'appliquer lorsque deux critères sont réunis :

- Un critère matériel : Le traitement est mis en œuvre, à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- Un critère organique : Il est mis en œuvre par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique.

A l'échelle du Conseil de l'Europe, peuvent être cités la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 8 sur le droit au respect de la vie privée, la convention pour la protection des données à caractère personnel (STE n°108) et la convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie

et l'État de droit.

Ainsi que rappelé précédemment, un nouveau cadre juridique européen relatif à l'intelligence artificielle a par ailleurs été adopté récemment (RIA précité) mais son application est progressive et toutes les lignes directrices n'ont pas encore été publiées par la Commission. En tout état de cause, l'assemblée générale du Conseil d'Etat, dans son [avis sur le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030](#)³⁵², a expressément indiqué que « l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle, qui n'était pas encore applicable lors de l'adoption de la loi (et ne l'est, à la date du présent avis, encore que partiellement) est sans incidence sur le contenu des dispositions, qui s'y étaient conformées par anticipation ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Certains pays ont recours à la caméra intelligente, ainsi que le rappelle le rapport du comité d'évaluation de janvier 2025³⁵³. En effet, parmi les pays de l'Union européenne, certains procèdent à la reconnaissance faciale ou utilisent de la vidéoprotection intelligente dans un cadre expérimental, et ce, principalement dans des lieux publics et pour des finalités relevant des activités de police.

A titre d'illustration, au Royaume-Uni, une expérimentation de la caméra intelligente dans les transports londoniens s'est tenue entre octobre 2022 et septembre 2023 afin de lutter contre la fraude, de détecter les mouvements de foule et les comportements criminels.

À Hambourg, en Allemagne, un dispositif de vidéoprotection intelligente a été expérimenté afin de détecter les comportements criminels.

En Belgique, la police locale des villes de Courtrai, Kuurne et Lendelde utilise un système de vidéoprotection intelligent permettant de suivre une personne via un élément spécifique (par exemple, un sac à dos et un manteau bleu) à travers les images de vidéoprotection. Ce système peut également détecter et signaler la présence d'un camion dans une zone dans laquelle il lui est interdit de circuler.

Notons enfin qu'avec un consortium international d'opérateurs, la RATP et la SNCF ont participé au programme européen « PREVENT PCP », financé par la Commission européenne dans le cadre du programme Horizon 2020, qui a pris fin en octobre 2024, et qui avait pour objet le développement de solutions d'analyse automatisée des

³⁵² Avis n° 409542.

³⁵³ Voir notamment les pages 115 à 117 du [rapport](#).

images de vidéoprotection à des fins de détection des bagages et d'identification et de suivi de leurs propriétaires.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans son étude intitulée *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, adoptée en assemblée générale plénière le 31 mars 2022, le Conseil d'Etat considère que « *l'analyse automatisée d'images captées dans l'espace public par des dispositifs fixes ou embarqués permettant la détection de situations anormales, d'infractions ou de menaces, sans même qu'il soit procédé à l'identification des personnes physiques* » peut être une illustration des « *[systèmes d'intelligence artificielle] les plus intrusifs ou coercitifs [qui] pourront nécessiter un assentiment exprès du législateur et la fixation de garanties spécifiques* ».

Dans sa publication de juillet 2022 « *Caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics – Position sur les conditions de déploiement* », la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) considère que « *sauf à ce que l'utilisation de tels dispositifs puisse s'inscrire dans les prérogatives de police judiciaire déjà prévues par le code de procédure pénale (pouvoirs généraux d'enquête du procureur de la République et du juge d'instruction), le recours à des analyses algorithmiques d'images de caméras de vidéoprotection, réalisées en temps réel en vue d'une intervention immédiate ou de l'enclenchement de procédures administratives ou judiciaires par les services de police, semble devoir être subordonnée à l'existence d'un encadrement législatif spécifiques.* »³⁵⁴.

Dans la mesure où la mise en œuvre de traitements automatisés de données à caractère personnel pour analyser les images captées sur la voie publique par les autorités publiques est susceptible de porter atteinte aux garanties fondamentales apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution, il a été décidé, en 2024, de recourir à la loi pour procéder à leur autorisation sous forme d'expérimentation et déterminer les garanties qui les entourent.

³⁵⁴https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/cameras-intelligentes-augmentees_position_cnil.pdf, page 15.

En outre, comme le souligne le rapport d'information n°374 du Sénat³⁵⁵, le caractère innovant du dispositif ainsi que les appréhensions qu'il a pu susciter avaient justifié le recours au vecteur législatif pour mettre en œuvre cette expérimentation.

Dès lors que la mesure en cause se propose de modifier l'article 10 de la loi JOP 2024 (modifié par l'article 47 de la loi JOP 2030³⁵⁶) afin de reconduire l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030 tout en élargissant son champ d'application, il est nécessaire de passer par la loi. En effet, la mesure proposée s'inscrit dans le dispositif expérimental déjà établi par la loi JOP 2024. Elle a principalement pour objectif de prolonger la durée de l'expérimentation et d'étendre son périmètre à des lieux et bâtiments, ainsi qu'à tout évènement, qui, notamment du fait de leur nature, peuvent être exposés aux mêmes risques que ceux qui étaient prévus par ledit article 10. Cet élargissement permettra par exemple de sécuriser une réunion entre chefs d'Etat ou de sécuriser les abords du musée du Louvre.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de reconduire la mise en œuvre, à titre expérimental, de traitements algorithmiques pour analyser, au moyen de dispositifs techniques spécifiques, les données captées grâce aux dispositifs de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs.

Le cadre prévu, qui précise les autorités autorisées à recourir à de tels traitements ainsi que les finalités au titre desquelles ils peuvent être mis en œuvre et qui fixe en outre les principes et garanties devant entourer ces usages et la procédure à laquelle ils sont soumis, est une reprise, avec quelques évolutions, du dispositif prévu par l'article 10 de la loi JOP 2024, examiné par le Conseil d'Etat (avis n° 406383 du 15 décembre 2022) puis validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 17 mai 2023 précitée.

Il s'agit de reconduire cette expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030, en maintenant strictement les finalités pour lesquelles la vidéoprotection algorithmiques peut être autorisée (prévenir les risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes), mais en élargissant les événements et les lieux visés par la

³⁵⁵ [Rapport d'information n°374 du Sénat du 19 février 2025 sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 \(vidéoprotection intelligente et sécurité privée\).](#)

³⁵⁶ Dans le cadre de l'examen du PJJ JOP 2030 devant le Sénat, un amendement, adopté en commission des lois, a en effet élargi le cadre de l'expérimentation en permettant à des agents territoriaux (notamment les ASVP) d'accéder aux traitements algorithmiques qui préconisait de prévoir que des agents communaux puissent être inclus, sous la supervision d'un policier municipal « chef de salle ». Le dispositif a donc évolué pour permettre aux agents communaux d'être accédants aux signalements des traitements, sous la supervision permanente d'au moins un agent de la police municipale et à la seule fin de lui signaler les événements détectés.

mesure. Outre les manifestations, sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou en raison des circonstances, sont particulièrement exposés à ces risques, sont désormais visés :

- des événements qui sont, de la même manière et pour les mêmes raisons, exposés à ces risques, y compris s'ils relèvent d'autres champs que le sport, les loisirs ou la culture (par exemple un rassemblement de chefs d'Etat) ;
- ainsi que les bâtiments ou lieux ouverts au public qui, par leur nature, sont de façon permanente ou en raison de circonstances exceptionnelles, particulièrement exposés à ces risques, ainsi que leurs abords. Cela peut par exemple être le cas de monuments touristiques, de bâtiments institutionnels ou d'infrastructures de transport (notamment certaines gares ou certains aéroports particulièrement exposés).

Dans le premier cas, la vidéoprotection algorithmique peut être déployée aux abords des manifestations et événements ainsi que dans les véhicules et les emprises de transport public et dans les voies les desservant.

Cette reconduction avec élargissement à d'autres lieux et bâtiments que ceux visés dans l'article 10 de la loi JOP 2024 apparaît nécessaire pour évaluer les potentialités de cette nouvelle technologie.

En effet, le rapport précité du comité d'évaluation, remis en début d'année 2025, a mis en exergue l'intérêt opérationnel réel de ce dispositif³⁵⁷, permettant aux opérateurs vidéo de concentrer leur attention sur des événements suspects qui n'auraient pas été repérés sans l'algorithme, de mieux cibler les situations à risque et de procéder à une intervention plus rapide des agents présents sur le terrain. Toutefois, il a également souligné que les potentialités de développement de cette technologie devaient davantage être explorées, hors du contexte des JOP où les forces étaient présentes en nombre sur le terrain, ce qui n'a pas permis de disposer du recul nécessaire pour tester pleinement le potentiel de cette technique.

Reconduire l'expérimentation est ainsi l'occasion de tester des outils plus matures, donc plus efficaces, grâce notamment à un paramétrage affiné s'agissant de certains événements à détecter ainsi que de recourir à davantage de prestataires pour expérimenter plusieurs solutions (notamment des solutions portant sur des images captées par aéronefs qui, faute d'une solution techniquement mature à la date de passation des marchés, n'ont pas pu être déployées, malgré l'autorisation de la loi).

³⁵⁷ Le rapport note que l'expérimentation participe ainsi du renforcement de la sécurité des citoyens dans leur vie quotidienne, lesquels l'ont plébiscitée à 81 %, mais aussi de l'amélioration des conditions de travail des opérateurs vidéo et des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile ainsi que des agents de sûreté de la SNCF et de la RATP.

Le rapport des sénatrices Françoise Dumont et Marie-Pierre de la Gontrie³⁵⁸ préconisait aussi d'élargir le champ d'application de la mesure, en proposant « *de déployer le dispositif sur une période plus longue en dehors des événements sportifs ou culturels* », ce critère ayant été identifié comme une limitation importante du dispositif compte tenu de la brièveté de ces manifestations et de la forte mobilisation des forces de l'ordre pour assurer leur sécurisation.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement souhaite reconduire cette expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030 en visant de nouveaux lieux et bâtiments, afin d'en tirer tous les bénéfices opérationnels grâce à un approfondissement du travail avec les fournisseurs de solutions, sans modification des garanties prévues par le cadre juridique autorisé par le législateur en 2024, puis dans le cadre de la loi JOP 2030.

A l'issue, un rapport résultant du travail d'un comité d'évaluation présidé par une personnalité indépendante mis en place dans le cadre de cette nouvelle expérimentation permettra de statuer sur l'éventuelle pérennisation de cette technologie et les conditions de cette pérennisation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une nouvelle expérimentation, indépendante de celle prévue par la loi JOP 2030, aurait pu être prévue. Toutefois le gouvernement considère que la juxtaposition des régimes d'expérimentation nuit à leur lisibilité, durant leur mise en œuvre comme lors de leur évaluation, que ce soit pour les citoyens, pour les autorités publiques, ou pour les entreprises concernées. C'est pourquoi le choix a été fait d'élargir et de prolonger l'expérimentation JOP 2030.

Par ailleurs, si une autorisation pérenne de la vidéoprotection algorithmique aurait été envisageable, laquelle aurait pu être inscrite dans le code de la sécurité intérieure, le gouvernement a souhaité privilégier une reconduction de l'expérimentation pour cette technologie sensible, afin d'en appréhender au mieux tous les enjeux.

3.2. OPTION RETENUE

L'article prévoit une expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030. Cette durée englobe les dates des JOP 2030 (les Jeux Olympiques d'hiver 2030 seront organisés du 1er au 17 février 2030 et les Jeux Paralympiques d'hiver devraient suivre du 1er au 10

³⁵⁸ Rapport d'information n° 374 (2024-2025), déposé le 19 février 2025.

mars 2030). Elle couvre également une durée nécessaire pour tester et évaluer l'efficacité des dispositifs expérimentés pour alimenter le rapport d'évaluation, qui devra être remis au Parlement le 30 septembre 2030 au plus tard, ainsi qu'en vue d'une éventuelle pérennisation.

Concrètement, les dispositions proposées autorisent la mise en œuvre de traitements algorithmiques sur les images issues des systèmes de vidéoprotection et des caméras installées sur des aéronefs, pour détecter et signaler, en temps réel, des événements prédéterminés et en améliorer le traitement par les services compétents.

Ces traitements sont mis en œuvre aux seules fins d'assurer la sécurisation de lieux accueillant des manifestations sportives, récréatives ou culturelles (telles que des rencontres sportives internationales) ou d'événements (sommet international, conférence internationale, déplacement de chefs d'Etat) qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou en raison des circonstances, sont particulièrement exposés à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes. Les systèmes de vidéoprotection déployés aux abords de ces manifestations ou lieux accueillant ces événements ainsi que dans les véhicules et les emprises de transport public et dans les voies les desservant sont également concernés.

L'expérimentation pourra aussi concerner les bâtiments ou lieux ouverts au public et leurs abords qui, par leur nature, sont de façon permanente ou en raison de circonstances exceptionnelles, exposés aux mêmes risques. Peuvent ainsi être concernés des sites touristiques tels que la tour Eiffel, ou encore certaines infrastructures de transport comme la gare Saint-Charles à Marseille ou les gares parisiennes dans lesquelles la mise en œuvre de systèmes de vidéoprotection est autorisée. Ces dernières sont en effet particulièrement exposées au risque terroriste et aux atteintes graves à la sécurité des personnes (agressions violentes, mouvements de foule, ...). En tout état de cause, un arrêté du ministre de l'intérieur fixera la liste exhaustive des bâtiments et lieux concernés par l'expérimentation.

Ces traitements ont pour unique objet de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services de sécurité compétents, y compris les services internes de sécurité des opérateurs de transports intervenant dans les lieux concernés. Il est également prévu qu'aux seules fins de signaler ces événements aux services de la police municipale, les agents agréés des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes peuvent être autorisés à accéder aux signalements du traitement, à condition d'être placés sous la supervision permanente d'au moins un agent de la police municipale.

Les dispositions excluent l'utilisation de données biométriques et tout recours à des dispositifs de reconnaissance faciale. Les traitements algorithmiques pourront ainsi

porter sur la détection d'objets (armes, colis abandonnés) ou de situations anormales ou à risque (mouvements de foule, personnes au sol, rassemblements de personnes ou autres atteintes graves à la sécurité des personnes) mais ne permettront pas d'identifier les individus concernés.

Leur activation est autorisée par le représentant de l'Etat dans le département ou à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, par le préfet de police, après une demande motivée et circonstanciée du service concerné. La durée de l'autorisation de traitements algorithmiques sur des systèmes de vidéoprotection ou sur des caméras fixées sur aéronefs variera en fonction des lieux qui seront concernés : pour les lieux mentionnés au 1° du I, cette durée ne peut excéder 1 mois (renouvelable dans les conditions prévues au VII de l'article 10 c'est-à-dire dès lors que les conditions de sa délivrance sont encore réunies et sous réserve qu'une nouvelle autorisation soit prise) et pour les lieux mentionnés au 2° du I, cette durée est calquée sur celle prévue dans le cadre de l'autorisation préfectorale de mise en œuvre du système de vidéoprotection (titre V du livre II du CSI) ou celle prévue dans le cadre de l'autorisation préfectorale de mise en œuvre de caméras fixées sur aéronefs (chapitre II du titre IV du même livre) pour une durée maximale d'un mois.

Le recours à de tels dispositifs est soumis aux principes de nécessité et de proportionnalité. Il fait l'objet d'une information du public portant sur la nature, l'objet et le périmètre de mise en œuvre du traitement algorithmique. A l'instar de ce qui est prévu par l'article L. 242-3 du code de la sécurité intérieure concernant les caméras installées sur des aéronefs, cette information n'est pas requise si elle entre en contradiction avec les finalités poursuivies.

Leur mise en œuvre doit s'accompagner d'un contrôle humain de nature à assurer leur bon fonctionnement et à traiter les signalements qu'ils sont susceptibles d'engendrer. Les traitements algorithmiques ne peuvent, par eux-mêmes, fonder aucune décision individuelle automatisée ni poursuites mais génèrent des signalements qui sont analysés par des agents individuellement désignés et dûment habilités.

Afin de renforcer leur performance, les traitements algorithmiques peuvent comporter des modèles d'apprentissage et d'entraînement leur permettant de s'adapter aux situations rencontrées. De tels modèles doivent être conçus selon des critères objectifs et pertinents et utiliser des données fiables et leur fonctionnement est également soumis au contrôle humain mis en place.

Par ailleurs, les dispositions proposées encadrent la conception des traitements algorithmiques. Elles autorisent ainsi l'utilisation des données captées par les systèmes de vidéoprotection et les caméras installées sur des aéronefs à des fins de conception et d'entraînement des algorithmes avant leur mise en œuvre en temps réel. Cette utilisation n'est possible que dans la limite des durées de conservation des données

concernées, fixées par les articles [L. 252-5](#) et [L. 242-4](#) du code de la sécurité intérieure. Si la réutilisation de ces données est strictement nécessaire à la correction des paramètres du traitement, elles peuvent être conservées au-delà de ces durées, dans la limite de la durée de l'expérimentation et pour ce seul usage.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les dispositions du présent article ne seront pas codifiées dans la mesure où elles sont prévues à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2030.

Elles modifient l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, déjà modifié par l'article 47 de la loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.

Ainsi, le projet d'article s'inscrit dans la continuité du dispositif prévu par l'article 10 de la loi précitée déclaré conforme par le Conseil Constitutionnel eu égard aux garanties apportées. Par ailleurs, si les modifications apportées étendent le périmètre de l'expérimentation en prévoyant de nouveaux bâtiments, lieux et événements pouvant faire l'objet d'une vidéoprotection augmentée, les objectifs poursuivis, notamment la prévention des atteintes graves à l'ordre public, demeurent les mêmes. Afin de circonscrire strictement cette extension, il est prévu de la limiter aux bâtiments et lieux particulièrement exposés à ces risques.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les présentes dispositions sont conformes au cadre conventionnel mentionné au point 1.3. En effet, le dispositif respecte les règles prévues par le RGPD et la directive police-justice en matière de protection des données à caractère personnel et il ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits et libertés protégés notamment par la Convention européenne des droits de l'homme.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'objectif de la reconduction de l'expérimentation initialement prévue dans la loi JOP de 2023 est également de recourir à davantage de prestataires pour tester plusieurs solutions technologiques. En effet, lors des JOP 2024 seules deux solutions ont été déployées.

Cette expérimentation présente également une opportunité d'accompagnement juridique et de sensibilisation, notamment par la CNIL, pour les différents prestataires du secteur ce qui leur permettra, à l'avenir, de développer des solutions conformes aux règles en vigueur, que ce soit en matière de protection des données ou de recours à des outils intelligents.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les personnes dont les données ont fait l'objet d'un traitement pourront exercer leurs droits (accès et effacement des données notamment) conformément aux dispositions du RGPD et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'article 10 tel que modifié par l'article 47 de la loi JOP 2030 permet aux agents territoriaux (notamment les agents de sécurité de la ville de Paris) d'accéder aux traitements algorithmiques, sous la supervision constante d'un policier municipal « chef de salle » et à la seule fin de signaler les événements détectés.

Cette mesure permet de mobiliser les policiers municipaux sur le terrain pour les grands événements. Une telle évolution par rapport à la première expérimentation mise en œuvre dans le cadre des JOP 2024, qui était notamment demandée par la ville de Cannes, devrait favoriser la participation des communes à l'expérimentation.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'instruction des demandes d'autorisation de recours à des traitements algorithmiques représentera une charge supplémentaire pour les services préfectoraux.

A titre d'illustration, dans le cadre des JOP 2024, le dispositif a pu être testé, tous opérateurs confondus, sur une trentaine d'évènements, dans environ 70 lieux différents et au moyen d'environ 800 caméras.

Ces derniers ont déjà connaissance des principes applicables en la matière, compte tenu du fait que cette expérimentation a déjà eu lieu, dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, les services sollicitant une autorisation d'employer ces dispositifs devront constituer un dossier de demande comportant les éléments permettant de justifier cet usage.

Les services de la police et de la gendarmerie nationale, les services d'incendie et de secours et les services de police municipale disposeront d'un nouvel outil d'aide à l'exploitation des images destiné à renforcer la sécurisation des lieux concernés : les algorithmes constitués de logiciels de traitements automatisés couplés à des caméras de vidéoprotection permettent de détecter et de signaler, au moyen de critères définis, des événements anormaux, des mouvements de foule, des objets abandonnés ou des situations présumant la commission d'infractions. En outre, l'analyse des images permet d'effectuer des analyses statistiques, de flux de fréquentation par exemple, afin d'améliorer la gestion des lieux à forte densité.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette disposition est de nature à renforcer la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, des événements, ainsi que des bâtiments ou lieux qui sont particulièrement exposés à certains risques graves. Elle concerne aussi la sécurité des abords des lieux accueillant ces manifestations ou ces événements ainsi que les véhicules et les emprises de transport public et les voies les desservant. L'absence de recours à la reconnaissance faciale garantit la préservation de l'anonymat dans l'espace public, donc l'absence d'atteinte au droit à la vie privée, et les garanties prévues assurent la neutralité de l'outil.

La technologie, fondée sur l'intelligence artificielle, vient en appui des opérateurs vidéo mais ne prend jamais le pas sur la décision de l'opérateur et, le cas échéant, des services opérationnels que sont la police et la gendarmerie nationales, les polices municipales, les services d'incendie et de secours ainsi que les services internes de sécurité de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et de la Société nationale des chemins de fer (SNCF).

Elle n'entraîne pas la captation de nouvelles images mais assure une meilleure exploitation des données recueillies.

Les personnes dont les données ont fait l'objet d'un traitement pourront exercer leurs droits (accès et effacement des données notamment) conformément aux dispositions du RGPD et de la loi « informatique et libertés ». Le droit à l'information du public s'applique conformément à l'article 14 du RGPD et 104 de la loi « informatique et libertés ».

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

De manière générale, le projet d'expérimentation présenté s'inscrit pleinement dans la « Feuille de route environnement des Jeux d'hiver des Alpes françaises 2030 » acté par le Gouvernement qui porte notamment sur la préservation de la biodiversité, l'efficacité et la sobriété énergétique ainsi que l'aménagement durable du territoire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a été consultée, à titre obligatoire, en application du a) du 4° de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Elle a rendu un avis par une délibération n° 2026-023 du 12 mars 2026 portant avis sur un projet de loi renforçant la sécurité du quotidien.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

L'expérimentation s'appliquera à compter de l'entrée en vigueur du décret d'application de la loi, jusqu'au 31 décembre 2030.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal.

S'agissant de l'application dans les territoires ultramarins, cette mesure est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon).

Cette mesure est également applicable, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises). A cet effet, la mise à jour du compteur prévu au III de l'article 29 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions est prévue au sein du titre IV - dispositions relatives aux outre-mer du présent projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple du ministre de l'intérieur pris après avis de la CNIL devra autoriser les traitements algorithmiques, et en particulier déterminer les cas d'usage, à l'instar du [décret n°2023-828 du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n°2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.](#)

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL devra déterminer les modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, à l'instar du [décret n°2023-939 du 11 octobre 2023.](#)

Un arrêté du ministre de l'intérieur listera les bâtiments et lieux ouverts au public qui pourront faire l'objet d'un dispositif de vidéoprotection algorithmique à titre permanent conformément au 2° du I du présent article.

En outre, le Gouvernement remettra au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2030, un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de cette nouvelle période d'expérimentation.

Article 20 – Permettre aux agents privés de sécurité de procéder à l’inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les activités privées de sécurité concourent à la garantie de sécurité, « droit fondamental et l’une des conditions d’exercice des libertés individuelles et collectives » ([article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure - CSI](#)).

Ces activités sont limitées par les prérogatives constitutionnelles de l’Etat, qui est compétent pour la police administrative générale inhérente à l’exercice de la force publique.

Ainsi, les dispositions du livre VI du CSI, consacrées à la sécurité privée, fixent notamment les conditions d’exercice des agents privés de sécurité et leurs missions.

Les articles [L. 613-2](#) et [L. 613-3](#) du CSI ouvrent, sous conditions, la possibilité aux agents relevant du 1° de l’article [L. 611-1](#), c’est-à-dire aux agents privés de sécurité chargés de missions de surveillance ou de gardiennage, de procéder à l’inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. Dès lors que les dispositions relatives à leur statut ne le prévoient pas expressément, ils ne peuvent procéder à l’inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres. Toutefois, deux dispositions autorisent des agents spécifiques à procéder à une telle inspection :

- le II de l’article [L. 6342-4](#) du code des transports, pour ce qui concerne les agents de sûreté aéroportuaire, ces derniers exerçant cette mission sous le contrôle et la responsabilité d’officiers de police judiciaire (OPJ) ;
- le II de l’article [L. 5332-15](#) du même code, pour ce qui concerne les agents de sûreté portuaire qui, en application de l’article 54 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic tel que validé par le Conseil constitutionnel³⁵⁹ et

³⁵⁹ Voir [décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025](#) : « 431. D’une part, il résulte de l’article L. 5332-11 du code des transports que les opérations techniques réalisées lors d’une inspection- filtrage ne s’exercent pas sur la voie publique mais peuvent uniquement intervenir dans les limites portuaires de sûreté et sur les seuls biens ou véhicules qui y pénètrent où s’y trouvent.

432. D’autre part, les dispositions contestées autorisent uniquement ces agents à procéder, pour l’exercice des missions limitées de sécurité que la loi leur confie, à l’inspection visuelle des bagages et des véhicules, à l’exclusion des fouilles et palpations.

433. Au demeurant, ces agents, qui doivent être désignés pour cette tâche par la personne morale dont ils relèvent, sont soumis à un agrément délivré par l’autorité administrative en application du paragraphe I de l’article L. 5332-17 du même code, dans sa rédaction résultant de l’article 54 de la loi déferée.

modifiant les articles L. 5332-11 et L. 5332-15 du code des transports, peuvent exercer cette mission dans les limites portuaires de sûreté sans être placés sous le contrôle d'un OPJ.

Par ailleurs, une telle mission peut être confiée aux APS dans le cadre de certaines relations contractuelles, si les conditions suivantes sont réunies :

- les contrôles ne portent que sur des véhicules de livraison de biens et de marchandises, à l'exclusion des véhicules personnels ;
- les contrôles ont lieu en dehors de la voie publique au sein d'un espace dédié non-accessible au public ;
- il existe un lien contractuel entre le fournisseur et le prestataire ;
- une clause dans le contrat doit préciser les conditions de l'entrée dans le site, notamment l'obligation, pour des raisons de sécurité, d'accepter l'inspection visuelle des véhicules de livraison par des agents privés de sécurité et il doit être mentionné que la signature du contrat vaut acceptation de ces conditions ;
- le prestataire doit avertir préalablement ses agents conducteurs et accompagnateurs de ces conditions de livraison ;
- le consentement du prestataire doit être recueilli par la signature du contrat.

Les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 ont mis en lumière la nécessité de pouvoir également procéder à des contrôles en ce qui concerne les véhicules accédant à certains périmètres. Ainsi, l'article 43 de la [loi n° 2026-201](#) du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 autorisent les agents privés de sécurité (APS) relevant du 1° de l'article L. 611-1 du CSI, de procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres avant leur accès aux établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement et dont ils ont la garde. La désignation des grands événements et grands rassemblements de personnes exposés à un risque d'actes de terrorisme en raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation résulte d'un décret, conformément à l'article [L. 211-11-1](#) du CSI.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

434. Il résulte de ce qui précède qu'en conférant à ces agents des prérogatives de portée limitée pour prévenir des atteintes à la sécurité des personnes ou des biens dans les lieux relevant de leur compétence, le législateur n'a pas méconnu l'article 12 de la Déclaration de 1789. »

Le Conseil constitutionnel a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de se prononcer sur le procédé d'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres, établissant ainsi une jurisprudence significative en la matière.

En premier lieu, la jurisprudence constitutionnelle s'oppose à la mise en place de contrôles de véhicules généralisés et discrétionnaires. Ainsi, dans sa [décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977](#), il a déclaré contraires à la Constitution les dispositions autorisant la visite de véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales « en raison de l'étendue des pouvoirs, dont la nature n'est, par ailleurs, pas définie, conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels il seraient susceptibles de donner lieu ». Au regard de l'atteinte à la liberté individuelle intrinsèquement liée à l'exercice de cette prérogative, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé nécessaire que soient précisées, d'une part, l'étendue des pouvoirs confiés aux agents et, d'autre part, la portée des contrôles. En outre, il a considéré que le caractère très général des cas dans lesquels les visites pourraient être réalisées – celles-ci pouvant avoir lieu sur la voie publique – porte une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle.

Dans sa [décision n° 2003 467 DC du 13 mars 2003](#), validant la constitutionnalité de l'article 78-2-4 du code de procédure pénale permettant des visites de véhicules réalisées dans le cadre d'opérations de police administrative, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée.

En outre, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité ([décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#)), le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 60 du code des douanes permettant aux agents des douanes de réaliser des visites de véhicules. Il a précisé à cette occasion que nonobstant le fait que les agents des douanes ne peuvent pas procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant, les dispositions contestées ne soumettaient la mise en œuvre du pouvoir de visite à aucune condition propre à en circonscire l'application. Ainsi que l'indique la décision, de telles conditions auraient pu consister, par exemple, à délimiter des lieux ou zones géographiques dans lesquels un tel pouvoir peut s'exercer, ou encore à déterminer des motifs particuliers justifiant que ce pouvoir puisse, sans considération de lieu, être mis en œuvre.

Réalisant une synthèse de la jurisprudence en ce domaine, le commentaire de cette décision précise ainsi que « saisi de dispositions qui permettent des contrôles, des fouilles ou des visites de véhicules ou de personnes, le Conseil veille à ce que le législateur opère une conciliation équilibrée entre les objectifs poursuivis et les atteintes à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée résultant de telles dispositions.

Il a ainsi jugé que les dispositions supprimant l'obligation qui était auparavant faite aux APS, d'être habilités ou agréés afin de pouvoir réaliser des palpations ne portent pas atteinte au droit au respect de la vie privée, dès lors, d'une part, que l'exercice des missions de sécurité privée est subordonné au respect de conditions, notamment de probité, de moralité et d'aptitude professionnelle attestées par la délivrance d'une carte professionnelle et d'autre part, que le renouvellement de la carte professionnelle est subordonné au suivi d'une formation continue. Dans sa décision n° 2021-817 DC, du 20 mai 2021, le Conseil relève enfin que, dans tous les cas, ces palpations ne peuvent être opérées qu'avec le consentement exprès de la personne qui en fait l'objet.

Dans la même décision, le Conseil constitutionnel relève les mêmes exigences conditionnant l'exercice de certaines prérogatives des policiers municipaux, qui ne peuvent réaliser des palpations de sécurité ainsi que des fouilles qu'avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications. Il relève que l'absence de consentement ayant pour seule conséquence le refus d'accès aux lieux où se déroulent les manifestations, ces dispositions contenues dans l'article L. 511-1 du CSI ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée.

A l'inverse, se prononçant dans le cadre d'une décision QPC n° 2017-677 du 1^{er} décembre 2017, le Conseil constitutionnel a considéré que la possibilité, pour les agents de police, dans le cadre de l'état d'urgence, de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, quel que soit le comportement de la personne et sans son consentement est incompatible avec la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée.

À cet égard, s'il n'exige pas nécessairement l'intervention d'un juge judiciaire pour la conduite de ces opérations, il prend en compte la nature des moyens de contrôle conférés à l'autorité publique et s'assure que de telles dispositions, par les conditions particulières que le législateur fixe pour leur exercice (périmètre, durée, motifs de mise en œuvre – qui peuvent être, notamment, liés à la suspicion de commission d'une infraction, recherches d'infractions particulières ou au risque de troubles à l'ordre public), ne permettent pas des contrôles généralisés et discrétionnaires.

Enfin, dans sa [décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026](#), le Conseil constitutionnel a considéré que la possibilité offerte aux agents privés de sécurité de procéder, à la demande des gestionnaires des lieux concernés dont ils ont la garde, à l'inspection des véhicules et de leurs coffres avant leur accès aux établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement mentionné à l'article L. 211-11-1 était conforme à la Constitution et ne contrevenait notamment pas aux articles 2 et 12 de Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Il a ainsi retenu qu'« il résulte de ces dispositions, qui ne sont ni imprécises ni équivoques, que ces agents peuvent procéder à l'inspection de véhicules avant leur accès aux établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement de personnes, au sens de l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure, et dont ils ont la garde. Ainsi, ils ne sont susceptibles d'effectuer ces opérations que sur les emprises de ces établissements et installations ou à leurs abords immédiats ». Le Conseil constitutionnel a également relevé qu'« en conférant à ces agents des prérogatives de portée limitée pour prévenir des atteintes à la sécurité des personnes ou des biens dans les lieux relevant de leur compétence, le législateur n'a pas méconnu l'article 12 de la Déclaration de 1789 ».

En deuxième lieu, si le contrôle par un officier de police judiciaire (OPJ) des opérations de fouilles apparaît comme une garantie potentielle, ce contrôle n'est pas indispensable.

Ainsi, il n'existe que quatre cas dans lesquels le contrôle de l'OPJ est requis pour réaliser des palpations et fouilles de bagages voire de véhicules réalisées par des agents privés.

Il s'agit des fouilles de sûreté des véhicules aux zones d'accès réservé des ports et des aéroports mentionnées *supra* (voir cadre général, articles L. 5332-15 et L. 6342-4 du code des transports), dont les dispositions n'ont pas fait l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel et les avis du Conseil d'État n'ont pas été rendus publics.

Sont également concernées les palpations de sécurité ainsi que des inspections et fouilles de bagages dans le cadre d'un périmètre de protection (articles L. 226-1 et L. 613-2 du CSI). Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a considéré que le contrôle par un OPJ des agents privés de sécurité était, dans ce cas, rendu nécessaire par le fait qu'ils participaient à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique (Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018).

Enfin, il existe des dispositions similaires dans le cadre des manifestations sportives (article L. 613-3 du CSI) qui ont été déclarées conformes à la Constitution. Le Conseil constitutionnel s'est borné à indiquer qu'elles ne portaient pas atteinte à la liberté

individuelle, sans toutefois présenter le contrôle par un OPJ comme étant une garantie nécessaire.

À l'inverse, le contrôle d'un OPJ n'est pas nécessaire pour procéder à des palpations de sécurité et à l'inspection visuelle des bagages à main en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves et sur autorisation du préfet. Malgré l'absence d'OPJ, le Conseil constitutionnel a jugé que ce contrôle était conforme à la Constitution eu égard au fait qu'il était ordonné par le préfet, en raison de menaces graves pour la sécurité publique, pour un temps et dans des lieux déterminés.³⁶⁰

Par ailleurs, lorsqu'il a censuré les dispositions du code des douanes permettant aux douaniers de réaliser des visites de véhicules dans sa décision précitée n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur la généralité des contrôles prévus, sans mentionner l'absence de contrôle par un OPJ.

De plus, le Conseil constitutionnel a récemment pu préciser l'articulation du respect de l'article 12 de la Déclaration de 1789 avec les missions des agents privés de sécurité. Dans sa [décision n° 2025-878 DC du 24 avril 2025](#) portant sur la loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports, il s'est ainsi prononcé sur l'extension de la possibilité de réaliser des palpations de sécurité pour un agent d'un service interne de sécurité (SIS) de la RATP ou de la SNCF.

Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé :

- qu'il découle de l'article 12 de la Déclaration de 1789 l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérents à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits (point 5),
- qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (point 13),
- que ces agents ne peuvent exercer ces palpations lorsqu'ils exercent leurs missions sur la voie publique (point 11).

³⁶⁰ [Décision n° 2003 467 DC du 13 mars 2023](#) : « 97. Considérant que le nouvel article 3-1 de la loi du 12 juillet 1983 [aujourd'hui repris à l'article L. 613-2 du CSI] impose une stricte procédure d'agrément en vue d'habilier des personnels de sécurité privés à participer à des opérations de contrôle ; que ces derniers ne peuvent procéder, sans le consentement de l'intéressé, qu'à l'inspection visuelle des bagages à main ; que l'opération dans le cadre de laquelle ils peuvent pratiquer, sauf refus des personnes concernées, des palpations de sécurité ou des fouilles de bagages à main ne peut être ordonnée que par le préfet, en raison de menaces graves pour la sécurité publique et de circonstances particulières, pour un temps et dans des lieux déterminés ; que les modalités ainsi prévues ne portent pas atteinte à la liberté individuelle ; qu'une telle mesure de police administrative, dont la nécessité sera contrôlée par la juridiction administrative, n'est contraire par elle-même à aucun principe, ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ».

Puis, il a déclaré constitutionnelles ces dispositions en précisant que :

- les agents des SIS RATP et SNCF interviennent dans des lieux spécifiques relevant de leur compétence (points 9 et 15),
- le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public car il a entendu renforcer la sécurité des usagers et des personnels de la SNCF et de la RATP et prévenir les atteintes à la sécurité des biens appartenant à ces exploitants (point 14).

Ainsi, il précise que « cette exigence ne fait cependant pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique » (point 6).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme admet des fouilles dans les véhicules dès lors que cette ingérence dans la vie privée, protégée par l'article 8 si elle est prévue par la loi, est justifiée par l'un des buts énoncés par cet article, au nombre desquels figure la protection de l'ordre public, et n'excède pas ce qui est nécessaire dans une société démocratique (voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, 30 janvier 2020, Vinks et Ribicka c/ Lettonie, n° 28926/10).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Plusieurs pays européens confèrent aux agents privés de sécurité la capacité juridique de réaliser, dans des espaces privés, des inspections visuelles à l'intérieur des véhicules et des coffres avec le consentement de la personne. C'est le cas en Allemagne, en Belgique, à Chypre, en Espagne, en Hongrie, au Monténégro, en Norvège, en Pologne, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Serbie, en Slovaquie et Slovénie.

Ainsi, au Royaume-Uni, les APS sont formés à la fouille des véhicules, des personnes et de leurs biens³⁶¹.

En Belgique, la loi du 31 octobre 2017 prévoit qu'est considérée comme une activité de gardiennage la fouille de biens mobiliers ou immobiliers aux fins de recherches d'appareils d'espionnage, d'armes, de stupéfiants, de substances explosives, de substances qui peuvent être utilisées pour la confection de substances explosives ou d'autres objets dangereux (article 3). Par ailleurs, l'article 102 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière dispose que les agents de gardiennage peuvent contrôler visuellement les véhicules à l'entrée des lieux non-accessibles au public qu'ils surveillent. Une disposition similaire figure à l'article 140 de cette même loi prévoyant la possibilité, pour les APS, de procéder au contrôle et à la fouille des véhicules qui pénètrent dans un espace surveillé et non accessible au public au sein d'un aéroport, d'une gare internationale, d'un site nucléaire, d'un domaine militaire ou de certaines institutions.

En Espagne, les APS peuvent effectuer des contrôles d'identité, d'objets, de personnes, de colis ou de véhicules³⁶²

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En l'état actuel des textes, seules les forces de sécurité intérieure peuvent procéder à l'inspection visuelle des véhicules personnels entrant dans une enceinte et de leur coffre, à l'exception des grands événements et rassemblements définis par l'article L. 211-11-1 pour lesquels les agents privés de sécurité peuvent également réaliser de tels contrôles avant l'accès aux établissements et installations qui les accueillent.

Or, la non réalisation de la mission d'inspection visuelle des véhicules et de leur coffre peut constituer une grave faille de sécurité. Actuellement, cela peut conduire à des situations de terrain où les forces de sécurité intérieure doublonnent les effectifs des agents privés de sécurité chargés quant à eux du contrôle des accès pédestres alors que la mission de contrôle des véhicules pourrait être exercée par ces derniers.

³⁶¹ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_Sec_Services_F_eBook.pdf - page 78

³⁶² La sécurité privée en Espagne : un modèle opérationnel de coproduction entre l'Etat et le marché, Antonio Arroyo, page 128 : <https://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2024/09/AFDSD18Arroyo.pdf>.

Par ailleurs, cette multiplication des acteurs conduit à des enjeux lourds de coordination et entraîne une mobilisation supplémentaire des forces de sécurité intérieure.

Il apparaît donc indispensable de prévoir une solution pérenne et claire en permettant aux agents privés de sécurité, déjà chargés de la sécurisation du site et du contrôle des accès pédestres, de pouvoir également contrôler les véhicules qui souhaitent accéder à certains types d'établissements.

Enfin la modification envisagée ne peut qu'être de niveau législatif.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de conférer aux agents privés de sécurité la capacité juridique de réaliser l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres entrant sur différents lieux visés par l'article dont la surveillance leur est confiée, avec le consentement exprès de leur conducteur.

Ces dispositions permettront de procéder à des inspections visuelles des véhicules utilisés aussi bien par les personnes souhaitant accéder à ces sites que par les personnes y travaillant, venant y livrer des biens ou y fournir des services, ou y effectuant des missions ponctuelles. Il ne pourra être procédé à l'inspection qu'à l'occasion de l'accès, et non de manière permanente.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de permettre aux agents privés de sécurité relevant du 1° de l'article L. 611-1 du CSI de procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres dans l'ensemble des lieux dont ils ont la garde. Cependant, le champ d'application du dispositif paraissant disproportionné, il a été choisi de le limiter à certains lieux, déterminés au regard de leur nature ou des circonstances dans lesquelles interviennent les inspections.

Il aurait également pu être envisagé de permettre aux agents privés de sécurité relevant du 1° de l'article L. 611-1 du CSI de procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres sans permettre aux conducteurs refusant le contrôle de leur véhicule une option alternative pour leur permettre un accès pédestre. Toutefois, une telle option serait susceptible de porter une atteinte disproportionnée aux droits et libertés garantis par la Constitution.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article vise à élargir la nouvelle prérogative ouverte par l'article 43 de la loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2030, en autorisant les agents privés de sécurité (APS) exerçant des activités de surveillance humaine et gardiennage à réaliser une inspection visuelle des coffres et des véhicules souhaitant accéder aux lieux dont ils ont la garde qu'il liste, à savoir les établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement mentionné à l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure, les enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs visées au I de l'article L. 613-3 du même code ainsi qu'aux installations d'importance vitale mentionnées aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense. Le texte prévoit également la possibilité, pour le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, d'autoriser, pour une durée déterminée, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, ces agents à procéder à des inspections de véhicules et de leurs coffres dans les lieux listés par lui.

L'article crée ainsi un nouvel article L. 613-2-1 du code de la sécurité intérieure relatif aux missions des APS exerçant des activités de surveillance et de gardiennage. En application de l'article L. 613-7-3 du même code, ces dispositions seront également applicables aux personnes exerçant l'activité mentionnée au 1° bis de l'article L. 611-1. La solution retenue apparaît ainsi adaptée à l'objectif de sécurisation de certains sites dont les APS ont la garde, par nature sensibles ou connaissant une affluence particulière ou dont la sécurisation est rendue nécessaire au regard de l'existence de menaces graves pour la sécurité publique.

Par ailleurs, viser les seuls accès à ces sites permet de clarifier le fait qu'il ne s'agit aucunement de faire assurer par les agents privés de sécurité des missions de surveillance générale sur la voie publique.

Enfin, cet article prévoit les conditions encadrant cette autorisation en excluant explicitement l'inspection visuelle pour les véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et en précisant que les personnes qui refusent de se soumettre à cette inspection peuvent se voir interdire l'accès au site concerné avec leur véhicule, ce qui n'empêche pas un accès à pied ; le texte rappelant la possibilité pour le conducteur et ses passagers d'accéder aux lieux concernés sans le véhicule.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée un nouvel article L. 613-2-1 du code de la sécurité intérieure.

Le périmètre concerné par l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres est suffisamment précis et doit expressément relever des missions des agents concernés (étant précisé qu'ils ont la garde des lieux visés par l'article).

De plus, l'étendue des pouvoirs confiés aux agents, tout comme la portée des contrôles, sont strictement définies puisqu'ils ne peuvent concerner que les véhicules souhaitant accéder à ces lieux et ne concernent ainsi qu'une catégorie restreinte de population.

Enfin, dès lors que l'inspection ne peut être réalisée qu'avec le consentement de l'intéressé, qui pourra, en cas de refus, accéder au lieu concerné sans son véhicule, le texte n'emporte qu'une atteinte limitée et proportionnée à la liberté individuelle ainsi qu'au droit au respect de la vie privée.

Cette nouvelle prérogative s'inscrit dans l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public, qui est poursuivi par cet article. Enfin l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 a estimé que de telles inspections visuelles pour les grands événements et grands rassemblements, au regard de leur champ et de leur but, n'ont pas le caractère d'une mission de surveillance générale de la voie publique qui exigerait que les agents privés de sécurité soient placés sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et qu'elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'investir ces agents d'un pouvoir de police administrative générale en méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le projet prévoit seulement la possibilité pour les agents privés de sécurité de procéder à des inspections visuelles de véhicules, coffre inclus, accédant à certains lieux, à l'exclusion de toute fouille et sous la réserve du consentement exprès du conducteur.

Le refus de se soumettre à un tel contrôle a pour seule conséquence que ces agents peuvent refuser au conducteur l'accès au site concerné. La rédaction précise expressément que le refus ne s'entend que pour l'accès au site avec le véhicule en cause, sans préjudice de la possibilité pour le conducteur et ses passagers d'y accéder sans le véhicule. Est aussi expressément exclue la possibilité de procéder à une telle

inspection des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence (pour la notion de résidence cf. Cass. crim., 28 mai 2024, n° 23-86.828).

Ainsi, la disposition envisagée respecte l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La disposition envisagée ne se heurte à aucune autre règle conventionnelle.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure aura un impact limité sur les entreprises de surveillance et de gardiennage qui exercent leurs missions de sécurisation des lieux dont ils ont la garde, et en particulier de leurs accès piétons.

Des effectifs supplémentaires pourront être mobilisés pour assurer les opérations d'inspection-filtrage des véhicules dans les lieux concernés, en coordination, le cas échéant, avec les forces de sécurité intérieure. Une sensibilisation aux conditions strictes encadrant l'inspection visuelle des véhicules, assurée notamment par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), sera nécessaire. En fonction des besoins qui seront exprimés sur le terrain, la formation obligatoire des agents privés de sécurité amenés à participer à ces opérations, dont le programme est fixé par l'arrêté du 1^{er} septembre 2025 portant cahier des charges applicable à la formation initiale aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées et par l'arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents privés de sécurité, pourra également être complétée.

Par ailleurs, les organismes de formation devront, s'il est décidé d'enrichir la formation initiale et continue de l'ensemble des APS, adapter les programmes des formations proposées afin d'intégrer les éléments propres aux inspections visuelles des véhicules et de leurs coffres.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La sécurité privée étant une profession réglementée, elle sera impactée par la mesure, dans les conditions évoquées *supra*.

L'article 59 de la directive 2005/36CE du parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles impose que les textes législatifs créant ou modifiant les conditions d'accès ou d'exercice de la profession d'APS soient notifiés à la Commission européenne.

En l'espèce, le texte ne prévoit aucune modification de la formation préalable obligatoire pour exercer cette profession. Par ailleurs, tous les APS ne seront pas amenés à exercer cette nouvelle prérogative. En conséquence, il ne saurait être considéré que les dispositions envisagées modifient les conditions d'accès, ou les conditions d'exercice de la profession.

Si toutefois la formation conditionnant l'accès à la profession devait être modifiée ultérieurement et par voie réglementaire, une notification sera réalisée dans les conditions prévues par la directive.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Il n'y a pas d'impact budgétaire notable pour les organismes recourant aux agents privés de sécurité, puisque de tels agents sont déjà déployés pour assurer la sécurité des lieux dont ils ont la garde.

Il n'y a pas d'impact budgétaire négatif pour l'Etat. Au contraire, la mesure permet de concentrer les forces de sécurité intérieure sur leurs missions prioritaires.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Il pourra être procédé par des agents privés de sécurité à l'inspection visuelle des véhicules souhaitant accéder à certains lieux et de leurs coffres. Les personnes qui refuseraient de se soumettre à cette inspection se verraient interdire l'accès au site en véhicule.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article du projet de loi aura un impact sur les contrôles opérés par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), non seulement à l'égard des organismes de formation (le cas échéant, vérification de l'adaptation des programmes de formation) mais également des personnes exerçant une activité mentionnée au 1°

et 1° bis de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure (vérification du suivi de la formation et des conditions de réalisation des inspections visuelles des véhicules et de leurs coffres).

Il pourra en outre avoir un impact sur les services de l'Etat qui emploient directement un ou plusieurs APS. En effet, dans ce cas de figure, il reviendra aux services concernés de s'assurer que les agents amenés à réaliser des inspections visuelles de véhicules pour son compte aient effectivement suivi la formation pour réaliser ces opérations.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure permet de répondre aux besoins de sécurisation de certains lieux identifiés en raison de leur sensibilité, de leur affluence ou de l'existence de menaces graves pour la sécurité publique. La démultiplication des effectifs mobilisés, forces de l'ordre et agents privés de sécurité, permettra d'accroître le niveau de sécurisation.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

En raison du renvoi opéré par l'article L. 613-7-3 du code de la sécurité intérieure, les dispositions visent les agents exerçant l'activité prévue au 1° bis de l'article L. 611-1 du CSI, l'article permet d'inclure parmi les lieux dont les APS ont la garde les sites sensibles, que sont notamment les sites abritant des matières nucléaires et installations nucléaires, les sites inclus dans les zones protégées, zones militaires et zones de défense au sein desquelles les agents peuvent d'ailleurs être autorisés à porter des armes d'épaule relevant de la catégorie A en raison du risque exceptionnel d'atteinte à leur vie.

Cela participe à la surveillance périmétrique des sites sensibles et autres opérateurs d'importance vitale, par ailleurs expressément visés par les dispositions, qui sont, par nature, exposés à des menaces pour leur sécurité et contribue à la sécurité des installations d'importance vitale.

Le dispositif a donc toute son importance dans la sécurisation de ces lieux, notamment lorsqu'ils ne sont pas ou que partiellement couverts par un périmètre de protection, en application duquel l'accès pourrait être interdit à certains véhicules.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon).

Elle est également applicable, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna). A cet effet, le 6° de l'article 25 du présent projet de loi met à jour les compteurs prévus aux articles L. 645-1, L. 646-1 et L. 647-1 du code de la sécurité intérieure.

Cette mesure ne sera pas applicable dans les Terres australes et antarctiques françaises, les dispositions relatives aux activités privées de sécurité n'étant applicables dans les TAAF, qu'« en tant qu'[elles] concerne[nt] les activités mentionnées au 4° de l'article L. 611-1 ».

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Toutefois, il est susceptible d'entraîner la modification des textes suivants, afin d'y intégrer la formation des agents privés de sécurité à ces nouvelles prérogatives :

- Arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, des outre-mer et de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du 1er septembre 2025 portant cahier des charges applicables à la formation initiale aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées (modules du tronc commun) ;
- Arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, de l'environnement et des outre-mer du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents privés de sécurité (modules du tronc commun).

Article 21 – Caméras piéton pour les agents privés de sécurité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'utilisation des caméras individuelles (ou « caméras piétons ») est encadrée dans le code de la sécurité intérieure (CSI) aux [articles L. 241-1 à L. 241-3](#). Ce cadre juridique, propre à chaque catégorie d'utilisateurs, permet aux forces de sécurité intérieure (article L. 241-1), aux agents de police municipale (article L. 241-2) ainsi qu'aux services de sécurité civile (article L. 241-3) de procéder, dans l'exercice de leurs missions et en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit, ou est susceptible de se produire, un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. Ces articles déterminent notamment les modalités selon lesquelles s'effectuent les enregistrements, leur durée de conservation, les conditions d'accès et de transmission des données captées, ainsi que la façon dont doit être donnée l'information au public et aux personnes concernées.

Ce cadre juridique a initialement été développé pour les interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale. Le bilan positif de l'expérimentation, initiée par le ministre de l'Intérieur en 2012, a conduit à la pérennisation de la mesure par la [loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale](#).

Cet encadrement spécifique a ainsi permis de sécuriser l'utilisation des caméras piétons en tirant, notamment, les conséquences de l'inadaptation des dispositions relatives à la vidéoprotection (au regard des finalités et des modalités d'utilisations différentes) pour régir l'usage de ces caméras individuelles.

L'utilisation des caméras individuelles a ensuite été autorisée pour d'autres agents publics ayant des missions de sécurité publique ou de sécurité civile, dans un premier temps à titre expérimental, avec un cadre juridique similaire à celui applicable aux forces de sécurité intérieure (article L. 241-1 du CSI précité), notamment :

- Les agents de police municipale (article 114 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 précitée) ;
- Les agents des services de sécurité civile (article 1^{er} de la [loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique](#)) ;

- Les gardes champêtres (article 46 de la [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés](#)). Les modalités selon lesquelles les gardes champêtres ont pu procéder, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions ont été précisées par le [décret n° 2022-1235 du 16 septembre 2022 portant application de l'article 46 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés et relatif à la mise en œuvre à titre expérimental de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des gardes champêtres](#). Le ministère de l'Intérieur a également diffusé une [note d'information le 14 novembre 2022 relative aux modalités de mise en œuvre des caméras individuelles par les gardes champêtres et des traitements de données à caractère personnel provenant de ces caméras individuelles](#) (comprenant un modèle d'arrêté préfectoral, un modèle d'analyse d'impact, une doctrine d'emploi et le formulaire *Cerfa* adéquat).

Dans un second temps, à la suite d'un bilan positif, le législateur a permis de façon pérenne aux agents de police municipale (loi n° 2018-697 du 3 août 2018 précitée qui a créé l'article L. 241-2 du CSI) et des services de sécurité civile (loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels dite loi « Matras » ayant introduit l'article L. 241-3 du CSI) de faire usage des caméras individuelles pour les besoins de leurs interventions.

Par ailleurs, en-dehors du CSI, plusieurs dispositions se trouvant notamment au sein du code des transports, du code de l'administration pénitentiaire et du code de la défense, permettent à d'autres agents d'utiliser des caméras individuelles. A titre d'illustration, la [loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports](#) prévoit plusieurs mesures en matière de port des caméras individuelles par les conducteurs des services réguliers de transport public par autobus ou par autocar ou encore par les agents mentionnés au 4° du I de [l'article L. 2241-1 du code des transports](#). Le régime juridique prévu par ces dispositions éparées emprunte au cadre général dégagé par le CSI.

L'objet de la disposition proposée est, dans la continuité des éléments précités, de prévoir un cadre juridique permettant l'usage des caméras individuelles par les personnes physiques exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du CSI (ci-après les agents privés de sécurité), dont la liste plus précise sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'utilisation de caméras individuelles implique de concilier des droits constitutionnellement garantis avec les besoins opérationnels des agents privés de sécurité. Il s'agit notamment de s'assurer que les mesures encadrant l'usage des caméras individuelles ne portent pas une atteinte disproportionnée et injustifiée au droit à la vie privée ainsi qu'aux droits de la défense et à un procès équitable (article 16 de la Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen).

A cet égard, dans sa [décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), le Conseil constitutionnel a estimé conformes à la Constitution les articles L. 241-1 et L. 241-2 du CSI ainsi que l'expérimentation introduite par l'article 46 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés permettant aux gardes champêtres d'utiliser des caméras individuelles. Le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur avait poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions en apportant plusieurs garanties de nature à ne pas porter une atteinte excessive au droit à la vie privée. Le Conseil a en outre considéré que les dispositions contestées devant lui ne méconnaissaient ni les droits de la défense ni le droit à un procès équitable avec toutefois une réserve d'interprétation sur ce point ainsi formulée : « le législateur a expressément imposé que les caméras individuelles soient munies de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre d'une intervention. Toutefois, ces dispositions ne sauraient s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations » (point 120 de la décision).

Pour fonder cette appréciation de conformité, le Conseil constitutionnel a mis en avant un ensemble de garanties substantielles :

- les finalités de l'enregistrement sont précisément définies et légitimes ;
- l'activation de la caméra n'est ni permanente ni discrétionnaire, mais strictement limitée aux situations d'incident avéré ou susceptible de se produire ;
- le port de la caméra est apparent et assorti d'une information générale du public ;
- les personnes filmées sont informées lors du déclenchement, sauf impossibilité matérielle ;
- la transmission et l'accès aux images sont étroitement encadrés ;
- les agents auxquels sont fournies les caméras individuelles ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent ;

- il appartient à l'autorité judiciaire de veiller au respect du principe de loyauté dans l'administration de la preuve et d'apprécier la valeur probante des enregistrements issus des caméras individuelles lorsqu'ils sont produits devant elle.

En l'espèce, l'expérimentation en cause est limitée dans le temps (trois ans) et ne concerne que les personnes physiques exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du CSI, uniquement pour certaines activités dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (par exemple, les agents assurant la sécurisation des transports collectifs de voyageurs, les agents des établissements de nuit, ou les agents des services internes de sécurité des bailleurs sociaux).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel, au travers, notamment, du [règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE](#) (dit « Règlement général sur la protection des données – RGPD »).

L'usage des caméras individuelles relève de ce cadre juridique, en tant qu'opérations de captation d'images portant sur des données à caractère personnel. La mise en œuvre de tels traitements doit donc respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la [loi du 6 janvier 1978](#). En particulier, les données doivent être, d'une part, collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et, d'autre part, adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'expérimentation de caméras individuelles pour les agents privés de sécurité qui exercent des activités de surveillance et de gardiennage est une demande des entreprises du secteur ainsi que des agents concernés que l'emploi de caméras sécuriserait dans l'exercice de ces activités.

L'utilité première du dispositif de caméras individuelles tient en effet à son effet dissuasif pour les personnes qui se savent filmées, qu'il s'agisse de l'agent lui-même que de la personne avec laquelle il interagit dans le cadre de ses activités. Le port de la caméra, même non enclenchée, a pour conséquence une plus grande responsabilisation des personnes filmées et favorise l'adoption d'un comportement approprié de la part de l'agent comme du citoyen.

Son exploitation présente également un intérêt majeur en matière d'enregistrement, de consultation ultérieure et d'extraction de données dans le cadre de procédures judiciaires, certains enregistrements étant susceptibles de contribuer à l'établissement de preuves.

Le port de cet équipement revêt enfin un caractère rassurant pour les agents privés de sécurité, susceptibles d'intervenir seuls et sans témoin, et particulièrement exposés aux risques d'agression. La mise à disposition d'une caméra-piéton constitue ainsi un outil précieux pour sécuriser l'exercice de leurs activités.

Dès lors que les précédentes expérimentations de dispositifs de même nature ont été autorisées par la loi, il apparaît nécessaire de légiférer et de prévoir un cadre conçu dans les mêmes conditions que l'utilisation de caméras individuelles prévues aux articles L. 241-1 et L. 241-2 du CSI ainsi que l'expérimentation introduite par l'article 46 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale : définition précise et légitime des finalités poursuivies ; déclenchement non permanent et non discrétionnaire ; port apparent et information des personnes filmées ou susceptibles de l'être ; contrôle de l'autorité judiciaire sur l'usage des images ; limitation stricte de l'accès aux enregistrements.

Ainsi, le dispositif applicable aux agents privés de sécurité s'insère de manière cohérente dans le cadre constitutionnel existant.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi, dans la continuité des expérimentations déjà conduites relatives à l'usage de caméras individuelles par les policiers municipaux et les gardes champêtres dont les effets se sont révélés positifs (sur le caractère dissuasif, sur l'utilité de disposer d'enregistrements dans le cadre de procédures judiciaires ou encore sur la bonne acceptabilité du dispositif par la population), est de prévoir, à titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du

décret d'application, un cadre autorisant le recours aux caméras individuelles par les agents privés de sécurité exerçant certaines activités, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, tout en assurant un caractère strictement nécessaire et proportionné.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'autoriser directement de manière pérenne les agents privés de sécurité à utiliser des caméras piétons. Toutefois, le Gouvernement a privilégié une phase d'expérimentation préalable, afin de tirer tous les enseignements nécessaires de la pratique qui en sera faite, avant une éventuelle pérennisation, ainsi que cela avait été fait pour les policiers municipaux, les agents de sécurité civile et les gardes champêtres.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu consiste à autoriser, à titre expérimental, les agents privés de sécurité à procéder, dans l'exercice de leurs activités de surveillance ou de gardiennage ainsi que de sécurité des personnes et au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées. Ce dispositif s'inspire directement du régime applicable aux forces de sécurité intérieure (article L. 241-1 du CSI).

Ces enregistrements ne pourront être réalisés que dans l'exercice des activités des agents privés de sécurité et uniquement à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde, y compris dans les et périmètres mentionnés au premier alinéa de [l'article L. 613-1](#), ainsi que sur la voie publique dans le cas prévu au second alinéa du même article. Ils ont pour seules finalités la prévention des incidents susceptibles de survenir au cours de l'exercice des activités des agents concernés, la protection de leur intégrité physique et de celle des personnes se trouvant dans les lieux dont ils ont la garde et, le cas échéant, la collecte de preuve lorsque des infractions pénales sont commises à l'occasion de ces incidents. L'activation des caméras est conditionnée à la survenance ou au risque imminent d'un incident, au regard des circonstances ou du comportement des personnes concernées, ce qui exclut ainsi un usage généralisé et discrétionnaire. Il s'agit d'un enregistrement non permanent, devant être déclenché de manière ciblée et proportionnée. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information aux personnes

filmées, sauf si les circonstances l'interdisent. En tout état de cause, les caméras doivent être portées de façon apparente et un signal visible informe les personnes de l'enregistrement en cours. Cette information est complétée par une information générale du public sur l'existence de ces dispositifs, assurée par le conseil national des activités privées de sécurité.

Les agents ne disposent pas d'un accès direct aux enregistrements qu'ils réalisent.

La durée de conservation des données est limitée à un mois maximum, sauf lorsque les enregistrements sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

En tout état de cause, les modalités concrètes d'application de cette mesure, dont notamment les modalités d'utilisation des données collectées ainsi que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images, seront définies dans un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL, afin de se conformer aux exigences applicables en matière de droit des données.

Pour avoir une vision exhaustive et précise du nombre d'agents privés de sécurité dotés de caméras et afin d'assurer un suivi et un contrôle des usages qui en sont fait, il est également prévu que l'employeur qui recourt à cette faculté tienne à la disposition du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) un registre des agents qui sont autorisés à faire usage de caméras individuelles et des cas dans lesquels ils ont fait usage de caméras individuelles. La personne physique exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du CSI à titre individuel et faisant usage de ce dispositif doit également tenir un registre à la disposition du CNAPS afin de recenser les cas dans lesquels elle en a fait usage.

A titre de garantie supplémentaire, les agents ne peuvent faire usage des caméras individuelles sans avoir suivi au préalable une formation qui leur permette d'avoir une maîtrise technique du dispositif et une connaissance précise des règles juridiques et déontologiques applicables. Les modalités et le contenu de cette formation sont fixés par arrêté du ministre de l'Intérieur.

Il est enfin prévu qu'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'expérimentation soit établi et remis au Parlement au plus tard six mois avant son terme afin d'apprécier son efficacité et son impact.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présente disposition institue une expérimentation de niveau législatif, qui n'a pas vocation à être codifiée.

La présente disposition s'inscrit dans le cadre constitutionnel défini par la [décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), laquelle disposition a été conçue dans les mêmes conditions que l'utilisation de caméras individuelles prévues aux articles L. 241-1 et L. 241-2 du CSI ainsi que l'expérimentation introduite par l'article 46 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale : définition précise et légitime des finalités poursuivies ; déclenchement non permanent et non discrétionnaire ; port apparent et information des personnes filmés ou susceptibles de l'être ; contrôle de l'autorité judiciaire sur l'usage des images ; limitation stricte de l'accès aux enregistrements.

Ainsi, le dispositif applicable aux agents privés de sécurité s'insère de manière cohérente dans le cadre constitutionnel existant.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La rédaction proposée est conforme aux exigences issues du droit de l'Union européenne et, en particulier, aux dispositions du RGPD.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure aura un impact limité sur les entreprises de surveillance et de gardiennage puisqu'il ne s'agit que d'une possibilité. Si elles le souhaitent, elles acquerront le matériel nécessaire.

Par ailleurs, les agents privés de sécurité (APS) qui souhaitent exercer leurs activités avec une caméra individuelle devront être formés à cet effet. Ainsi, les organismes de formation pourront créer des modules de formation propres à l'utilisation des caméras individuelles.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La sécurité privée étant une profession réglementée, elle sera impactée par la mesure, dans les conditions évoquées *supra*. Il convient de noter que cette mesure expérimentale est une faculté laissée à la disposition des agents privés de sécurité et de leurs employeurs, et non une obligation.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le CNAPS est un établissement public administratif de l'Etat, placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, chargé de la régulation des activités privées de sécurité. A ce titre, il est compétent, dans le cadre de ses missions, pour exercer des contrôles et, le cas échéant, engager des actions disciplinaires. Il aura également la charge de réaliser l'information générale du public sur l'emploi des caméras.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le CNAPS sera destinataire de registres de la part des sociétés privées de sécurité permettant de recenser les agents autorisés par leurs employeurs à utiliser ces dispositifs et les cas dans lesquels les personnes ont fait usage de ces caméras. Cette mise à disposition ne présente qu'un impact organisationnel très limité sur le CNAPS.

De plus, le CNAPS assurera l'information générale du public sur l'emploi de ces caméras. Cette information n'entraînera pas d'impact organisationnel significatif pour l'établissement public.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Dans les situations limitativement prévues par l'article tel qu'envisagé, les particuliers peuvent être amenés à être filmés par les caméras individuelles, de même que les agents. Par ailleurs, le port de la caméra, même non enclenchée, a pour conséquence une plus grande responsabilisation des personnes filmées et favorise l'adoption d'un comportement approprié de la part de l'agent comme du citoyen.

La mise à disposition d'une caméra-piéton constitue ainsi un outil précieux pour sécuriser l'exercice de leurs activités, au bénéfice de la sécurité des personnes et des biens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été consultée, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi du 6 janvier 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2026-023 du 12 mars 2026 portant avis sur un projet de loi renforçant la sécurité du quotidien.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur dès la publication du décret d'application mentionné au dernier alinéa de son I.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Le présent article est également applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon).

Il est également applicable, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna). A cet effet, l'article 33 du présent projet de loi rend applicable cet article 21 dans ces territoires. Au regard de son objet, cet article n'a pas vocation à s'appliquer dans les Terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, sera adopté afin de préciser les modalités d'application du présent article, ainsi que les conditions d'utilisation des données collectées.

Un arrêté ministériel fixant les modalités et le contenu de la formation qui sera dispensée aux agents privés de sécurité autorisés à faire usage de caméras individuelles sera également élaboré par le ministère de l'Intérieur.

Article 22 – Simplifier l’usage de la vidéosurveillance en garde à vue ou en retenue douanière

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l’état du droit, des systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière peuvent être mis en œuvre par le ministre de l’intérieur (direction générale de la police nationale, direction générale de la gendarmerie nationale et préfecture de police pour les gardes à vue qu’elles réalisent chacune respectivement) et le ministre chargé de l’action et des comptes publics (direction générale des douanes et droits indirects pour les retenues douanières qu’elle réalise et office national anti-fraude – ONAF – pour les gardes à vue qu’il réalise) pour prévenir les risques d’évasion de la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière ainsi que les menaces sur cette personne ou sur autrui. Ce dispositif vise ainsi à renforcer la sécurité des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière vis-à-vis d’elles-mêmes mais également d’autrui.

À la différence de la détention qui dure plusieurs semaines, la garde à vue et la retenue douanière sont un moment bref (24 à 48 heures dans la majorité des cas) durant lequel il n’est pas possible d’évaluer le profil psychologique d’un individu et ainsi avoir une vision claire du risque de menaces physiques pour eux-mêmes et pour les tiers. Certaines personnes sont placées en situation de grande fragilité psychologique en particulier pour les infractions à forte charge émotionnelle (atteintes intrafamiliales sexuelles ou physiques graves) sans qu’il soit toujours possible de disposer d’assurance médicale (aucune disponibilité des psychiatres dans le temps de la garde à vue ou de l’isolement et incompatibilité d’une telle analyse dans le temps donné).

Ainsi, la mise en place de la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière répond à un réel besoin des services de police et de gendarmerie nationales, des douanes ainsi que de l’ONAF, comme en atteste sa généralisation dans plusieurs Etats européens : ce dispositif permet d’optimiser la capacité de réaction des personnels en cas d’incidents (agression commise par un autre gardé à vue, tentative de suicide, etc.), tout en diminuant le nombre d’agents affectés à cette mission.

A la suite d’une mise en demeure prononcée par la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) en mars 2017, le ministère de l’intérieur a cherché à encadrer le recours à la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue, à travers l’article 41 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. Cet article ayant été censuré par le Conseil constitutionnel, c’est

finalement l'article 13 de la loi n°2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (RPSI) qui a permis d'encadrer le recours à la vidéosurveillance.

Ce dispositif, qui a été codifié aux [articles L. 256-1 à L. 256-5 du code de la sécurité intérieure \(CSI\)](#), vise à renforcer la surveillance en temps réel des individus placés en garde à vue ou en retenue douanière, et ainsi à prévenir tout risque d'automutilation, d'agression et d'évasion. Le placement sous vidéosurveillance est décidé par le chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui. Les dispositions législatives prévoient les conditions selon lesquelles est mise en œuvre la vidéosurveillance dans ce cadre et sont complétées par des dispositions réglementaires, aux [articles R. 256-1 et suivants du CSI](#), qui autorisent le traitement de données que constituent la captation et l'enregistrement des images captées.

Toutefois, les systèmes de vidéosurveillance susmentionnés ne sont pas concrètement mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales et par les services douaniers ou par l'ONAF, ces derniers n'étant pas en mesure, d'un point de vue technique, de procéder, dans les conditions fixées par la loi, à l'enregistrement des séquences vidéo prévu à l'article L. 256-3 du CSI qui conditionne le placement d'une personne sous vidéosurveillance.

En effet, leurs locaux ne disposent pas d'équipement permettant l'enregistrement des images captées dans le respect des conditions fixées dans le CSI (serveur dédié, compte nominatif pour chaque agent, durée de conservation).

Par conséquent, en raison de l'impossibilité d'enregistrer les séquences vidéo des systèmes de vidéosurveillance des cellules de garde à vue et de retenue douanière, les services précités renoncent à la mise en œuvre du dispositif, alors qu'il permet d'une part une surveillance en temps réel plus efficace afin de mieux prévenir les risques d'évasion et d'assurer la sécurité des personnes, et d'autre part de mobiliser moins d'effectifs humains qui pourraient être affectés à d'autres missions pour renforcer la présence des patrouilles sur la voie publique. A titre indicatif, pour l'année 2024, 501 149 gardes à vue ont été effectuées par les services de police et gendarmerie nationales, ce qui a nécessité, en l'absence du recours à la vidéosurveillance, un renforcement de la surveillance physique. Le temps consacré à la surveillance des personnes placées en garde à vue l'a été au détriment d'autres missions, alors même que l'efficacité de la surveillance physique est moindre.

Pour autant, l'enregistrement des images captées ne constitue pas une modalité nécessaire aux finalités du dispositif que sont la prévention des risques d'évasion et des menaces sur la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière ou sur

autrui. En effet, la vidéosurveillance en temps réel permet à elle seule de répondre aux objectifs poursuivis par la mesure en détectant immédiatement un comportement suspect. En conséquence, et en l'absence de finalité probatoire, l'enregistrement des images captées n'est pas indispensable au regard des finalités du traitement et représente au contraire un frein à l'effectivité du dispositif. En effet, dans l'impossibilité d'enregistrer les images captées par les dispositifs de vidéosurveillance, ceux-ci ne sont pas mis en œuvre, ce qui va à l'encontre de l'objectif de prévenir le risque d'évasion et de renforcer la sécurité des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière. En outre, le fait de supprimer l'enregistrement des images captées n'a pas d'impact sur les garanties essentielles inscrites dans la loi, qui sont maintenues.

Pour pallier ce frein à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, cet article supprime l'obligation d'enregistrement prévue à l'article L. 256-3 du CSI. Les services de police et de gendarmerie nationales, des douanes ainsi que l'ONAF ne seront dès lors plus autorisés à enregistrer les images captées par les systèmes de vidéosurveillance, qui seront déployés exclusivement pour un visionnage des images en temps réel. Se faisant, le dispositif de vidéosurveillance des cellules de garde à vue et de retenue douanière, jusque-là inopérant, pourra être mis en œuvre de manière effective afin de garantir la sécurité des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ([décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003](#), cons. 8).

Le législateur s'est ainsi saisi de la nécessité de prévoir le placement sous vidéosurveillance d'une personne placée en garde à vue et en retenue douanière pour prévenir les risques d'évasion et les menaces qu'elle pourrait présenter pour elle-même ou pour autrui et qui poursuit ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Dans sa [décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#) relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, le Conseil constitutionnel a censuré le cadre juridique initialement prévu par le législateur dans la mesure où ce dernier n'avait pas apporté de garanties suffisantes pour opérer une conciliation équilibrée entre les objectifs de

valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée.

Pour tirer les conséquences de cette décision, la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (loi RPSI) a assorti la mesure de plusieurs garanties. Le législateur a ainsi prévu que le placement sous vidéosurveillance est possible uniquement lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne concernée pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui et pour une durée qui doit être strictement nécessaire au regard du comportement de la personne concernée. Cette mesure ne peut être décidée que pour une durée maximale de vingt-quatre heures par le chef de service, qui en informe sans délai l'autorité judiciaire, laquelle peut y mettre fin à tout moment. La mesure ne peut être prolongée qu'avec l'autorisation de l'autorité judiciaire pour une durée ne pouvant excéder celle de la garde à vue ou de la retenue douanière. D'autre part, la personne concernée est informée de son placement sous vidéosurveillance et de son droit de demander à tout moment à l'autorité judiciaire qu'il y soit mis fin. En outre, afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des mineurs et des majeurs bénéficiant d'une mesure de protection juridique, le législateur a prévu que leurs avocats ainsi que, respectivement, leurs représentants légaux et leurs tuteurs ou curateurs sont également informés sans délai de la décision de placement sous vidéosurveillance et, le cas échéant, de son renouvellement. Par ailleurs, aucun dispositif biométrique ou de captation du son ne peut être couplé avec ces traitements et aucune mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel ne peut être réalisée. Le législateur a également prévu des garanties relatives à la conservation des données dans le cadre de l'enregistrement des séquences vidéo prévu. Compte tenu des garanties introduites, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles L. 256-1 à L. 256-5 du CSI conformes à la Constitution ([décision n°2021-834 DC du 20 janvier 2022](#)).

Il convient par ailleurs de souligner que les exigences constitutionnelles n'exigent pas que des données traitées soient enregistrées, dans la mesure où la préservation des droits des personnes dont les données sont traitées est assurée. Or, les garanties essentielles inscrites dans la loi par le législateur dans le cadre de la loi RPSI rappelées *supra* sont de nature à préserver les droits des personnes concernées.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- Le [règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril](#)

[2016](#) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données - RGPD) ;

- La [directive \(UE\) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#) relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (dite « police-justice »). Cette directive, concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, a été transposée au titre III de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés;
- La [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) telle qu'amendée par les protocoles n°11 et 14 de son entrée en vigueur au 1 juin 2010. L'article 8 de la convention garantit le droit au respect de la vie privée et familiale.

Les dispositifs de vidéosurveillance relèvent de ce cadre juridique en tant qu'opérations de captation d'images portant sur des données à caractère personnel (au premier rang desquelles des données d'identification visuelle – image du visage des personnes, silhouette, corpulence, démarche). Au regard des finalités poursuivies et des services responsables, le traitement relève de la directive « police-justice » et du titre III de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978.

La mise en œuvre d'un tel dispositif doit ainsi respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données à caractère personnel et prévus à l'article 4 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En particulier, les données doivent être, d'une part, collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et, d'autre part, adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

Il convient par ailleurs de souligner que ni les exigences conventionnelles de manière générale, ni le RGPD et la directive « police-justice » en particulier n'exigent que des données traitées soient obligatoirement enregistrées, dans la mesure où la préservation des droits des personnes dont les données sont traitées est assurée.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

D'autres pays de l'Union européenne mettent en œuvre des systèmes de vidéosurveillance des personnes placées en garde à vue.

Ainsi, l'Espagne, la Croatie, la Slovaquie, la Suède, le Danemark, la Finlande et la Norvège font usage de la vidéosurveillance des personnes placées en garde à vue afin de garantir l'intégrité physique de celles-ci ainsi que du personnel surveillant.

Si dans certains pays, comme la Croatie, la vidéosurveillance se fait de manière systématique, ce n'est pas le cas en Suède, au Danemark, en Finlande et en Norvège. Dans ces pays, la décision de placer une cellule sous vidéosurveillance revient aux agents du poste de police qui évaluent la situation de l'individu concerné. La décision de filmer la cellule doit impérativement respecter les principes de protection de la vie privée des personnes et la décision ne doit être fondée que sur la réelle nécessité, à l'instar du dispositif prévu en France.

Les pays européens sont soumis au règlement général sur la protection des données (RGPD), qui encadre le traitement et la sécurisation des données collectées.

S'agissant plus précisément de la conservation des enregistrements, la durée de conservation varie entre une semaine et deux mois selon les pays (sept jours en Norvège, en cas d'absence de poursuites à l'issue de la garde à vue, quinze jours en Croatie, trente jours en Espagne, et deux mois ou soixante-deux jours en Slovaquie), dès lors que ceux-ci ne contiennent pas d'élément susceptible de constituer une preuve dans le cadre d'une procédure ultérieure. Passé ces délais, l'enregistrement est supprimé. En Suède, les autorités souhaitant enregistrer et conserver les données doivent motiver leur demande auprès de l'autorité suédoise de la protection des données. En Finlande, les autorités peuvent enregistrer les images à condition que la finalité soit déterminée, explicite et légitime.

Par ailleurs, le placement sous vidéosurveillance peut concerner, en dehors des personnes placées en garde à vue, les personnes détenues pour vérification des droits de séjour, les personnes en état d'ébriété ou sous l'emprise de substances psychotropes. Dans ce dernier cas, les personnes sont retenues jusqu'à ce que leur état s'améliore.

A l'inverse, l'Allemagne, l'Italie, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Chypre n'ont pas mis en œuvre ces systèmes de vidéosurveillance dans ce cadre. Par exemple, la législation grecque sur la protection des données personnelles ne permet pas le recours à la vidéosurveillance directe dans les cellules de garde à vue.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions prévues aux articles L. 256-1 et suivants du CSI, qui conditionnent le placement sous vidéosurveillance à un enregistrement systématique des séquences vidéos correspondantes, les services de police et de gendarmerie nationales, des douanes et de l'ONAF ont *de facto* dû renoncer à recourir au placement sous vidéosurveillance de personnes répondant pourtant aux critères prévus par la loi. En effet, ils ne disposent pas des équipements techniques leur permettant de procéder à un tel enregistrement dans les conditions fixées par le CSI et la mise en conformité sur le plan national du matériel pour répondre à de telles exigences, n'est pas envisageable étant donné le coût qu'elle représenterait : un coût estimé, pour la seule police nationale, à six millions d'euros sur trois ans. En outre, l'interdiction prévue à l'article L. 256-3 du CSI de tout rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel (tel que le logiciel de gestion des gardes à vue) rend la gestion des enregistrements extrêmement complexe et chronophage.

Sans l'intervention du législateur, les dispositions législatives relatives à la surveillance des personnes placées en garde à vue et en retenue douanière resteront inopérantes, conduisant les services de police et de gendarmerie nationales ainsi que les services douaniers et l'ONAF à recourir à une surveillance physique, ce qui est à la fois extrêmement consommateur en ressources humaines, tout en étant moins efficace en termes de surveillance.

En conséquence, il est nécessaire de modifier les dispositions législatives relatives à la surveillance des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière afin de supprimer l'enregistrement des images captées qui représente aujourd'hui un frein à l'effectivité de la mesure alors même qu'il ne constitue pas une modalité pour atteindre les finalités du dispositif. En effet, le dispositif prévu par le CSI a pour seules finalités la prévention des risques d'évasion ou la prévention de risques pour la sécurité de la personne gardée à vue ou placée en retenue douanière, ou pour autrui. Ces finalités, de pure police administrative, n'incluent donc pas la collecte des preuves et peuvent être satisfaites par la vidéosurveillance en temps réel, sans enregistrement des images captées.

Cette mesure renforce les droits des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière car elle permet d'assurer de manière plus effective leur sécurité, dans le respect des garanties essentielles prévues par le législateur.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'assurer une surveillance efficace des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière afin de prévenir les risques d'évasion et de menaces pour la personne concernée et pour autrui.

Pour ce faire, la mesure vise à rendre le dispositif de vidéosurveillance prévu à l'article L. 256-1 du code de la sécurité intérieure pleinement effectif en supprimant l'enregistrement des séquences vidéo prévu à l'article L. 256-3 du CSI, tout en maintenant les garanties essentielles prévues par le législateur à la création du dispositif.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le *statu quo* n'est pas satisfaisant dans la mesure où le dispositif ne peut être mis en œuvre par les services autorisés (police et gendarmerie nationales, douanes et ONAF), ces derniers se trouvant dans l'impossibilité technique d'enregistrer les séquences vidéo des systèmes de vidéosurveillance des cellules concernées.

Les dispositions juridiques actuelles représentent un frein à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif et ne permettent pas d'atteindre les objectifs poursuivis d'amélioration de la surveillance des personnes placées en garde à vue et en retenue douanière, et de prévenir ainsi l'atteinte des personnes envers elles-mêmes ou envers autrui.

Par ailleurs, s'agissant du frein que constitue la condition d'enregistrement des séquences vidéos, une autre possibilité serait de doter les services du ministère de l'Intérieur (DGPN, la DGGN et la préfecture de police) et du ministère de l'action et des comptes publics (DGDDI et ONAF) de moyens techniques adéquats pour permettre un enregistrement des séquences vidéos dans les conditions fixées par la loi. Toutefois, cette option n'a pas été retenue au regard du coût financier que représenterait le remplacement du matériel actuel sur tout le territoire, rapporté à un gain opérationnel limité puisque le dispositif est avant tout utilisé à des fins préventives.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure retenue vise, dans le respect des garanties essentielles existantes, à adapter le cadre juridique qui régit les systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière afin de rendre le dispositif effectif en supprimant l'enregistrement des séquences vidéo prévu à l'article L. 256-3 du CSI et en modifiant les articles L. 256-1, L. 256-2, L. 256-4 et L. 256-5 du CSI pour tirer les conséquences de cette suppression.

En effet, l'enregistrement des images captées pendant la garde à vue ou la retenue douanière ne constitue pas une condition indispensable pour atteindre les objectifs poursuivis par le dispositif. Il représente à l'inverse un frein à sa mise en œuvre, alors même que la vidéosurveillance en temps réel suffit à poursuivre les finalités du traitement que sont la prévention de l'évasion et la prévention des menaces pour la personne concernée ou pour autrui.

Il est donc ajouté à l'article L. 256-1 du CSI une mention précisant que les systèmes de vidéosurveillance que peut mettre en œuvre l'autorité administrative ne comportent pas d'enregistrement des images captées. Par voie de conséquence, sont supprimées à l'article L. 256-3 du CSI les dispositions qui prévoient l'enregistrement de l'ensemble des séquences vidéo provenant des systèmes de vidéosurveillance des cellules concernées. En outre, les modifications aux articles L. 256-2 et L. 256-4 visent à supprimer les dispositions relatives aux modalités de conservation des enregistrements, à l'information sur leur durée devant être inscrite dans le registre des systèmes de vidéosurveillance mis en œuvre et à l'information des personnes sur leur droit à demander la conservation des enregistrements ainsi que leur durée. Enfin, la disposition de l'article L. 256-5, qui prévoit que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements sont déterminées dans le décret en Conseil d'Etat et qui précise les modalités d'application de la vidéosurveillance en garde à vue et en retenue douanière, est supprimée par cohérence.

Les garanties essentielles inscrites par le législateur à la création du dispositif, dans le cadre de la loi RPSI, tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, demeurent.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure proposée modifie les dispositions en vigueur du CSI, créées par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (RPSI), relatives à la vidéosurveillance dans les lieux de privation de liberté. Elle modifie ainsi les articles L. 256-1 à L. 256-5 du CSI. Une modification des dispositions réglementaires, afin de tirer les conséquences de la présente mesure devra également intervenir (articles R. 256-1 et suivants du CSI).

Le présent article s'inscrit pleinement dans le cadre constitutionnel mentionné *supra*. En effet, il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 8).

Par ailleurs, ni les exigences constitutionnelles, ni la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n'exigent que des données traitées soient enregistrées.

En outre, la mesure maintient les garanties essentielles qui ont été prévues par la loi RPSI pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Comme il a été rappelé *supra*, le dispositif s'inscrit pleinement dans le cadre européen de la protection des données à caractère personnel en vigueur.

Au regard des finalités poursuivies et des services responsables, le traitement relève de la directive « police-justice », transposée au titre III de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La présente mesure n'a pas d'impact direct sur le budget de l'Etat. Toutefois, elle permet d'optimiser la surveillance des personnes placées en garde à vue. Ce gain d'efficacité permet de dégager des effectifs pour d'autres missions (cf. 4.2.7).

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le dispositif retenu ne crée pas d'obligation nouvelle pour les particuliers.

Lorsque le chef du service, responsable de la sécurité des lieux au sein des services de police ou de gendarmerie nationales, des douanes ou de l'ONAF, décide de placer sous vidéosurveillance une personne en garde à vue ou en retenue douanière, cette décision est notifiée à la personne concernée, qui est informée qu'elle peut demander à l'autorité judiciaire compétente qu'il soit mis fin au placement sous vidéosurveillance.

Les personnes concernées ne pourront en revanche pas accéder à l'enregistrement des images captées par les systèmes de vidéosurveillance, celui-ci n'étant plus prévu.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La possibilité de recourir aux systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière se traduit par une réduction du nombre de personnels nécessaires à la surveillance physique des personnes concernées et à un accroissement de l'efficacité de la surveillance et du niveau de sécurité en optimisant la capacité de réaction des personnels en cas d'incidents (agression commise par un autre gardé à vue, tentative de suicide, etc.). Une réaffectation des effectifs sur d'autres missions est ainsi possible.

Comme indiqué plus haut, en 2024 au total 501 149 gardes à vue³⁶³ ont été effectuées par les services de police et de gendarmerie nationales, dont 350 851 par les services de police nationale et 150 298 par les unités de gendarmerie nationale, et ont nécessité une surveillance physique. Les services douaniers ont procédé à 3 691 retenues douanières et l'ONAF à 633 gardes à vue en 2024.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

³⁶³ Données non exhaustives de la DGPN et DGGN.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La présente mesure permet à l'autorité administrative de déployer la vidéosurveillance en garde à vue ou retenue douanière, ce qu'elle n'est pas en mesure de faire actuellement en raison de l'impossibilité de mettre en œuvre l'enregistrement des images captées par les systèmes de vidéosurveillance des cellules concernées.

L'usage de la vidéosurveillance, qui n'est de fait actuellement pas mis en œuvre, assure un niveau de sécurité plus élevé et permet de prévenir de manière plus efficace que la surveillance physique l'évasion et les menaces pour les personnes concernées et pour autrui. Ainsi, le placement sous vidéosurveillance des personnes concernées contribuera à la baisse des incidents et des décès dans les locaux de garde à vue et de retenue douanière.

Par ailleurs, le fait de recourir à la vidéosurveillance permet de réduire les moyens humains dédiés à cette tâche et de les affecter à d'autres missions contribuant à renforcer la sécurité des personnes.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

L'usage de la vidéosurveillance implique une consommation énergétique. Toutefois, la suppression de l'enregistrement prévu à l'article L. 256-3 du CSI réduit l'impact énergétique, les images n'étant plus enregistrées et conservées.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit *a priori* pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau, en particulier le « Plan eau ».

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion de déchets et de prévention des risques technologiques. En effet, elle permet de ne pas remplacer les systèmes de vidéosurveillance déployés dans les cellules concernées uniquement pour permettre l'enregistrement mais simplement de les remettre en fonctionnement en respectant le cadre légal.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article n'a *a priori* pas d'impact sur les ressources, le matériel ne nécessitant pas d'être renouvelé.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été consultée, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article 8-I-4-a de la loi du 6 janvier 1978. Elle a rendu son avis par une délibération n° 2026-023 du 12 mars 2026 portant avis sur un projet de loi renforçant la sécurité du quotidien.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre le territoire hexagonal, les dispositions du titre V *bis* du livre II du code de la sécurité intérieure sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution qui relèvent en la matière de l'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

S'inscrivant dans les compétences de l'Etat, elles sont également applicables dans les autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française) et en Nouvelle-Calédonie, collectivités qui relèvent en la matière de la spécialité législative.

En revanche, au regard de leur objet, ces dispositions ne s'appliquent pas dans les Terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés viendra modifier le décret pris pour l'application de ces dispositions et visé à l'article L. 256-5 à savoir le décret n° 2023-1330 du 28 décembre 2023 relatif à la mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière.

Article 23 – Extension des prérogatives des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoint et suppression de la limite de cinq ans imposée aux officiers de police judiciaire réservistes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Conformément aux dispositions de l'[article 12 du code de procédure pénale](#) (CPP), la police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au [titre Ier du livre Ier du CPP](#). La police judiciaire est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte ([article 14](#), 1^{er} alinéa, du CPP).

L'[article 15 du CPP](#) établit cinq niveaux distincts de capacité de police judiciaire³⁶⁴ :

- Les officiers de police judiciaire (OPJ) ;
- Les agents de police judiciaire (APJ) ;
- Les agents de police judiciaire adjoint (APJa) ;
- Les assistants d'enquête de la police nationale et de la gendarmerie nationale³⁶⁵ ;
- Les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire.

Le tableau ci-après présente l'état des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales par capacité de police judiciaire au 31 décembre 2025 :

	Police nationale	Gendarmerie nationale
OPJ	Environ 20 400	37 111
APJ	Environ 80 000	19 126
APJa	5 468	7 276

³⁶⁴ La notion de « *capacité de police judiciaire* » est mobilisée par le Conseil d'Etat dans son [avis du 10 mars 2022](#) portant sur la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur : « Pour chacune de ces capacités, l'étendue et la nature des prérogatives de police judiciaire exercées sont fonction des exigences qui conditionnent l'attribution aux agents de la qualité correspondante. Ainsi, les garanties exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire, définies par l'article 16 du code de procédure pénale, justifient que ces derniers disposent des prérogatives de police judiciaire les plus étendues et de pouvoirs propres, notamment celui de décider du placement d'une personne en garde à vue et des actes d'enquête les plus coercitifs ou les plus intrusifs. ».

³⁶⁵ Créés par la [loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023](#) d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

Assistants d'enquête	131	0

Chacun de ces niveaux de capacité se voit attribuer des prérogatives judiciaires, qu'elles soient absolues (OPJ), résiduelles (assistants d'enquête) ou variables (fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire).

La loi détermine précisément qui sont les titulaires de ces capacités judiciaires :

- Les personnels bénéficiant de la capacité d'OPJ sont visés aux articles [16](#) et [16-1 A](#) du CPP ;
- Les fonctionnaires et militaires se voyant attribuer la qualité d'APJ sont mentionnés aux articles [20](#) et [20-1](#) du CPP ;
- Les personnels qualifiés d'APJa sont visés par l'[article 21 du CPP](#) ;
- Les agents bénéficiant de la capacité d'assistant d'enquête sont visés à l'[article 21-3 du CPP](#) ;
- Les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire sont mentionnés à l'[article 28 du CPP](#) mais relèvent de dispositions spéciales.

Les **OPJ** disposent, en vertu de l'[article 17 du CPP](#), de l'ensemble des pouvoirs de police judiciaire, qu'ils soient prévus par le CPP ou par une loi spéciale. L'exercice de ces prérogatives générales est conditionné à des exigences tenant aux compétences de l'intéressé (ancienneté, formation et habilitation) mais également à la nature des missions qu'il exerce (affectation dans un service de police judiciaire et exercice habituel de la police judiciaire). Ce cadre strict permet d'assurer la qualité des actes réalisés dans un cadre respectueux des libertés publiques.

Les OPJ disposent donc des pouvoirs de police judiciaire les plus étendus et lui sont notamment réservés les actes les plus attentatoires aux droits et libertés individuels. Ainsi, l'[article 62-2 du CPP](#) prévoit que seuls les OPJ, d'initiative ou sur instruction de l'autorité judiciaire, peuvent décider de placer un individu en garde à vue. L'[article 56 du CPP](#) prévoit encore que ces agents peuvent seuls diligenter une perquisition dans le cadre d'une enquête de flagrance.

Focus sur le contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire

Les missions de surveillance et de contrôle de la police judiciaire sont confiées au procureur général et à la chambre de l'instruction (articles [13](#) et [38](#) du CPP). Ces acteurs contrôlent ainsi l'aptitude des agents à exercer leurs prérogatives de police

judiciaire par le biais de l'habilitation des OPJ³⁶⁶ et du respect des règles légales et déontologiques.

Le procureur général dispose à ce titre d'un pouvoir disciplinaire lui permettant d'ordonner la suspension ou le retrait de l'habilitation des OPJ placés sous sa surveillance (articles [R. 15-2](#) et [R. 15-6](#) du CPP). Par ailleurs, il peut saisir la chambre de l'instruction de manquements commis par les APJ ([articles 224 et s. du CPP](#)) ou par les APJA, assistants d'enquête et fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire ([article 230 du CPP](#)). La chambre de l'instruction peut faire interdiction aux agents concernés d'exercer leurs fonctions.

Les **API** ont pour principales missions d'assister les OPJ dans l'exercice de leurs prérogatives. Agissant sous le contrôle de ces derniers, ils ne peuvent cependant pas accomplir certains actes, dont la compétence est propre aux OPJ. La qualité d'API n'est conditionnée ni à un examen distinct de celui leur permettant d'accéder aux fonctions de policier ou de gendarme, ni à une habilitation du procureur général.

Les APJ, sous la direction des OPJ, peuvent ainsi mettre en œuvre des mesures de contrainte sur les témoins défaillants, exécuter les mandats d'amener, de dépôt, d'arrêt, les ordonnances de prise de corps, les arrêts et jugements de condamnation, les contraintes judiciaires, etc. Ils peuvent constater toutes les infractions (crimes, délits, contraventions) et en dresser procès-verbal. Ils sont autorisés à réaliser des enquêtes préliminaires, soit d'office, soit sur instructions du procureur de la République.

Dans le cadre des enquêtes de flagrance, leurs prérogatives sont plus restreintes. Ils peuvent entendre les témoins mais seulement sur ordre exprès. A titre d'exemple, les articles [54](#) et [56](#) du CPP ne permettent pas aux agents de police judiciaire de réaliser, dans le cadre de l'enquête de flagrant délit, des actes de constatations criminelles et de perquisitions. En effet, à la différence des dispositions applicables à l'enquête préliminaire, seuls les OPJ disposent de ces prérogatives.

Les **APIa** forment une catégorie de personnel pour le moins hétéroclite. Ils comprennent ainsi les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 du CPP, les policiers adjoints mentionnés à l'[article L. 411-5 du code de la sécurité intérieure](#), les membres de la réserve civile de la police nationale qui ne remplissent pas les conditions prévues aux articles 16-1 A et 20-1 du CPP, les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie et les militaires servant au titre de la réserve opérationnelle de la

³⁶⁶ En application des articles [16](#), [R. 13](#), [R. 15-3](#) du CPP, l'habilitation OPJ est délivrée par le procureur général aux fonctionnaires de police et aux militaires de la gendarmerie ayant la qualité d'OPJ et affectés dans un emploi comportant l'exercice de ces attributions, ces deux conditions étant cumulatives. Les maires et leurs adjoints ont la qualité d'OPJ sans avoir à être habilités.

gendarmerie nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20-1, les contrôleurs relevant du statut des administrations parisiennes exerçant leurs fonctions dans la spécialité voie publique et les agents de surveillance de Paris, les policiers municipaux et, selon les cas, les gardes champêtres.

Les APJa disposent de prérogatives judiciaires encadrées. Ils ont notamment pour missions :

- de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les OPJ ;
- de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;
- de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, dans le cadre et les formes prévues par les lois qui leur sont propres ;
- de constater par procès-verbal, les contravention³⁶⁷ et délit³⁶⁸ d'outrage sexiste et sexuel ;
- de recueillir les éventuelles observations du contrevenant lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal ;
- de relever l'identité du contrevenant pour dresser les procès-verbaux des contraventions qu'ils sont autorisés à verbaliser ([article 78-6 du CPP](#)),
- d'interpeller l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement et le conduire devant l'OPJ territorialement compétent ([article 73 du CPP](#)).

Les APJa exercent par ailleurs des prérogatives spécifiques prévues par le code de la route pour rechercher et constater les infractions à la circulation routière, qu'il s'agisse de constater des contraventions³⁶⁹, de soumettre les conducteurs à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique³⁷⁰ ou de l'usage de stupéfiants sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ territorialement compétents³⁷¹, de procéder à l'immobilisation des véhicules³⁷², de procéder, dans certains cas, à la rétention du permis de conduire³⁷³, etc.

³⁶⁷ [Article R. 625-8-3 du code pénal.](#)

³⁶⁸ [Article 222-33-1-1 du code pénal.](#)

³⁶⁹ [Article L. 130-4 du code de la route.](#)

³⁷⁰ Articles [L. 234-3](#) et [L. 234-9](#) du code de la route.

³⁷¹ [Article L. 235-2 du code de la route.](#)

³⁷² [Article R. 325-3 du code de la route.](#)

³⁷³ [Article L.224-1, III, du code de la route.](#)

Certains APJa se voient reconnaître la possibilité de réaliser, sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ, des contrôles d'identité³⁷⁴ ainsi que des fouilles, visites et inspections visuelles³⁷⁵.

Focus sur les policiers adjoints et les gendarmes adjoints volontaires

Dans la police nationale, les policiers adjoints sont recrutés en qualité de policier contractuel (contrat de trois ans renouvelable une fois). L'admission suppose la réussite des candidats à des épreuves de sélection (tests écrits, tests physiques, entretien devant une commission, visite médicale) et l'obtention d'un agrément délivré à l'issue d'une enquête administrative. Les candidats intègrent ensuite une école de police pendant 4 mois, où leur est dispensée une formation générale, puis ils accomplissent un stage d'adaptation d'une durée de deux semaines en service actif. Au 31 décembre 2025, la police nationale disposait d'un contingent de 5 468 policiers adjoints.

Dans la gendarmerie nationale, les gendarmes adjoints volontaires bénéficient d'un contrat d'une durée pouvant aller jusqu'à six années. Après des tests d'aptitude écrits et sportifs suivi d'un examen médical, les candidats sélectionnés suivent une formation d'une durée de 13 semaines, dispensée en école de gendarmerie, et accomplissent une période de stage dans leur unité d'affectation. En 2025, la gendarmerie nationale comptait près de 12 000 volontaires ayant la qualité d'APJa.

Policiers adjoints et gendarmes adjoints volontaires ont la possibilité de présenter le concours interne de gardien de la paix et de gendarme de carrière après un an de service effectif. En 2024 et 2025, près de 30 % des candidats admis venaient de ces effectifs.

Réservistes bénéficiant de la qualité d'OPJ

L'[article 16-1 A du CPP](#), créé par la [loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022](#) relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (RPSI), prévoit que les policiers et gendarmes retraités servant dans la réserve opérationnelle et ayant eu durant leur activité la qualité d'OPJ ne peuvent conserver cette qualité, après une actualisation de leurs connaissances³⁷⁶ et dès lors qu'est établi par l'autorité compétente³⁷⁷ qu'ils

³⁷⁴ Cf. par exemple l'[article 78-2 du CPP](#).

³⁷⁵ Cf. par exemple l'[article 78-2-2 du CPP](#).

³⁷⁶ [Arrêté du 29 novembre 2022](#) portant organisation de la formation des réservistes opérationnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale à la retraite exerçant des attributions attachées à la qualité d'officier de police judiciaire NOR : IOMC2230628A

³⁷⁷ Autorités visées par les articles R. 15-2-2 du CPP pour la gendarmerie nationale et par le chef de service pour la police nationale (article R. 15-6-3 du CPP).

réunissent les conditions d'expérience et d'aptitude requises, que pour une durée de cinq ans à compter de la date de leur départ à la retraite.

L'application de ces dispositions a été précisée par le pouvoir réglementaire aux articles [R. 15-2-1](#) à [R. 15-2-6](#) du CPP.

Au 31 décembre 2025, la réserve opérationnelle de la police nationale était constituée de 11 753 réservistes, dont :

- 4 669 réservistes retraités de la police, bénéficiant de la qualité d'OPJ ou d'APJ ;
- 598 anciens policiers adjoints et 6 486 réservistes issus de la société civile, bénéficiant de la qualité d'APJa.

A cette même date, la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale était composée de 38 700 réservistes.

Faculté offerte à un procureur de la République de faire réaliser des actes en dehors de son ressort de compétence territoriale

Le troisième alinéa de l'article 41 du CPP, dans sa version issue de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019](#) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice autorise un procureur de la République à faire exécuter des actes d'investigation pour des faits dont il est saisi en dehors de son ressort de compétence territoriale en s'adressant soit à son homologue afin qu'il y procède ou qu'il y fasse procéder par un OPJ, soit en requérant directement un OPJ compétent.

Cette évolution, introduite au Sénat par voie d'amendement, poursuivait un objectif évident de simplification tant les circuits administratifs qui imposaient jusque-là de faire transiter les soit-transmis par les parquets extérieurs s'en trouvaient lourdement et inutilement encombrés.

Constatations et mesures conservatoires en cas de crime flagrant

L'[article 54 du CPP](#) prévoit que, en cas de crime flagrant, l'OPJ « qui en est avisé, informe immédiatement le procureur de la République, se transporte sans délai sur le lieu du crime et procède à toutes constatations utiles ». Cet article prévoit encore que l'OPJ « veille à la conservation des indices susceptibles de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité. Il saisit les armes et instruments qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinés à le commettre ainsi que tout ce qui paraît avoir été le produit direct ou indirect de ce crime. ».

Cette rédaction stricte, ne prévoyant pas que de tels actes puissent être réalisés sous le contrôle de l'OPJ exclut la réalisation de ces actes par les APJ et APJa.

En revanche, les APJ peuvent seconder les OPJ dans leurs constatations en flagrance criminelle sur le fondement de l'[article 20 du CPP](#). En outre, les [articles 75 et s. du CPP](#)

ne renvoyant pas à l'article 54, les APJ peuvent réaliser, par délégation de l'OPJ, des constatations criminelles en enquête préliminaire, de même qu'ils peuvent réaliser des constatations délictuelles en flagrance et en préliminaire.

Recueil de plaintes et auditions

L'[article 15-3 du CPP](#) confie aux OPJ et aux APJ la faculté de recevoir les plaintes. Cette rédaction est exclusive des APJa. L'[article 21 du CPP](#), fixant la liste des agents pouvant bénéficier de la qualité d'APJa et déterminant leurs compétences ne prévoit pas que ces agents puissent réaliser des auditions de témoins ou de suspect. C'est une différence avec l'[article 20 du CPP](#) qui détermine les prérogatives des APJ, lequel dispose que ces agents ont pour mission « *de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions.* »

Il sera relevé, à titre de comparaison, que nombreux sont aujourd'hui les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire pouvant réaliser des auditions libres³⁷⁸.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'[article 66 de la Constitution](#) consacre l'autorité judiciaire comme gardienne de la liberté individuelle³⁷⁹. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel juge que, « dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures touchant à la liberté individuelle qu'il entend édicter ; qu'il a la faculté de ne pas soumettre à des règles identiques une mesure qui prive un individu de toute liberté d'aller et venir et une décision qui a pour effet d'entraver sensiblement cette liberté »³⁸⁰.

C'est sur le fondement de cette disposition que l'exercice de la police judiciaire est placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire³⁸¹ :

³⁷⁸ Divers agents de contrôle en matière de droit pénal du travail ([article L. 8271-6-1 du code du travail](#)), agents des douanes ([article 67 F du codes des douanes](#)), divers agents en charge de la santé publique et de l'action sanitaire et sociale ([article L. 1421-3 du code de la santé publique](#) et [Crim., 29 avril 2025, n° 25-90005](#)), divers agents chargés de la lutte contre les atteintes à l'environnement ([article L. 172-8 du code de l'environnement](#)), agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence ([article L. 450-4 du code de commerce](#)), etc.

³⁷⁹ Notion entendue restrictivement au sens de l'*habeas corpus* depuis 1999 comme ne visant que la protection de la sûreté ([décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999](#), cons. 45, et [décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#), cons. 8).

³⁸⁰ [Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992](#), cons. 13.

³⁸¹ [Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), cons. 6, et [décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023](#), cons. 80.

« Considérant qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation ; que l'article 20 du code de procédure pénale fixe la liste des agents de police judiciaire chargés « de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; de constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ; de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions » »³⁸².

Le contrôle par l'autorité judiciaire de l'activité de la police judiciaire sert de critère fondamental pour apprécier la constitutionnalité des prérogatives confiées aux OPJ, APJ et APJa. Ainsi, tout exercice de prérogatives d'enquête par des personnes qui ne seraient pas placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, directement ou par l'intermédiaire d'officiers de police judiciaire, s'expose à une censure constitutionnelle :

« que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire »³⁸³ ;

« Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes. »³⁸⁴

Dans son [avis du 10 mars 2022](#), le Conseil d'Etat écrit :

« L'article 15 du code [de procédure pénale] instaure quatre capacités de police judiciaire : officier de police judiciaire, agent de police judiciaire,

³⁸² [Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011](#), cons. 59.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ [Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021](#), cons. 6.

agent de police judiciaire adjoint ainsi que fonctionnaire et agent auxquels sont attribuées certaines fonctions de police judiciaire. Pour chacune de ces capacités, l'étendue et la nature des prérogatives de police judiciaire exercées sont fonction des exigences qui conditionnent l'attribution aux agents de la qualité correspondante. Ainsi, les garanties exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire, définies par l'article 16 du code de procédure pénale, justifient que ces derniers disposent des prérogatives de police judiciaire les plus étendues et de pouvoirs propres, notamment celui de décider du placement d'une personne en garde à vue et des actes d'enquête les plus coercitifs ou les plus intrusifs. »

« Si le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur le niveau de qualification requis pour chacune des capacités de police judiciaire, il a jugé, dans sa [décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010](#), que la réduction des exigences conditionnant l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire résultant des nombreuses modifications de l'article 16 du code de procédure pénale intervenues depuis trente ans justifiait une évolution corrélative des garanties encadrant le recours à la garde à vue. En conséquence, dans son examen du projet, le Conseil d'Etat s'assure que les modifications proposées n'altèrent pas la qualification requise des différentes catégories de personnels de la police judiciaire selon la nature des actes qui leur sont confiés, dans une mesure qui porterait atteinte aux garanties qui doivent s'attacher à l'exercice de leurs fonctions. »

« Le Conseil d'Etat relève que [les assistants d'enquête] disposent d'une compétence d'attribution limitée, définie dans un nouvel article 21-3 inséré dans le code de procédure pénale. Ils ne peuvent réaliser qu'un nombre restreint d'actes de procédure pénale et en dresser procès-verbal, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire ou, lorsqu'il est compétent, d'un agent de police judiciaire, et à la demande expresse de ceux-ci, dont la mention devra donc figurer au dossier de la procédure. Les assistants d'enquête peuvent, dans ce cadre, procéder à » divers actes ;

« Au regard des garanties attachées à l'exercice des attributions d'assistant d'enquête, d'une part, et du caractère circonscrit ainsi que de la nature des actes précédemment mentionnés, d'autre part, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle. Il ne peut, en revanche, pas retenir les dispositions qui attribuent compétence aux assistants d'enquête pour procéder aux transcriptions des enregistrements prévus par les articles 100-5 (interception des correspondances) et 706-95-18 (enregistrements réalisés par le moyen de

techniques spéciales d'enquête dans le cadre de procédure concernant la criminalité et la délinquance organisée) du code de procédure pénale, considérant que ces opérations qui exigent que ne soient retranscrits que les « éléments utiles à la manifestation de la vérité », doivent rester de la compétence des officiers de police judiciaire, ou des agents de police judiciaire agissant sous leur responsabilité, auxquels il appartient de signer les procès-verbaux correspondants. ».

Statuant sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a effectivement censuré la possibilité offerte aux assistants d'enquête de procéder à des retranscriptions d'écoutes préalablement identifiés comme nécessaires à la manifestation de la vérité par des APJ aux motifs suivants :

« L'exigence résultant de l'article 66 de la Constitution, selon laquelle la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire.

L'article 15 du code de procédure pénale prévoit que la police judiciaire comprend les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints ainsi que les fonctionnaires et agents auxquels sont attribués par la loi certaines fonctions de police judiciaire. Les dispositions contestées créent, au sein de la police judiciaire, les assistants d'enquête et déterminent leurs attributions.

Il résulte des dispositions contestées que les assistants d'enquête pourront procéder, sur la demande expresse d'un officier de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire, à la convocation d'un témoin ou d'une victime pour audition, à la notification de leurs droits aux victimes, à l'établissement de réquisitions préalablement autorisées par un magistrat, à l'information des proches ou de l'employeur d'une personne placée en garde à vue, à la réquisition d'un médecin pour l'examen de cette personne, à l'information de son avocat de la nature et de la date présumée de l'infraction et à la délivrance d'une convocation devant le tribunal correctionnel préalablement décidée par le procureur de la République.

Ces attributions, qui sont limitées à l'accomplissement de tâches matérielles exécutées à la demande expresse d'officiers ou d'agents

de police judiciaire, ne comportent aucun pouvoir d'enquête ou d'instruction.

En revanche, les dispositions contestées prévoient également que les assistants d'enquête peuvent procéder aux transcriptions des enregistrements issus d'interceptions de correspondances ou de techniques spéciales d'enquête nécessaires à la manifestation de la vérité. En confiant aux assistants d'enquête un tel pouvoir, y compris lorsque l'identification préalable des transcriptions à opérer n'a été réalisée que par un agent de police judiciaire, les dispositions contestées ne permettent pas de garantir le contrôle de l'officier de police judiciaire sur ces opérations en méconnaissance de l'article 66 de la Constitution. ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « toute personne a droit à la liberté et à la sûreté ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Réservistes bénéficiant de la qualité d'OPJ

La limite de cinq ans fixée par l'[article 16-1 A du CPP](#) n'apparaît désormais plus opportune. Presque 4 années après la mise en place de cette possibilité d'habilitation, les premiers réservistes OPJ perdront le bénéfice de leur qualification à compter de septembre 2027.

Cette situation conduira à priver de capacité judiciaire des personnes à la fois très expérimentées, très disponibles et dont la qualité du travail est appréciée à la fois par les commandants d'unité et chef de service mais également par les magistrats, alors même que ces réservistes ne sont pas atteints par la limite d'âge de leur engagement.

En effet, les limites d'âge sont actuellement de 67 ans pour la réserve opérationnelle de la police nationale³⁸⁵ et de 72 ans, dans certains cas particuliers, pour la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale³⁸⁶. En pratique, la durée d'engagement d'un réserviste retraité souhaitant poursuivre son activité opérationnelle s'étend en moyenne sur une période comprise entre 7 et 15 ans. Dès lors la limite de cinq ans ne paraît plus adaptée et prive la gendarmerie et la police nationales d'une ressource précieuse dans un contexte budgétaire et d'effectif contraint.

Faculté offerte à un procureur de la République de faire réaliser par des APJ des actes en dehors de son ressort de compétence territoriale

Le 3^e alinéa de l'[article 41 du CPP](#) limite l'exécution des actes d'enquête hors ressort de compétence du procureur aux seuls OPJ, sans tenir compte de critères tels que la gravité des faits en cause ou la nature coercitive des actes concernés. De très nombreux actes procéduraux, simples et non coercitifs, pourraient être réalisés par des APJ et il n'apparaît aucunement justifié de confier aux OPJ la réalisation d'actes au seul motif que ceux-ci lui sont demandés par un procureur de la République exerçant dans un ressort de compétence distinct du sien.

Si cette mesure a permis de rationaliser, dans une certaine mesure, la réalisation des auditions hors ressort, la mention des seuls OPJ restreint grandement les capacités de réalisation de ces actes.

Constatations et mesures conservatoires par des APJ en cas de crime flagrant

La rédaction de l'[article 54 du CPP](#) prive les APJ du pouvoir de réaliser des constatations en matière de crimes flagrants, alors même qu'ils disposent déjà, sous le contrôle des OPJ, de nombreuses prérogatives dans le cadre de l'enquête de flagrance³⁸⁷.

Cette situation est préjudiciable dans la mesure où, dans l'immense majorité des cas, ce sont des patrouilles, composées exclusivement d'APJ, qui interviennent en premier sur les lieux d'une infraction. De plus, l'organisation du service, le manque d'agents bénéficiant de la capacité d'OPJ, l'éloignement géographique de l'OPJ ou encore l'engagement sur plusieurs infractions flagrantes concomitantes ou sur plusieurs mesures de garde à vue rend parfois complexe et tardif le déplacement de l'OPJ sur les lieux et ce au risque d'un dépérissement de la preuve.

Recueil de plaintes et auditions par des APJ

³⁸⁵ [Article L. 411-9 du code de la sécurité intérieure.](#)

³⁸⁶ [Article L. 4221-2 du code de la défense.](#)

³⁸⁷ Signalisation contrainte ([article 55-1 du CPP](#)), perquisition informatique ([article 57-1 du CPP](#)), réquisitions à sachant ([article 60 du CPP](#)), réquisitions à détenteur d'informations ([article 60-1 du CPP](#)), etc.

Les effets conjugués d'un niveau élevé de délinquance de proximité et d'un phénomène de judiciarisation des rapports sociaux conduisent à une augmentation constante du nombre de plaintes et des flux de procédures³⁸⁸ dont les forces de sécurité intérieure sont chargées du traitement. Par ailleurs, le développement de nouveaux outils, tels que *plainte en ligne* et *visio-plainte*, mis à la disposition des usagers est de nature à accroître ce flux dont le traitement constitue une part très importante de l'activité quotidienne des OPJ et APJ.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article entend faire évoluer les règles d'attribution de capacité judiciaire à certains personnels de la gendarmerie et de la police nationales et adapter les prérogatives des APJ et APJa. Il poursuit l'objectif de simplifier et rationaliser l'exercice de la police judiciaire sur l'ensemble du territoire national.

Le présent article vise en premier lieu à augmenter significativement le volume des enquêteurs pouvant exécuter les réquisitions de l'autorité judiciaire en dehors de son ressort de compétence. Actuellement limité aux seuls OPJ, ce niveau de qualité exigé n'est plus adapté à l'état de la pratique observée par les procureurs et les services d'enquêtes. En effet cette pratique, gage d'une bonne administration et de célérité de la justice pénale, s'est largement répandue et ne concerne le plus souvent que des actes secondaires ne nécessitant pas le transfert de la procédure dans son ensemble à une autre juridiction. Aussi l'extension de cette compétence aux APJ, toujours sous le contrôle de l'OPJ, serait de nature à tripler la capacité de traitement de telles réquisitions.

Il entend en deuxième lieu redonner de la souplesse aux commandants d'unité et chefs de services exerçant des missions de police judiciaire en utilisant au mieux la ressource disponible. L'engagement systématique d'OPJ sur la constatation de crimes flagrants, n'apparaît pas toujours justifié compte tenu de la nature des faits ou des engagements déjà assumés par ces enquêteurs. La possibilité de faire constater en flagrance des faits criminels par des APJ, souvent primo-intervenants, revêt donc une importance particulière et permettra d'utiliser au mieux les compétences de chacun. De même l'extension de certaines prérogatives aux APJa permettrait d'améliorer les capacités des services parfois saturés et des délais d'accueil excessifs pour les victimes. Elle permettrait par ailleurs de concentrer l'action des OPJ et APJ sur la conduite de leurs enquêtes, les actes coercitifs et les dossiers complexes.

En troisième et dernier lieu, il poursuit l'objectif de valoriser l'engagement dans les

³⁸⁸ Près de 4 millions par an.

réserves et reconnaître l'effort de formation qui peut être fait à ces occasions tout en prenant mieux en compte la diversité des profils qui la composent. Aussi il s'agira d'étendre la durée de l'habilitation OPJ jusqu'à la limite d'âge de l'engagement pour les personnels qui remplissent les conditions d'attribution de cette compétence tout en fournissant des garanties quant au maintien de leurs compétences.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

S'agissant de la réserve, une extension de la durée de 5 ans à 7 ou 10 ans a été écartée tant, il apparaît plus opportun de faire coïncider l'attribution de la qualité d'OPJ à la durée pendant laquelle les intéressés peuvent exercer comme réservistes. Il aurait également pu être envisagé de renouveler la durée de 5 ans.

Il aurait pu être envisagé de confier à l'ensemble des APJa la faculté de prendre des plaintes et de réaliser des auditions. Néanmoins, les fonctionnaires municipaux, visés aux 1° quater, 2° et 3° de l'[article 21 du CPP](#), ne pouvant diligenter d'investigations, cette option a été écartée. Il aurait également pu être envisagé de leur confier la réalisation d'audition en matière criminelle.

3.2. OPTION RETENUE

Réservistes bénéficiant de la qualité d'OPJ

Il est prévu de supprimer la durée de 5 ans fixée par l'[article 16-1 A du CPP](#) afin de permettre aux agents concernés de conserver la qualité d'OPJ pendant toute la durée au cours de laquelle ils exerceront comme réserviste. La suppression de cet encadrement temporel se fait à garantie équivalente à savoir que l'agent ne pourra conserver sa qualité d'OPJ qu'après une actualisation de ses connaissances et dès lors qu'est établi qu'il réunit les conditions d'expérience et d'aptitude requises.

Faculté offerte à un procureur de la République de faire réaliser des actes en dehors de son ressort de compétence territoriale

Le présent article entend permettre aux APJ de disposer des prérogatives judiciaires identiques, indépendamment du ressort de rattachement du procureur de la République à l'origine de la saisine.

Une telle possibilité, qui va dans le sens d'une simplification mais également d'une accélération du traitement de ces demandes, permettra de rationaliser des pratiques, sous le contrôle des chefs de services, commandants d'unités et des OPJ. Une telle

évolution se fera bien évidemment au bénéfice des victimes d'infractions pénales et d'une réduction du délai de traitement des procédures.

Constatations et mesures conservatoires en cas de crime flagrant

Il est prévu que les APJ puissent, en matière criminelle flagrante et sous le contrôle d'un OPJ, effectuer des constatations, veiller à la conservation des indices et saisir les armes, instrument, objet et produit de l'infraction. Ils pourront ensuite faire état de ces éléments dans un procès-verbal dit de transport, constatations.

Recueil de plaintes et auditions

Le présent article confie aux APJa, déjà en première ligne pour l'accueil du public et la rédaction de mains courantes ou de rapports, la faculté de recueillir des plaintes et de réaliser des auditions de témoins et de mis en cause.

Cette extension des prérogatives offertes aux APJa est encadrée de garanties :

- Sont seuls concernés les APJa visés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du CPP, à savoir, les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions pour être APJ, les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie, les policiers adjoints, les militaires et agents servant au titre des réserves opérationnelles de la gendarmerie et de la police nationales ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de la capacité d'OPJ ou d'APJ ;
- Ces APJa ne pourront réaliser des auditions de témoin et de mis en cause que dans le cadre des procédures portant sur les infractions les moins graves, en l'espèce les délits et les contraventions (et non les crimes comme cela est possible pour les APJ).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles 15-3, 16-1A, 21, 41 et 54 du code de procédure pénale.

Ces dispositions ne rencontrent aucun obstacle d'ordre constitutionnel en ce que les OPJ, APJ et APJa concernés par les évolutions portées par le présent article sont tous placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire, qu'il s'agisse du parquet, des juridictions d'instruction, de jugement ou d'application des peines. Au demeurant, les

prérogatives confiées aux APJ et à certains APJa le sont sous le contrôle de l'OPJ, agent dont la capacité judiciaire est la plus contrôlée.

En tout état de cause, l'extension des compétences réalisée au bénéfice des APJ et APJa ne concerne aucunement des actes attentatoires à la liberté individuelle, pas plus qu'il ne s'agit d'actes coercitifs ou intrusifs. Sont en effet concernées les opérations de constatation en matière de crime flagrant et les prises de plainte et auditions dans les affaires les moins sensibles. Ces prérogatives ne sauraient être assimilés à des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article portant sur l'exécution d'actes d'investigation qui ne sont pas privatifs de liberté, au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, aucun obstacle conventionnel n'est identifié.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Cette mesure n'apportera pas de gain budgétaire direct. En revanche, en favorisant une action plus efficiente des magistrats, des policiers et des gendarmes, elle est de nature à produire des effets bénéfiques en termes de rationalisation de l'emploi des deniers publics et d'optimisation des moyens de l'État.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article offrira davantage de marges de manœuvres aux OPJ, lesquels verront leur nombre augmenter grâce aux réserves et qui pourront davantage déléguer leurs prérogatives. Les fonctions d'APJ sont rendues plus attractives puisqu'ils pourront désormais procéder à des constatations criminelles et déléguer la prise de plainte et auditions dans les dossiers peu sensibles. Enfin, les fonctions d'APJa sont revalorisées puisqu'ils pourront désormais mener des auditions et prendre des plaintes.

Les évolutions portées par le présent article sont dès de nature à résorber le manque d'attractivité de la filière judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales et ainsi à susciter des vocations.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les différentes mesures portées par le présent article sont de nature à simplifier et accélérer le traitement des procédures pénales. Aussi, par la réduction des délais de traitement, elles profiteront à l'ensemble des citoyens, qu'ils soient victimes ou mis en cause. Ces mesures sont également susceptibles d'améliorer l'image que la société a de la justice et des services d'enquête en permettant un traitement plus adapté dans des délais plus resserrés des enquêtes.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Aux termes du 2° de l'article 112-2 du code pénal, les lois fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur.

Dès lors, le présent article, relatif à la procédure pénale, sera applicable immédiatement.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre l'ensemble du territoire hexagonal, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Cette mesure est également applicable sur mention expresse d'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. A ce titre, l'article 27 du présent projet de loi met à jour le compteur prévu au sein de l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Toutefois, la modification de l'article 16-1 A du CPP supposera de modifier les articles [R. 15-2-1](#) et [R. 15-6-1](#) du même code. L'[arrêté du 29 novembre 2022](#) devra également

être modifié pour rendre obligatoire la remise à niveau des OPJ réservistes n'en ayant pas déjà bénéficié³⁸⁹, *a minima* après 5 ans.

³⁸⁹ L'[article 3](#) de l'arrêté du 29 novembre 2022 ne rend obligatoire cette formation que pour les seuls réservistes retraités ayant rompu le lien avec le service au sein duquel ils exerçaient en tant qu'officiers de police judiciaire depuis plus d'un an.

Article 24 – Remplacer la faculté pour une victime ou un témoin de se domicilier dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie par la faculté de se domicilier dans d’autres structures déterminées par décret

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Plusieurs dispositions du code de procédure pénale (CPP) offrent aux victimes et témoins la possibilité d’élire procéduralement domicile à une adresse distincte de leur résidence personnelle. Cette faculté vise à garantir que ces adresses personnelles ne figurent pas dans les actes de la procédure, lesquels sont, à un moment ou à un autre de la procédure, librement accessibles aux parties, et donc aux auteurs d’infraction, en vertu du principe du contradictoire. La préservation de la confidentialité de cette adresse personnelle vise à éviter toute exposition à un risque de représailles, de pressions ou d’atteintes à leur sécurité.

Plusieurs dispositions du code de procédure pénale encadrent cette faculté :

- le 9° de l’[article 10-2 du CPP, article dédié uniquement aux victimes](#), permet à la victime de déclarer comme domicile l’adresse d’un tiers, et notamment celle de son avocat, sous réserve de l’accord exprès de ce tiers. Lorsque la victime est une personne dépositaire de l’autorité publique ou qu’elle est chargée d’une mission de service public et que l’infraction a été commise en raison de ses fonctions ou de sa mission, elle peut déclarer, sans besoin d’un quelconque accord, son adresse professionnelle. Le professionnel de santé, régi par la [quatrième partie du code de la santé publique](#), peut, s’il exerce à titre libéral, également déclarer son adresse professionnelle ;
- l’[article 706-57 du CPP](#) permet aux témoins et aux victimes de déclarer comme domicile, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d’instruction³⁹⁰, l’adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie. Les témoins et victimes convoqués à raison de leur profession peuvent déclarer leur adresse professionnelle. L’article 706-57 prévoit en outre que l’adresse personnelle des témoins et victimes concernés est inscrite sur un registre, ouvert à cet effet et tenu sous format papier ou numérique.

³⁹⁰ L’autorisation du procureur de la République n’est pas nécessaire lorsque le témoignage est apporté par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public pour des faits qu’elle a connus en raison de ses fonctions ou de sa mission et que l’adresse déclarée est son adresse professionnelle.

Créé par la [loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001](#) relative à la sécurité quotidienne, l'[article 706-57 du CPP](#) était initialement réservé aux témoins. Cet article a ensuite été modifié à la marge :

- la notion d' « *indice faisant présumer* » a été remplacée par celle de « *raison plausible de soupçonner* » en 2002³⁹¹ ;
- la faculté de mentionner son adresse professionnelle a été insérée en 2009³⁹² ;
- la possibilité de tenir numériquement, mais toujours localement, le registre des adresses personnelles et la dérogation à l'autorisation judiciaire pour les personnes dépositaires de l'autorité publique et chargées d'une mission de service public ont été ajoutés en 2019.

Enfin, le mécanisme de l'[article 706-57 du CPP](#) a été étendu aux victimes par l'article 32 de la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025](#) visant à sortir la France du piège du narcotrafic³⁹³, traduisant une prise en compte accrue des risques auxquels celles-ci peuvent être exposées, notamment dans les procédures liées à la criminalité organisée.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel consacre le droit de mener une vie familiale normale sur le fondement de l'alinéa 10 du [préambule de de la Constitution du 27 octobre 1946](#)³⁹⁴. Jusqu'à présent, il n'a mobilisé ce principe politique économique et social particulièrement nécessaires à notre temps qu'au sujet de lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Depuis 1999³⁹⁵, le Conseil constitutionnel rattache le droit au respect de la vie privée à l'article 2 de la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#). La collecte d'adresses, électroniques en l'occurrence, par les agents de la HADOPI dans un traitement de données à caractère personnel avait été jugé conforme³⁹⁶.

³⁹¹ [Loi n° 2002-307 du 4 mars 2002](#) complétant la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

³⁹² [Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009](#) de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

³⁹³ Extension qui a justifié le changement d'intitulé du titre XXI du livre IV du CPP en « *De la protection des témoins* » vers « *De la protection des témoins et des victimes* ».

³⁹⁴ [Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), cons. 69.

³⁹⁵ [Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999](#), cons. 45.

³⁹⁶ [Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009](#), cons. 21 et s.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 8 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) dispose que : « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.* » La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge que l'adresse domiciliaire d'une personne constitue un renseignement d'ordre personnel qui relève de la vie privée et qui bénéficie, à ce titre, de la protection accordée par l'article 8³⁹⁷.

La CEDH a jugé que la publication, sur le site internet d'une autorité fiscale, de renseignements propres à permettre l'identification du requérant, dont son nom complet et l'adresse de son domicile, à raison du manquement de l'intéressé à ses obligations fiscales a été jugée comme poursuivant les buts de la protection du « bien-être économique du pays » et « des droits et libertés d'autrui »³⁹⁸.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en œuvre de l'[article 706-57 du CPP, dont le champ d'application s'est progressivement élargi](#), s'avère chronophage pour les services de police et les unités de gendarmerie. En effet, aux termes des [articles R. 53-22 et suivants du même code](#), il leur incombe de délivrer, dans les meilleurs délais, aux personnes ayant bénéficié des dispositions de l'article 706-57 les convocations émanant des autorités judiciaires et de leur remettre les citations à comparaître dont elles font l'objet.

Dans ce cadre, le service de police ou l'unité de gendarmerie devient en effet le destinataire officiel de l'ensemble des actes adressés à la victime ou au témoin concerné. Il en assume la responsabilité, tant en matière de réception que de conservation, de traçabilité et de remise effective des documents. Cette charge administrative implique la mise en place de procédures internes de suivi, de classement sécurisé et de relance, mobilisant des effectifs et des moyens matériels significatifs.

³⁹⁷ [CEDH, Alkaya c. Turquie, 9 octobre 2012](#), § 30, et [CEDH, Samoylova c. Russie, 14 décembre 2021](#), § 63.

³⁹⁸ [CEDH, L.B. c. Hongrie \[GC\], 9 mars 2023](#), §§ 111-113.

Or, cette mission de domiciliation et de gestion administrative du courrier des témoins et victimes ne relève pas des attributions principales de la police et de la gendarmerie nationales, lesquelles sont prioritairement orientées vers l'investigation et la prévention des atteintes à l'ordre public. La mission annexe qu'institue l'[article 706-57 du CPP](#) conduit ainsi à mobiliser des ressources humaines et budgétaires, déjà contraintes, au détriment des missions opérationnelles essentielles à la sécurité publique.

En outre, le dispositif actuel présente des limites structurelles. En visant les commissariats et brigades de gendarmerie³⁹⁹, il repose sur une gestion localisée et dispersée, sans outil national de centralisation ni harmonisation des pratiques, ce qui peut générer des risques d'erreurs ou de retard dans la transmission des actes, voire des difficultés en cas de changement de résidence de la victime. Cette organisation fragilise la continuité du suivi administratif pour les victimes et les témoins.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par cette mesure sont les suivants :

- décharger les services de la police nationale et les unités de gendarmerie nationale de tâches purement administratives qui ne relèvent pas de leur missions prioritaires, et ce, afin de leur permettre de se recentrer sur leurs missions premières que sont la préservation des atteintes à l'ordre public et l'investigation ;
- confier à des structures d'accompagnement dont la liste sera fixée au niveau réglementaire la possibilité d'assurer la domiciliation des victimes et témoins pour la réception des actes officiels qui leur sont adressés.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il avait été envisagé de procéder par voie de délégation en application du 2^e alinéa de l'[article 37 de la Constitution](#), considérant que la modification apportée par le présent article ne relève pas directement de la procédure pénale ([article 34 de la Constitution](#)) et qu'elle porte sur l'organisation des services de l'Etat pour mener à bien un objectif relevant, lui, du pouvoir législatif, à savoir la possibilité pour les

³⁹⁹ En 2022, le territoire métropolitain comptait 2 908 brigades de gendarmerie et 720 commissariats de police (sources : [Interstats, n° 61, juin 2023](#)).

victimes et témoins de ne pas voir leur adresse postale personnelle figurer dans les procès-verbaux de la procédure au profit de l'adresse postale neutre d'un tiers.

3.2. OPTION RETENUE

Dans le contexte précédemment décrit, il apparaît nécessaire de faire évoluer le cadre législatif afin de ne plus viser les seuls services de police nationale et unités de gendarmerie nationale, et de renvoyer à un acte réglementaire la détermination des structures permettant la domiciliation chez un tiers.

Un décret viendra préciser les modalités d'application du dispositif en fixant la listes des structures présentant les garanties nécessaires en matière de confidentialité, de fiabilité et d'accompagnement des publics concernés qui seront désignées pour exercer cette responsabilité. Ces structures, qui pourraient être des associations habilitées, devront disposer d'un maillage territorial suffisant pour ne pas exposer les justiciables à des convocations devant des services trop éloignés géographiquement. A ce stade des réflexions, le transfert de compétence pourrait ne pas être complet et les forces de sécurité intérieure pourraient être amenées à poursuivre la domiciliation des victimes et témoins dans les affaires les plus sensibles.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article 706-57 du code de procédure pénale. Cette modification ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel, dans la mesure où l'objectif de protection des victimes et témoins reste prévu par la loi, ses modalités d'exercice étant renvoyées au niveau réglementaire.

Par ailleurs, les [articles R. 53-22 et suivants du CPP](#) devront être adaptés afin de tirer les conséquences de cette modification législative.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La modification proposée par le présent article ne contrevient pas à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le présent article ne crée pas une charge nouvelle. Il transfère seulement l'exécution des démarches de domiciliation des commissariats et brigades vers des structures fixées par voie réglementaire. Aussi, aucune augmentation du budget de l'Etat n'est à prévoir.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les témoins et victimes concernés par la mesure ne seront pour la plupart d'entre eux plus domiciliés au commissariat ou à la brigade de gendarmerie mais dans l'une des structures dont la liste sera fixée par décret. Un transfert de la charge de domiciliation vers des associations habilitées, notamment celles spécialisées dans l'aide aux victimes, sera étudié parmi d'autres pistes.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le fait de confier la charge de la domiciliation à des structures visées par décret, en lieu et place ou au côté des commissariats de police et brigades de gendarmerie, permettra de recentrer l'activité des forces de sécurité intérieure, déjà embolisée par

une charge de travail considérable, sur leurs missions premières que sont la prévention des troubles à l'ordre public et l'investigation.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les victimes et témoins souhaitant ne pas faire figurer leur adresse personnelle dans la procédure judiciaire pourront toujours se domicilier dans un lieu alternatif sur autorisation judiciaire. Les convocations et citations leur seront remises par ces nouvelles structures.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Aux termes du 2° de l'article 112-2 du code pénal, les lois fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur.

Dès lors, le présent article, relatif à la procédure pénale, sera applicable immédiatement.

5.2.2. Application dans l'espace

Outre l'ensemble du territoire hexagonal, le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Cette mesure est également applicable sur mention expresse d'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. A ce titre, l'article 27 du présent projet de loi met à jour le compteur prévu au sein de l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple fixera la liste des structures auprès desquelles les victimes et témoins pourront se domicilier.

TITRE IV – DISPOSITIONS D'ADAPTATION DANS LES OUTRE-MER

Articles 25 à 33 – Dispositions d'adaptation dans les outre-mer

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Concernant le code de la sécurité intérieure

De manière générale, les dispositions du code de la sécurité intérieure sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution qui relèvent en la matière de l'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Dans les autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, collectivités qui relèvent de la spécialité législative (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises), les dispositions du code sont pour la plupart applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna par mention expresse d'application. Certaines dispositions ont également vocation à s'appliquer dans les Terres australes et antarctiques françaises.

➤ Concernant le code de la route

L'État est compétent en matière de circulation routière et de transports routiers en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces collectivités sont régies par le code de la route de droit commun. Les dispositions contenues dans ce projet de loi s'appliquent donc de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans la collectivité régie par l'article 74 de la Constitution qui relève de l'identité législative en la matière (Saint-Pierre-et-Miquelon).

Par contre, la compétence en matière de circulation routière et de transports routiers appartient à la collectivité à Saint-Martin (L.O. 6314-3 CGCT) et à Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-3 CGCT), en Polynésie française (article 90, 15° et 34 L.O. n° 2004-192), en Nouvelle-Calédonie (article 22, 12° et 13° L.O. n° 99-209) et dans les îles Wallis et Futuna (article 40, 17° du décret n°57-811), qui disposent de codes de la route

locaux. Toutefois, certaines dispositions, peuvent y être rendues applicables en fonction de leur objet. C'est notamment le cas des articles L. 233-1, L. 234-1, L. 236-1, L. 237-1, L. 237-2, L. 237-3, L. 237-4 et L. 325-1-2 du code de la route, créés ou modifiés par le présent projet de loi.

➤ Concernant le code de procédure pénale

De manière générale, le code de procédure pénale est applicable de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). Il est également applicable sur mention expresse d'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

➤ Concernant le code pénal

De manière générale, le code pénal est applicable de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). Il est également applicable sur mention expresse d'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, conformément à son article 711-1, ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises, conformément à son article 711-2.

➤ Concernant le code de la santé publique

Le code de la santé publique s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). A Wallis-et-Futuna, collectivité régie par le principe de spécialité législative, l'Etat est compétent en matière de santé publique. Le code de la santé publique y est donc applicable sur mention expresse d'application. La compétence en matière de santé publique appartient à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, certaines dispositions du code de la santé publique peuvent y être rendues applicables en fonction de leur objet. C'est notamment le cas des articles L. 3421-1 et L. 3421-7, modifiés par le présent projet de loi.

➤ Concernant le code du sport

Le code du sport s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-

Miquelon). Il ne s'applique pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, collectivités qui possèdent la compétence en la matière.

➤ Concernant le code de l'environnement

Le code de l'environnement s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative en la matière (Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). Il ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Dans ces collectivités, l'Etat n'est pas compétent en matière d'environnement.

➤ Concernant le code de la défense

En application de l'article L. 1 du code de la défense, les dispositions de ce code sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement. Pour tenir compte des spécificités locales, le code de la défense prévoit des adaptations outre-mer dans la partie 6 « dispositions relatives à l'outre-mer » de sa partie législative. Au regard de l'objet de la modification prévue au sein de l'article 1^{er} du projet de loi, aucune adaptation n'est à prévoir pour l'application de ces articles modifiés dans les collectivités d'outre-mer.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions prévues par le projet de loi ont vocation à être appliquées sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les collectivités d'outre-mer.

La Constitution opère une distinction entre les différentes collectivités d'outre-mer :

- Les collectivités soumises au principe d'identité législative (collectivités de l'article 73, ainsi que certaines collectivités relevant de l'article 74). Dans ces collectivités, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptation ;
- Les collectivités soumises au principe de spécialité législative (collectivités de l'article 74 et Nouvelle-Calédonie). Dans ces collectivités, dans les matières pour lesquelles l'Etat demeure compétent, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse d'application, sous réserve d'adaptation.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les extensions et adaptations des dispositions applicables en outre-mer sont opérées par un texte de même niveau normatif que les dispositions applicables dans l'hexagone.

Dans ce cadre, soit le projet de loi prévoit lui-même les extensions et adaptations nécessaires pour son application dans les outre-mer, soit ces extensions et adaptations sont opérées ultérieurement par le Gouvernement par le mécanisme des ordonnances.

Les articles 25 à 33 du projet de loi prévoient ainsi, dans le respect des compétences locales, l'extension en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises de l'ensemble des dispositions codifiées relevant de la compétence de l'Etat, par la mise à jour des compteurs à valeur de mention expresse d'application figurant dans les différents codes modifiés par ce projet de loi.

En outre, certaines dispositions, non codifiées, font également l'objet de mentions expresses d'application.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est l'application des dispositions de ce projet de loi sur l'ensemble du territoire de la République, dans la limite des compétences des collectivités ultramarines régies par l'article 74 de la Constitution.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'article 74-1 de la Constitution prévoit une habilitation permanente du Gouvernement à étendre et adapter des dispositions législatives dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie. Dans ce cadre, les

collectivités de l'article 73 se trouvent exclues de ce dispositif, ce qui restreint le champ d'application de cette procédure. De plus, l'article 74-1 oblige une ratification de l'ordonnance dans un délai de 18 mois suivant sa publication, sans laquelle l'ordonnance devient caduque.

Par ailleurs, le recours à une ordonnance de l'article 38 de la Constitution aurait pu être envisagé mais est créateur de complexité, en ce qu'il interdit l'extension immédiate des textes réglementaires d'application des dispositions de droit commun, dans l'attente des prescriptions de l'ordonnance en cause.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent titre du projet de loi prévoit ainsi l'extension en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises de l'ensemble des dispositions codifiées relevant de la compétence de l'Etat, par la mise à jour des compteurs figurant dans les codes impactés par ce projet de loi.

Plus précisément, l'article 25 prévoit l'extension en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna, et pour certaines, dans les Terres australes et antarctiques françaises des dispositions modifiées du code de la sécurité intérieure, par la mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L.344-1, L. 345-1, L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1 et L. 648-1 du code de la sécurité intérieure.

L'article 26 prévoit l'extension dans les collectivités d'outre-mer des dispositions modifiées du code de la route, par la mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 243-1, L. 243-2, L. 243-3, L. 244-1, L. 244-2, L. 244-3, L. 245-1, L. 245-2, L. 245-3 et L. 344-1-1 du code de la route, ainsi que par la création des articles L. 243-4, L. 244-4 et L. 245-4 du même code.

L'article 27 prévoit l'extension dans les collectivités d'outre-mer des dispositions modifiées du code de procédure pénale par la mise à jour du compteur figurant à l'article 804 du code de procédure pénale.

L'article 28 prévoit l'extension en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna des dispositions modifiées du code pénal, par la mise à jour du compteur prévu à l'article 711-1 de ce code.

L'article 29 prévoit l'extension dans les collectivités d'outre-mer des dispositions modifiées du code de la santé publique, par la mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 3823-2, L. 3823-4, L. 3823-5 et L. 3842-1 de ce code.

L'article 31 prévoit l'extension à l'ensemble du territoire de la République des dispositions modifiées de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, par la mise à jour du compteur figurant au sein de l'article 29 de cette loi.

L'article 32 prévoit l'extension à l'ensemble du territoire de la République des dispositions modifiées de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales, par la mise à jour du compteur figurant au sein de l'article 14 de cette loi.

Le I de l'article 33 prévoit l'application dans les îles Wallis et Futuna du III de l'article 16 (pseudonymisation des agents des douanes). Le II de l'article 33 prévoit l'application en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna des dispositions de l'article 21 (expérimentation des caméras piétons pour les agents privés de sécurité), non codifié.

Enfin, ce titre prévoit également l'application de certaines dispositions codifiées issues du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, qui n'ont pas été étendues. A ce titre, le I de l'article 25 permet l'application en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises de la modification de l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure, par la modification des compteurs prévus aux articles L. 155-1, L. 156-1, L. 157-1 et L. 158-1 du même code. De même, l'article 30 permet d'étendre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la création des articles L. 6212-1-1 et L. 6232-2-1 du code des transports et la modification de l'article L. 6232-5 du même code, par l'actualisation des compteurs prévus aux articles L. 6762-1 et L. 6772-1 du même code. Enfin, le 2° de l'article 31 prévoit une grille de lecture pour l'application dans les îles Wallis et Futuna de la modification prévue au sein de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 précitée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les dispositions envisagées visent à modifier les articles L. 155-1, L. 156-1, L. 157-1, L. 158-1, L. 285-1, L. 286-1, L. 287-1, L. 288-1, L. 344-1, L. 345-1, L. 645-1, L. 646-1, L. 647-1 et L. 648-1 du code de la sécurité intérieure, les articles L. 243-1, L. 243-2, L. 243-3, L. 244-1, L. 244-2, L. 244-3, L. 245-1, L. 245-2, L. 245-3 et L. 344-1-1 du code de la route, l'article 804 du code de procédure pénale, l'article 711-1 du code pénal, les articles L. 3823-2, L. 3823-4, L. 3823-5 et L. 3842-1 du code de la santé publique ainsi que les articles L. 6762-1 et L. 6772-1 du code des transports. Ces dispositions modifient également l'article 14 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales, ainsi que l'article 29 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

De plus, elles créent les articles L. 243-4, L. 244-4 et L. 245-4 du code de la route.

Ces articles définissent les dispositions applicables dans les collectivités d'outre-mer relevant du principe de la spécialité législative.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Les dispositions des présents articles ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présents articles entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

L'objet même de ces articles est de définir les dispositions du présent projet de loi applicables dans les collectivités d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Ces dispositions ne requièrent pas de texte d'application.

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 19 mars 2026

N° 410608

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

renforçant la sécurité du quotidien

NOR : INTD2604047L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 12 février 2026 d'un projet de loi relatif à la sécurité du quotidien. Ce projet de loi a été modifié par plusieurs saisines rectificatives, le 18 février 2026 avec l'ajout de l'étude d'impact, le 25 février 2026 concernant le texte du projet, le 27 février 2026 sur l'exposé des motifs et le 6 mars 2026 modifiant l'étude d'impact.
2. Ce projet de loi comprend 33 articles, répartis en quatre titres dont l'objet est : la lutte contre les incivilités et la délinquance du quotidien ; la lutte contre le narcotrafic et la criminalité organisée ; l'adaptation des moyens d'intervention ; les dispositions relatives aux outre-mer. Le Conseil d'Etat observe que plusieurs dispositions du projet de loi sont relatives à l'usage, à titre pérenne ou expérimental, des caméras individuelles, il rappelle, comme il l'avait déjà indiqué dans son avis n° 402975, du 8 juillet 2021, sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (point 30) « *que la législation en cause aurait gagné en cohérence et en lisibilité avec la création d'un régime unifié pour l'ensemble des caméras utilisées par les services de l'Etat* ».
3. L'étude d'impact répond dans l'ensemble, sous réserve de quelques observations formulées plus bas, 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.
4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.
5. Dans ces conditions, le projet de loi appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.
6. Le Conseil d'Etat relève à titre liminaire que le projet de loi entend introduire dans la législation diverses dispositions de police comportant des restrictions significatives de libertés. Il appelle l'attention sur la multiplication de mesures de cette nature, initialement justifiées par des motifs impérieux de protection de la sécurité et de l'ordre publics (la survenue de circonstances exceptionnelles, la lutte contre le terrorisme, l'évolution de formes très graves de criminalités) et qui sont, par la suite, pérennisées ou étendues par étapes à d'autres formes de criminalités ou de menaces pour l'ordre public.
7. Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de garantir la cohérence globale des dispositions ainsi élargies et combinées et l'invite à vérifier, par une

revue d'ensemble, la justification et l'articulation des dispositions adoptées souvent au gré des circonstances et dans des textes disparates. Il se propose de participer à cette réflexion et de réaliser les études nécessaires à cette fin pour suggérer les simplifications, généralisations, corrections qui s'imposeraient. A titre d'exemple, le projet de loi comporte deux nouveaux régimes de « caméra piéton » après ceux déjà examinés pour les policiers, les gendarmes, les policiers municipaux, les surveillants pénitentiaires, les gardes champêtres, les agents de la police des transports, pour s'en tenir au champ de la sécurité intérieure. De même le projet de loi prévoit un nouveau régime d'interdiction de paraître dans certains lieux pour les supporters, alors qu'un tel régime existe aussi dans le cadre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), ainsi que, sur un fondement judiciaire mais avant toute peine, pour les violences intra familiales et, après jugement, comme composante de la peine infligée.

8. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat tient à souligner que la conformité aux exigences constitutionnelles d'une mesure restrictive de liberté dans le but de prévenir des atteintes à l'ordre public s'apprécie non seulement au regard de ses effets propres, mais aussi par l'analyse combinée des autres dispositions permettant d'atteindre le même objectif au regard notamment des restrictions des droits et libertés qu'elles induisent. Il ajoute qu'une fois adoptées les dispositions spécifiques de police spéciale qui s'imposent, et peuvent comporter des régimes d'autorisation et de sanction, et établie la répression pénale mise en œuvre sous l'autorité du juge judiciaire par la police judiciaire, la police administrative générale n'appelle que peu de règles détaillant ses voies d'action, et se définit essentiellement par ses objectifs, traditionnellement résumés à la préservation de l'ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité. C'est aux autorités qui sont investies de ce pouvoir de concevoir et prendre les mesures strictement proportionnées aux nécessités du moment, sous le contrôle du juge.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que le contrôle des mesures de police administrative et des conditions de leur mise en œuvre relève de la compétence du juge administratif, à qui il appartient de vérifier qu'elles sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif, sans préjudice des mesures qui sont placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution.

Sur les dispositions renforçant le contrôle des produits explosifs

9. Le projet de loi entend renforcer les mesures de contrôle des conditions de port et transport, de détention et de vente de certains produits explosifs et précurseurs d'explosifs et des articles pyrotechniques afin de prévenir des risques de troubles graves à l'ordre ou à la sécurité publics, liés à leurs usages illégaux ou détournés.

En ce qui concerne l'institution d'un régime de fermeture administrative

10. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 333-3 du code de la sécurité intérieure et à instituer un régime de fermeture administrative des établissements qui commercialisent des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs, en violation des dispositions législatives et réglementaires ou en violation d'une interdiction de vente prononcée à raison du risque de troubles graves à l'ordre public résultant de leur usage. Il permet au préfet d'ordonner la fermeture pour une période d'une durée maximale de six mois et au ministre de l'intérieur de la prolonger pour seconde période d'une durée maximale de six mois.

11. Le Conseil d'Etat observe que ces dispositions portent atteinte à la liberté d'entreprendre, laquelle découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il rappelle que si le législateur peut apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, c'est à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Décision du Conseil constitutionnel n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *loi relative à l'archéologie préventive*).

12. Le Conseil d'Etat note que la fabrication, la commercialisation, la détention et le maniement des explosifs, des précurseurs d'explosif et des dispositifs pyrotechniques font l'objet de nombreuses dispositions de police spéciale, comportant des autorisations, des exigences de formation, des règles d'utilisation restrictives détaillées. Il observe que la violation de ces règles, énoncées notamment par le code de la défense et le code de l'environnement, est susceptible d'entraîner à la fois le retrait d'autorisations ou des interdictions, qui peuvent avoir le caractère de sanctions administratives, et des sanctions pénales spécifiques ou des sanctions pénales plus générales. Le Conseil d'Etat estime que les situations exposées par l'étude d'impact peuvent en général être traitées, aux fins de préservation de l'ordre public, par ces polices spéciales et par la police judiciaire. S'il existe des cas échappant à ces règles, comme par exemple la diffusion de mortiers d'artifice achetés régulièrement ou non dans le but de s'attaquer aux forces de l'ordre, des mesures de police générale peuvent, si l'intervention de la police judiciaire n'est pas encore possible faute de faits avérés, être prises, sans qu'il soit besoin d'en préciser le régime particulier. Ainsi, des mesures de fermeture de l'établissement vendant les produits concernés, si elles sont justifiées par les circonstances, pourraient être prises. Le Conseil d'Etat estime donc qu'une mesure générale permettant la fermeture des établissements concernés serait excessivement attentatoire à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété au regard notamment des moyens dont dispose déjà l'autorité publique, et qu'il est inutile de prévoir en détail les modalités selon lesquelles, lorsque les circonstances en font la seule mesure de nature à prévenir des troubles graves à l'ordre public, un établissement peut être fermé, sous réserve que les actes pris sur le fondement des pouvoirs de police générale respectent les exigences légales garantissant les droits des personnes concernées, que le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et les dispositions régissant le droit au recours notamment, visent à protéger.

13. Le Conseil d'Etat en déduit que l'institution d'un régime de fermeture administrative porterait à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et ne peut dès lors être retenue dans le projet de loi.

En ce qui concerne l'institution d'un régime de dessaisissement de produits explosifs, d'articles pyrotechniques et de précurseurs d'explosifs, ainsi que sur la remise et la saisie des produits en l'absence de dessaisissement

14. Le projet de loi prévoit la création d'un nouvel article L. 2352-3 du code de la défense qui permet au préfet d'ordonner à une personne de se dessaisir des produits explosifs, des articles pyrotechniques définis par l'article R. 557-6-3 du code de l'environnement ou des précurseurs d'explosifs qu'elle détient, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ces produits, articles et précurseurs peuvent être utilisés dans des conditions portant atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics. Le dessaisissement consiste soit en la vente de ces produits, articles ou précurseurs à une personne morale remplissant les conditions légales d'acquisition et de détention, soit en la remise à une personne morale en capacité de procéder à leur

destruction. Le projet de loi entend également introduire dans le même code un nouvel article L. 2352-4 qui dispose que lorsque la personne concernée ne s'est pas dessaisie des produits explosifs, articles pyrotechniques ou précurseurs d'explosifs dans le délai fixé, le représentant de l'Etat dans le département, ou, à Paris, le préfet de police, lui ordonne de les remettre sans délai au service compétent, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. En l'absence de remise, le préfet peut demander au juge des libertés et de la détention l'autorisation de procéder à une saisie en tout lieu privé ou dans tout véhicule où ils sont entreposés. Le projet de loi définit précisément les conditions et modalités dont la saisie est assortie. La remise ou la saisie des produits explosifs, articles pyrotechniques ou précurseurs d'explosifs ne donne lieu à aucune indemnisation.

15. Le Conseil d'Etat constate que le dessaisissement ainsi prévu porte atteinte à l'exercice du droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et qui ne peut faire l'objet de limitations que si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010). Il rappelle que dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que le dispositif de dessaisissement d'armes et de munitions prévu par le code de la défense en cas d'interdiction d'acquisition et de détention, qui poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, est conforme à la Constitution en raison des garanties de fond et de procédure qu'il comporte, à savoir que le dessaisissement ne peut être ordonné par le préfet que pour des motifs d'ordre public ou de sécurité des personnes, et selon une procédure contradictoire sauf en cas d'urgence, que la décision peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative, et qu'une procédure de saisie est engagée sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention uniquement si l'intéressé ne s'est pas dessaisi de son arme.

16. Comme il est dit au point 11, la détention illégale de produits explosifs, de précurseurs d'explosifs et d'articles pyrotechniques justifie le prononcé des sanctions administratives et pénales prévues par la loi. Le Conseil d'Etat estime, en accord avec le Gouvernement, que le régime de dessaisissement auquel il est prévu de les soumettre, doit être dès lors limité aux hypothèses de risques de troubles graves et imminents à l'ordre public, qui peuvent se présenter en dépit du caractère régulier de la détention des produits concernés. Dans de telles hypothèses, le dessaisissement ne peut être ordonné dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale. L'intervention du législateur est ici nécessaire tant pour permettre au dessaisissement d'être ordonné dans un délai compatible avec l'impératif de rétablissement de l'ordre public que pour garantir les droits des personnes intéressées.

17. Quant à la procédure de saisie applicable en cas d'absence de dessaisissement et de remise aux autorités compétentes, le Conseil d'Etat estime qu'elle est suffisamment encadrée par la compétence donnée au juge des libertés et de la détention pour autoriser la saisie et en surveiller l'exécution.

18. Au bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat considère que les atteintes portées au droit de propriété ne sont pas disproportionnées au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Sur les dispositions relatives au délit d'organisation ou de participation à un rassemblement festif à caractère musical

19. Le projet de loi vise à qualifier de délits le fait d'organiser ou de participer à un rassemblement festif à caractère musical tel que défini par le code de la sécurité intérieure si ce rassemblement n'a pas fait l'objet d'une déclaration préalable ou a fait l'objet d'une déclaration volontairement incomplète ou inexacte, ou encore s'il est organisé en violation d'une interdiction préfectorale.

En ce qui concerne le délit d'organisation d'un rassemblement illégal

20. Dans sa rédaction retenue par le projet de loi l'article L. 211-15 du code de la sécurité intérieure dispose qu'est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'organiser un rassemblement festif à caractère musical dans un lieu non aménagé au préalable, défini à l'article L. 211-5 du code de la sécurité intérieure, sans déclaration préalable, ou après avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper volontairement sur l'objet ou les conditions du rassemblement projeté ou encore en violation d'une interdiction prononcée par le représentant de l'Etat. L'autorité de police administrative porte à la connaissance du public par tous moyens appropriés le caractère illégal du rassemblement.

21. Les personnes morales déclarées responsables pénalement de l'organisation d'un tel rassemblement encourent une amende au taux maximum égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques, des peines de confiscation et la peine d'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

22. Le Conseil d'Etat relève que l'organisation d'un tel rassemblement est, dans l'état du droit en vigueur, puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe. Toutefois, ainsi qu'il résulte des données de l'étude d'impact, compte tenu des multiples incidents relevés lors de ces rassemblements, couramment dénommés « *rave parties* », et des nombreux comportements susceptibles de mettre en danger les personnes constatés à cette occasion, le Conseil d'Etat regarde comme fondé le renforcement de la répression des rassemblements festifs à caractère musical illégaux. Il estime que la notion d'organisateur, qui recouvre à la fois l'instigation et l'organisation matérielle, et qui figure déjà à l'article 431-9 du code pénal à propos de l'organisation de manifestations sur la voie publique, est suffisamment précise au regard du principe de légalité des délits et des peines. Les peines prévues n'apparaissent pas disproportionnées par rapport à celles prévues pour des délits analogues.

23. Le Conseil d'Etat estime donc que la création du nouveau délit d'organisation d'un rassemblement festif à caractère musical illégal ne méconnaît pas les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines tels qu'ils résultent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En ce qui concerne la création de peines complémentaires

24. Le projet de loi prévoit à titre de peines complémentaires la confiscation du matériel ayant servi à commettre l'infraction, qui sera obligatoire sauf décision spécialement motivée, la confiscation du véhicule ayant servi au transport du matériel, la suspension du permis de conduire pour une durée maximale de trois ans de la personne reconnue coupable du délit d'organisation d'un rassemblement illégal et l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus. Les trois

premières peines complémentaires ainsi prévues figurent déjà à l'article R. 211-28 du code de la sécurité intérieure.

25. Le Conseil d'Etat estime, s'agissant du caractère obligatoire de la peine complémentaire de confiscation du matériel, que le projet de loi répond aux critères dégagés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, n'admettant le caractère obligatoire d'une peine que s'il existe un lien entre la peine obligatoire ainsi créée et la nécessité d'assurer une meilleure répression du comportement concerné, sans priver le juge, au regard de la palette des peines qu'il peut imposer, de la possibilité d'individualiser la peine.

26. Pour le reste, les peines complémentaires proposées n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne le délit de participation à un rassemblement illégal

27. Le projet de loi prévoit qu'en vertu d'un nouvel article L. 211-15-3 de la sécurité intérieure le fait de participer à un rassemblement festif à caractère musical illégal est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. La procédure d'amende forfaitaire délictuelle est applicable à cette infraction. Le montant de cette amende est fixé à 300 euros, son montant minoré est de 250 euros et son montant majoré de 600 euros.

28. Le Conseil d'Etat considère que la création du nouveau délit de participation à un rassemblement festif à caractère musical illégal, au regard de l'évolution de la délinquance en la matière qu'établit l'étude d'impact, de la gravité des infractions, du montant des peines ou de leur niveau comparé à des délits analogues, ne méconnaît pas les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines. Il estime toutefois nécessaire, afin d'assurer le respect du principe de légalité des peines et du caractère équitable de la procédure pénale, de préciser que ce délit n'est constitué que si les dispositions de dernier alinéa de l'article L. 211-15, aux termes duquel « *L'autorité de police administrative porte à la connaissance du public par tous moyens appropriés le caractère illégal [du rassemblement]* », sont dûment respectées.

Sur les dispositions relatives à la répression des comportements dangereux sur la route

29. Le projet de loi vise à réprimer les comportements dangereux sur la route en modifiant six mesures du code de la route.

En ce qui concerne la verbalisation sans interception des auteurs du délit prévu à l'article L. 236-1 du code de la route

30. L'article L. 121-3 du code de la route actuellement en vigueur consacre un principe de redevabilité pécuniaire, à la charge du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, de l'amende encourue pour des infractions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à moins que ce titulaire n'établisse l'existence d'un vol ou de tout autre événement de force majeure ou qu'il n'apporte tous éléments permettant d'établir qu'il n'est pas l'auteur véritable de l'infraction.

31. Le projet de loi entend compléter cet article L. 121-3 en ajoutant le délit de « *rodéo urbain* », prévu à l'article L. 236-1 du code de la route, à la liste des infractions pour lesquelles existe, à l'égard du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, une telle

présomption de redevabilité pécuniaire de l'amende. Cette liste figure aujourd'hui à l'article R. 121-6 du code de la route.

32. Le Conseil d'Etat considère que la disposition qui ajoute un délit à cette liste relève du niveau réglementaire et propose de ne pas la maintenir dans le projet de loi.

En ce qui concerne l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit prévu à l'article L. 236-1 du code de la route

33. Le projet de loi prévoit d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit de « rodéo motorisé » en complétant le I de l'article L. 236-1 du code de la route qui, dans sa rédaction en vigueur, punit « *Le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du présent code dans des conditions qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troublent la tranquillité publique* » d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle n'est pas étendue aux délits définis au II et III du même article L. 236-1, qui prévoient des peines plus lourdes en cas de circonstances aggravantes.

34. Le Conseil d'Etat relève que le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ne peut s'appliquer qu'aux délits les moins graves et ne peut mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Il a précisé que « *les dispositions concernées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans* ».

35. Le Conseil d'Etat estime que les dispositions du projet de loi, qui limitent l'application de l'amende forfaitaire délictuelle au délit prévu au I de l'article L. 236-1 et qui fixent une amende forfaitaire d'un montant de 800 euros, avec une amende forfaitaire minorée de 640 euros et une amende forfaitaire majorée de 1 600 euros, satisfont à ces conditions.

En ce qui concerne l'interdiction de la conduite de certains véhicules terrestres à moteur en cas de constatation du délit prévu à l'article L. 236-1 du code de la route

36. Le projet de loi complète l'article L. 224-7 du code de la route et autorise le préfet, en cas de constatation du délit de « rodéo motorisé », à interdire, à titre provisoire, la conduite de certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour lesquels le permis de conduire n'est pas exigé. Le Conseil d'Etat constate que cette interdiction s'ajoute aux mesures provisoires d'avertissement, de suspension ou d'interdiction de délivrance du permis de conduire selon que le conducteur en est ou non titulaire. Ces sanctions sont laissées à l'appréciation du préfet au regard notamment de la gravité des circonstances de l'infraction et plus généralement de la situation personnelle et familiale de l'intéressé. Elles sont prononcées au terme d'une procédure contradictoire. En application de l'article L. 224-8 du code de la route, la durée de l'interdiction de conduire certains véhicules ne pourra excéder six mois.

37. Le Conseil d'Etat considère que cet élargissement du périmètre des mesures administratives qui peuvent être prononcées à l'encontre des auteurs de « rodéos motorisés », dont l'étude d'impact indique qu'ils sont fréquemment effectués par des conducteurs d'engins pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, ajoute une mesure adaptée

aux comportements qu'il s'agit de réprimer et ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

En ce qui concerne l'instauration d'une peine complémentaire de confiscation obligatoire du véhicule en cas de délit de refus d'obtempérer

38. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 233-1 du code de la route et rendre obligatoire en cas de condamnation pour le délit de refus d'obtempérer, le prononcé de la peine complémentaire de confiscation du véhicule utilisé pour commettre l'infraction.

39. Le Conseil d'Etat constate que la peine complémentaire obligatoire encourue est directement liée au comportement délictuel réprimé, qu'elle n'est pas manifestement disproportionnée et qu'un juge peut décider, par une décision spécialement motivée, de ne pas la prononcer. Il considère, en conséquence, que les dispositions du projet de loi ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines, tel que consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005.

En ce qui concerne l'inscription d'opposition au transfert de certificat d'immatriculation de véhicules appartenant à l'auteur d'un délit susceptible de faire l'objet d'une peine de confiscation

40. Le projet de loi vise à compléter l'article L. 322-1 du code de la route pour prévoir qu'en cas de constatation d'un délit prévu par le même code ou le code pénal pour lequel la peine de confiscation d'un ou de plusieurs véhicules est encourue, l'officier ou l'agent de police judiciaire peut, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à des inscriptions d'opposition au transfert de certificat d'immatriculation sur tous les véhicules appartenant à l'auteur du délit. Les oppositions sont levées en cas de classement sans suite, d'ordonnance de non-lieu, de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas de peine de confiscation du véhicule ayant fait l'objet de l'opposition au transfert de certificat d'immatriculation de véhicules.

41. La mesure a pour objet de préserver l'effet utile de la peine de confiscation susceptible d'être prononcée. Elle empêche toute cession des véhicules concernés avant le prononcé éventuel d'une peine de confiscation, déjouant ainsi l'éventuelle stratégie de contournement de la peine qui consisterait pour le mis en cause à les vendre avant le prononcé de cette peine. Elle a pour effet d'empêcher la cession de tous les véhicules appartenant à la personne ayant commis un seul délit susceptible de faire l'objet d'une peine complémentaire de confiscation, qu'elle soit facultative ou obligatoire.

42. Le Conseil d'Etat observe que le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, peut faire l'objet de limitations justifiées par un motif d'intérêt général, sous réserve qu'elles soient nécessaires, adaptées et proportionnées (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012).

43. Le Conseil d'Etat relève que si le renforcement de la recherche de l'effet utile de la peine est un motif d'intérêt général, l'application de la mesure à l'ensemble des véhicules appartenant à l'auteur du délit, alors même qu'un de ces véhicules n'aurait pas été utilisé pour commettre le délit, ou ne serait pas susceptible de l'être, ou relèverait d'une activité professionnelle, n'apparaît ni nécessaire à la répression, déjà suffisamment assurée par les autres mesures possibles, ni proportionnée. Il estime donc nécessaire de modifier le projet de

loi en prévoyant que la mesure de confiscation ne peut s'appliquer qu'aux véhicules utilisés pour commettre le délit.

En ce qui concerne le cumul des peines sans possibilité de confusion entre elles, en cas de condamnation pour le délit de défaut d'assurance et de condamnation pour d'autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule

44. Le projet de loi entend modifier l'article L. 324-2 du code de la route et ouvrir une exception au principe de non-cumul des peines d'amendes en cas de condamnations pour le délit de défaut d'assurance, d'une part, et d'autres infractions commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule, d'autre part. Cette mesure permet, outre une sanction financière renforcée en cas d'infractions cumulées, l'application de la majoration de 50 % du montant des amendes prononcées pour le délit de défaut d'assurance, prévue par l'article L. 211-7 du code des assurances au profit du Fonds de garantie des assurances obligatoires.

45. L'article 132-3 du code pénal dispose que « *lorsque à l'occasion d'une même procédure, la personne poursuivie est reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, chacune des peines encourues peut être prononcée. Toutefois, lorsque plusieurs peines de même nature sont encourues, il ne peut être prononcé qu'une seule peine de cette nature dans la limite du maximum légal le plus élevé* ». L'article 132-4 du code pénal comporte une disposition similaire en cas de procédures séparées.

46. Le Conseil d'Etat note que le législateur peut néanmoins prévoir des exceptions au principe de non-cumul à l'instar du délit de refus d'obtempérer par un conducteur, prévu à l'article L. 233-1 du code de la route, dont les peines se cumulent, sans possibilité de confusion, avec celles prononcées pour les autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule. Dans son avis sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (Conseil d'Etat, Assemblée générale, séance du 8 juillet 2021, n° 402975) il n'a pas émis « *d'objection à cette dérogation, destinée à assurer l'efficacité de l'exécution des peines, en prenant en compte la volonté d'échapper aux sanctions encourues pour des infractions routières d'une particulière gravité, qui caractérise le refus d'obtempérer* ».

47. Le Conseil d'Etat estime que l'objectif d'un renforcement du caractère effectif de la sanction financière appliquée aux personnes responsables du délit de défaut d'assurance obligatoire justifie la dérogation au principe de non-cumul des peines d'amendes, en raison de la particulière gravité de cette infraction liée aux graves conséquences qu'elle peut avoir pour des tiers, sans que l'intéressé ne soit sanctionné de façon autonome par une amende pour ce seul délit, et des effets qu'elle emporte pour l'ensemble des automobilistes assurés qui acquittent les cotisations au Fonds de garantie des assurances obligatoires.

Sur les dispositions relatives à l'interdiction administrative de stade

48. Le projet de loi entend modifier l'article L. 332-16 du code du sport et élargir le dispositif permettant au préfet de prononcer des mesures d'interdiction administrative de stade.

En ce qui concerne l'ajout du motif d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes

49. L'article L. 332-16 du code du sport prévoit que lorsqu'une personne constitue une menace grave pour l'ordre public, en raison de circonstances qu'il détaille, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté motivé, prononcer à son encontre une mesure d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes où de telles manifestations se déroulent ou sont retransmises en public. Le projet de loi introduit un motif nouveau dans cet article, aux fins d'autoriser le préfet à prononcer une mesure d'interdiction administrative de stade « *à l'égard de toute personne ayant commis à l'occasion d'une telle manifestation sportive des actes d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ».

50. Le Conseil d'Etat considère que l'introduction de ce nouveau motif d'interdiction de stade, qui se justifie, comme le relève l'étude d'impact par la constatation fréquente de cris, chants et banderoles insultantes dans les stades, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. En accord avec le Gouvernement, il propose toutefois de remplacer le mot de « *race* » par les mots de « *prétendue race* », afin de reprendre les termes figurant à l'article 225-1 du code pénal.

En ce qui concerne l'extension du périmètre de la mesure

51. Le projet de loi entend compléter l'interdiction administrative de stade définie à l'article L. 332-16 du code du sport par une interdiction « *d'accéder aux lieux de cortèges fixés par arrêté du préfet pris sur le fondement de l'article L. 332-16-2 du même code et lieux de rassemblements des supporters* ».

52. Cette mesure a pour objet de prévenir les risques de troubles graves à l'ordre public que présente une personne déterminée lors des rassemblements organisés par des supporters ou au cours du trajet des supporters en direction de l'enceinte sportive.

53. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé que « *le fait d'interdire l'accès à l'enceinte d'une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir* » (Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017). Il constate que l'interdiction d'accès aux abords des enceintes, au parcours des cortèges de supporters et aux lieux de rassemblement de ceux-ci, qui se tiennent en général non dans des enceintes fermées dont l'accès peut être contrôlé, mais sur la voie publique constitue une atteinte à cette liberté, laquelle doit dès lors être nécessaire, adaptée et proportionnée.

54. Le Conseil d'Etat relève toutefois que cette restriction à la liberté d'aller et de venir ne peut être prononcée par le préfet qu'à l'encontre d'une personne se prévalant de la qualité de

supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. L'arrêté doit énoncer la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique.

55. Le Conseil d'Etat en déduit que compte tenu des violences et des troubles à l'ordre public qui ont été constatés, non seulement aux abords des stades, mais aussi sur le parcours des supporters qui s'y rendent et sur les lieux de rassemblement de ceux-ci, parfois très éloignés des enceintes sportives, l'extension dans ces conditions des périmètres d'interdiction prévue par le projet de loi peut ne se heurter à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, à condition que ces périmètres soient précisément définis et que la décision préfectorale tienne compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

En ce qui concerne l'extension temporelle de la mesure

56. Le projet de loi prévoit d'ouvrir la possibilité au préfet de prononcer l'interdiction administrative de stade, définie à l'article L. 332-16 du code du sport, sur une plage horaire qui peut débuter vingt-quatre heures avant et se terminer vingt-quatre heures après le début de la manifestation sportive.

57. Cette mesure a pour objet de prévenir les risques de troubles graves à l'ordre public que présente une personne déterminée lors de rassemblements organisés par des supporters au cours de la journée qui précède la manifestation sportive ou au cours des heures qui suivent. Le champ temporel de la mesure d'interdiction de stade, qui peut être inférieur à la limite ainsi fixée par la loi, doit faire l'objet d'une motivation spécifique. Le préfet doit, dans toute la mesure du possible, limiter les atteintes à la liberté d'aller et venir, et prendre en compte notamment les nécessités pour la personne concernée d'accéder à son domicile ou de se rendre sur son lieu de travail.

58. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que la mesure proposée, avec la plage horaire maximale qu'elle définit, ne présente pas un caractère disproportionné.

En ce qui concerne la durée maximale de la mesure

59. Le projet de loi entend rétablir la durée maximale de l'interdiction administrative de stade à vingt-quatre mois, portée à trente-six mois en cas de réitération de faits analogues dans les trois ans qui suivent une précédente interdiction, qui prévalait jusqu'à la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

60. Le Conseil d'Etat rappelle que l'interdiction administrative de stade, qui limite la liberté d'aller et venir, porte atteinte au droit au respect de la vie privée, qui est protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, voire à la liberté de réunion (Décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 DC du 18 janvier 1995). Cette liberté et ce droit, au même titre que tous droits fondamentaux, doivent être conciliés avec la prévention des atteintes à l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021).

61. Le Conseil d'Etat considère qu'en rétablissant une durée maximale des interdictions administratives de stade de vingt-quatre mois, et de trente-six mois en cas de mesure d'interdiction faisant suite à une précédente mesure de même nature, le projet de loi ne

méconnaît pas l'équilibre nécessaire entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des libertés constitutionnellement protégées.

En ce qui concerne l'obligation de pointage

62. Le projet de loi prévoit de supprimer le cinquième alinéa de l'article L. 332-16 du code du sport, introduit par la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et qui dispose que l'obligation de pointage, prévue au troisième alinéa du même article, ne peut être imposée que s'il apparaît manifestement que son destinataire entend se soustraire à la mesure d'interdiction administrative de stade.

63. S'agissant de la possibilité pour l'autorité préfectorale d'obliger une personne faisant l'objet d'une interdiction de stade à répondre aux convocations des autorités de police au moment des manifestations sportives objet de l'interdiction, le Conseil d'Etat statuant au contentieux (CE, 13 juillet 2010, n° 340302) a jugé *« qu'une telle obligation, qui vient compléter l'interdiction de stade et a pour but de rendre effective cette interdiction, répond, comme cette dernière mesure, à la nécessité de sauvegarder l'ordre public ; qu'elle n'entraîne aucune privation de liberté individuelle, est assortie des mêmes garanties que l'interdiction de stade et porte à la liberté d'aller et de venir une atteinte limitée et proportionnée à l'objectif poursuivi »*. Le Conseil d'Etat considère ainsi que le rétablissement de l'obligation de pointage dans la portée qu'elle avait avant la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 ne méconnaît aucun principe constitutionnel.

Sur les dispositions relatives à la répression du délit d'usage illicite de stupéfiants

64. Le projet de loi entend modifier l'article L. 3421-1 du code de la santé publique qui réprime le délit d'usage illicite de substances ou plantées classées comme stupéfiants pour augmenter le montant de l'amende forfaitaire délictuelle applicable à cette infraction de 200 euros à 500 euros. Il fixe à 400 euros au lieu de 150 euros le montant de l'amende forfaitaire minorée et à 1000 euros au lieu de 450 euros celui de l'amende forfaitaire majorée. Il rend par ailleurs applicable à ce délit le prononcé d'une peine complémentaire de suspension du permis de conduire.

65. Le Conseil d'Etat constate que l'augmentation ainsi prévue pour cette infraction punie par ailleurs d'une peine d'un an d'emprisonnement de 3750 euros d'amende, s'inscrit dans le cadre fixé par le Conseil constitutionnel, rappelé au point 34, du présent avis.

Il relève toutefois, au regard de l'objectif poursuivi par le Gouvernement qui souhaite accroître l'effet dissuasif de cette sanction, que si le recours à cette procédure, qui s'est largement développée, constitue aujourd'hui la réponse pénale de loin la plus utilisée pour réprimer l'usage illicite de stupéfiants, le taux de recouvrement des amendes forfaitaires par l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) était, selon les indications données par le Gouvernement, de l'ordre de 35 % sur les années 2020 à 2024, ce qui affecte l'effet attendu de la mesure envisagée et devrait conduire le Gouvernement à renforcer les moyens propres à assurer une sanction effective à la commission de ce délit.

66. L'ajout d'une peine complémentaire de suspension de permis de conduire, déjà encourue en cas de délit d'usage illicite de stupéfiants aggravé par la qualité de l'auteur des faits, dont le prononcé est soumis à l'appréciation du juge, n'appelle pas d'observations particulières.

Sur les dispositions visant à lutter contre l'usage détourné du protoxyde d'azote

67. Le projet de loi prévoit un ensemble de dispositions qui d'une part renforcent les mesures administratives et pénales créées par la loi du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote et d'autre part élargissent la répression de la conduite d'un véhicule sous l'emprise de substances illicites ou psychoactives.

En premier lieu, le projet de loi prévoit de compléter les dispositions de la loi du 1^{er} juin 2021 citée précédemment qui est venue réglementer la commercialisation et l'achat par les particuliers du protoxyde d'azote. Il limite d'une part sur l'ensemble du territoire national les horaires de vente au détail de ce produit, qui seront fixées par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de la santé, sans préjudice de l'édiction de réglementations locales plus strictes. Il aggrave d'autre part le quantum des peines encourues en cas de violation des obligations ou interdictions édictées dans le cadre de cette réglementation pour porter ces peines, aujourd'hui réprimées d'une peine d'amende de 3 750 euros, à une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. Il prévoit en outre la possibilité de recourir à la procédure de l'amende forfaitaire pénale dont le montant est fixé à 500 euros. Il instaure enfin un régime de fermeture administrative des établissements commercialisant le protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable, aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote, dont le non-respect peut donner lieu à une exécution d'office.

68. Ces dispositions n'appellent pas d'observations du Conseil d'Etat à l'exception de celles relatives la mesure de fermeture administrative envisagée qui s'inscrivent dans une refonte plus large des dispositions pénales encourues en cas de non-respect des mesures de fermeture administrative des commerces ou établissements ouverts au public contenues dans le projet de loi, examinées aux points 141 à 144. Le Conseil d'Etat considère en effet, au vu des lieux dans lesquels le protoxyde d'azote peut être vendu, par exemple dans des grandes surfaces commerciales, que la fermeture totale de tels établissements, sans considération de la gravité du manquement à la réglementation applicable à la commercialisation du protoxyde d'azote pourrait avoir des conséquences excessives au regard des faits relevés. Pour éviter que la sanction soit ainsi disproportionnée, il propose de modifier le projet de loi dans le même sens et pour les mêmes motifs que ceux établis au point 13. Il propose aussi de prévoir, comme pour la mesure de fermeture administrative applicable aux établissements commercialisant des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs en violation des dispositions législatives et réglementaires, que la mesure est précédée d'une mise en demeure préalable.

69. En second lieu le projet de loi prévoit la création d'un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical et sauf dérogations à des fins de recherche scientifique, réprimé d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros, qui peut faire l'objet d'une amende forfaitaire. Il entend également créer un délit de transport sans motif légitime d'une quantité de protoxyde d'azote supérieure au seuil défini pour sa vente aux particuliers, réprimé d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 7 500 euros.

70. Le Conseil d'Etat constate, au vu de l'étude d'impact, qu'à la suite tant des enquêtes épidémiologiques menées que des alertes émises par les autorités de santé publique sur les dommages sanitaires qui résultent d'une consommation aiguë de gaz de protoxyde de

carbone, telle qu'elle peut être observée par exemple à l'occasion d'évènements festifs, le législateur a interdit, dans la loi du 1^{er} juin 2021 mentionnée ci-dessus, la vente ou l'offre de ce produit aux mineurs ainsi que sa vente dans différents établissements tels que les débits de tabac, les débits de boissons ou les discothèques. Depuis le 1^{er} janvier 2024, la vente aux particuliers est limitée à une quantité de dix cartouches dont le poids individuel ne doit pas excéder 8,6 grammes. Le fait de provoquer un mineur à faire un usage détourné d'un produit de consommation courante pour en obtenir des effets psychoactifs est en outre également réprimé. Le Conseil d'Etat observe que selon l'étude d'impact plusieurs pays européens ont introduit dans leur législation des dispositions visant à interdire l'usage récréatif du protoxyde d'azote. L'étude d'impact fait par ailleurs état d'une nette augmentation sur ces dernières années de la consommation de ce produit, en lien avec des infractions routières, des faits de violence, d'agressions sexuelles ou de gestion de déchets ainsi que de l'émergence de filières de trafic organisées.

71. En premier lieu, le Conseil d'Etat relève que par la mesure envisagée qui s'applique à une substance classée dans la liste I des substances vénéneuses en application des dispositions du code de la santé publique, le Gouvernement poursuit un objectif de protection de la santé, qui relève de l'objectif à valeur constitutionnelle découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et qu'il appartient au législateur d'assurer une conciliation équilibrée entre les mesures prises pour atteindre cet objectif et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, en particulier le droit au respect de la vie privée découlant de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il rappelle que le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur une large marge d'appréciation pour édicter des mesures poursuivant un objectif de protection de la santé dans le cadre desquelles il ne lui appartient pas de remettre en cause ni de rechercher, au regard de l'état des connaissances scientifiques, si l'objectif de protection de la santé que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé (Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015). Il relève toutefois s'agissant de la réglementation applicable au protoxyde d'azote que cette marge d'appréciation pourra à l'avenir être limitée par le règlement délégué (UE) 2025/1222 de la Commission européenne qui doit entrer en vigueur le 1^{er} février 2027, et devrait entraîner une inscription automatique du protoxyde d'azote dans l'annexe XVII du règlement REACH, avec pour conséquence possible une interdiction totale de vente du protoxyde d'azote aux particuliers, ou un encadrement renforcé de ses conditions de vente. Il note toutefois que jusqu'à cette date la possibilité pour le législateur national d'intervenir pour des objectifs de protection de la santé reste entière.

En second lieu et au regard du principe de légalité des délits et des peines, le Conseil d'Etat constate que le délit envisagé, comme le délit d'usage illicite de stupéfiants ou le délit de conduit en état d'ivresse manifeste, n'implique pas d'établir la consommation d'une quantité minimale de produit inhalé, qui au demeurant ne peut aujourd'hui être dépistée dans l'organisme. Il observe d'une part que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le délit de conduite d'un véhicule après usage de stupéfiants prévu par l'article L. 235-1 du code de la route qui n'impose pas d'établir la présence d'une quantité minimale de produit stupéfiant absorbé (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, cons.5) et d'autre part, s'agissant du délit de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état d'ivresse manifeste prévu à l'article L. 234-1 du même code, que sa caractérisation n'est pas subordonnée à l'établissement d'une imprégnation alcoolique. La

Cour de cassation juge à cet égard que cette dernière infraction peut être matériellement établie en considération de circonstances de fait tenant notamment au comportement de la personne (Cass. crim., 6 janvier 2015, n° 17-87.385). Il appartiendra dès lors aux enquêteurs d'établir, au moyen d'un faisceau d'indices, hors l'usage flagrant, et sous le contrôle du juge, les éléments suffisants propres à caractériser l'usage de protoxyde d'azote. Il reviendra de même à l'autorité judiciaire de déterminer les conditions du recours à la procédure de l'amende forfaitaire, conformément à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel qui réserve cette procédure à ceux des délits dont les éléments constitutifs peuvent être aisément constatés (Décision du Conseil constitutionnel n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023).

72. Le Conseil d'Etat considère ainsi que, dans le prolongement des mesures venues limiter les conditions d'acquisition du protoxyde d'azote en vue de lutter contre son usage récréatif au regard des risques de dommages sanitaires qui peuvent en résulter, la création de ces délits ne contrevient pas aux exigences constitutionnelles rappelées précédemment.

Sur les dispositions créant un délit de conduite d'un véhicule malgré l'usage ou la consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance

73. Le projet de loi instaure un délit général de conduite d'un véhicule sous l'emprise manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance, qui vise, outre le cas de la conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste, le cas de la conduite d'un véhicule en ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants, et le cas de la conduite d'un véhicule en ayant manifestement consommé de façon détournée ou excessive une ou plusieurs substances psychoactives figurant sur une liste dressée dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ce nouveau délit est réprimé des mêmes peines que celles attachées aux délits actuels de conduite d'un véhicule après usage de stupéfiants et de conduite sous l'empire d'un état alcoolique et se voient également appliquer les peines complémentaires et mesures administratives, notamment celles afférentes au permis de conduire, prévues pour ces délits.

74. Le Conseil d'Etat observe que la caractérisation matérielle des faits visés n'implique pas d'établir la présence dans l'organisme des substances psychoactives, licites ou illicites, qui seront définies par le pouvoir réglementaire. Il relève que la loi du 25 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière est déjà venue ériger en circonstance aggravante à l'article 221-18 du code pénal, le fait pour un conducteur d'un véhicule ayant causé sans intention volontaire le décès ou des blessures dans un accident d'avoir volontairement consommé de façon détournée ou excessive des substances psychoactives, également définies par un décret en Conseil d'Etat. De même, le code pénal retient la notion de consommation ou d'usage manifestement excessif de substances psychoactives dans le délit prévu à l'article 221-5-6 ou de consommation excessive d'alcool dans le délit prévu à l'article L. 225-16-3.

75. Le Conseil d'Etat constate d'autre part que l'incrimination de conduite d'un véhicule en ayant manifestement fait usage de stupéfiants s'inscrit, pour les produits stupéfiants, en parallèle du délit qui réprime la conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste, fondement juridique qui est en pratique retenu pour réprimer ces comportements lorsque l'imprégnation alcoolique n'a pu être établie.

Au bénéfice des considérations analogues à celles formulées plus haut au sujet de création du délit d'inhalation de protoxyde d'azote sans motif légitime, le Conseil d'Etat

considère que ces nouvelles incriminations, qui poursuivent un objectif de sécurité routière et, ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions relatives à la lutte contre les déclarations mensongères dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV)

76. Le projet de loi comporte des dispositions visant à élargir le champ du délit prévu à l'article L. 322-3 du code de la route, qui porte actuellement sur les déclarations mensongères du propriétaire certifiant la cession d'un véhicule, pour sanctionner les déclarations mensongères de toute personne portant sur l'ensemble des informations prévues à l'article L. 330-1 du même code, lesquelles correspondent aux données enregistrées dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV). Ce délit vise à réprimer la fraude aux certificats d'immatriculation, liée notamment, comme le décrit l'étude d'impact, à l'essor des garages dits fictifs, entraînant la délivrance d'une « *carte grise* » ne présentant pas l'identité du véritable propriétaire, en lui substituant celle d'un professionnel complice, ou encore en modifiant les caractéristiques techniques du véhicule. Ces pratiques entraînent, d'une part, une importante perte de recettes fiscales, et d'autre part, des risques pour l'ordre public liés, en matière de sécurité routière, à l'impunité des conducteurs, et en matière pénale, aux trafics et à la difficulté d'identifier les auteurs d'infractions.

77. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel juge de manière constante que la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur et qu'il lui incombe seulement de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue. Par suite, le Conseil d'Etat considère qu'en élargissant le champ du délit existant, qui punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, à l'ensemble des déclarations mensongères dans le SIV, et à l'ensemble des personnes susceptibles de procéder à une telle déclaration, le projet de loi ne méconnaît pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En ce qui concerne la peine complémentaire obligatoire de confiscation du véhicule

78. Le projet de loi vise à compléter l'article L. 322-3 du code de la route en prévoyant que les juridictions répressives sont tenues de prononcer, en présence du délit prévu au premier alinéa de cet article, la peine complémentaire de confiscation du véhicule sur lequel portent les déclarations mensongères. Cette peine est assortie de conditions relatives aux droits du propriétaire de bonne foi, s'il est un tiers. La juridiction peut décider, par une décision spécialement motivée, de ne pas l'ordonner.

79. Le Conseil d'Etat rappelle que le principe de la nécessité des peines, garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et le principe d'individualisation des peines, qui en découle, impliquent, d'une part, que la peine soit directement liée au comportement délictuel réprimé (Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, cons. 6), et d'autre part, qu'elle ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce (Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie publique*, cons. 6 à 10).

80. Le Conseil d'Etat relève que la peine complémentaire obligatoire de confiscation du véhicule est bien en rapport avec l'infraction. Il propose de compléter la rédaction,

conformément à ses recommandations antérieures en la matière (Assemblée générale, 7 octobre 2010, *Avis sur une proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif*, n° 384508) afin d'y apporter la précision selon laquelle la juridiction tient compte des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la disposition est conforme aux exigences constitutionnelles rappelées au point précédent.

En ce qui concerne les facultés de l'autorité administrative constatant un délit en lien avec les informations contenues dans le SIV

81. Le projet de loi prévoit d'introduire un nouvel article L. 322-4 dans le code de la route pour permettre à l'autorité administrative compétente, saisie d'un procès-verbal constatant une fraude ou une déclaration mensongère relative aux infractions inscrites dans le SIV et dans les vingt-quatre heures suivant le constat, de suspendre l'autorisation de circuler et d'inscrire une opposition au transfert du certificat d'immatriculation.

82. En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que les principes énoncés par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition (Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013, *Mme Agnès B.*). Par conséquent, la suspension de l'autorisation de circuler et l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation, qui présentent un caractère de punition, doivent respecter le principe de légalité des délits et des peines. Il constate que le terme de « *fraude* » ne renvoie pas à une notion existante dans le code pénal et propose, en accord avec le Gouvernement, de le supprimer.

83. En second lieu, le Conseil d'Etat observe que le projet de loi contient une autre disposition emportant des effets similaires, qui complète l'article L. 322-1 du code de la route en permettant de procéder à l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation pour tout véhicule en cause dans un délit, prévu notamment par le même code, pour lequel la peine de confiscation de ce véhicule est encourue (points 38 et 39). Le délit prévu à l'article L. 322-3 répondant à ces critères, il estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition spécifique. Il propose, en accord avec le Gouvernement, de simplifier la rédaction pour ne maintenir, à l'article L. 322-4, que la faculté, pour l'autorité administrative, de procéder à la suspension de l'autorisation de circuler.

84. Le Conseil d'Etat rappelle que conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, qui s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire (Décision du Conseil constitutionnel n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 36), les dispositions du nouvel article L. 322-4 ne sauraient, à l'instar des modifications apportées à l'article L. 322-3, s'appliquer qu'aux faits commis après leur entrée en vigueur.

Sur les dispositions relatives aux contrôles d'identité, aux visites de véhicules, aux inspections et à la fouille de bagages et aux fouilles de personnes

85. Le projet de loi entend ouvrir à certains services de la police et de la gendarmerie nationales, spécialisés dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens, la possibilité de procéder à des contrôles d'identité, des visites de véhicules, des inspections et

des fouilles de bagages ainsi que des fouilles de personnes dans des conditions identiques à celles des contrôles douaniers prévus aux articles 60 et suivants du code des douanes.

86. Ce dispositif nouveau est destiné à lutter contre des infractions dont la liste, limitative, est arrêtée par le projet de loi, et qui relèvent de trafics observés particulièrement dans les zones proches des frontières. Pour répondre au développement, que décrit l'étude d'impact, de ces phénomènes criminels et délictueux, commis souvent en bande organisée, les policiers et les gendarmes affectés dans des services spécialisés, pourront intervenir dans une zone identique à celle de la « zone douanière », mentionnée à l'article 60-1 du code des douanes,

87. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions applicables aux douaniers depuis la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, auxquelles il avait donné un avis favorable (Assemblée générale, 30 mars 2023, avis sur un *projet de loi portant mise en conformité du droit de visite douanière et modernisation de l'action douanière*, n° 406938) ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2024-1124 QPC du 28 février 2025, *M. Bekim H.*

88. Le Conseil d'Etat estime que, reprenant strictement ce dispositif applicable aux douaniers et eu égard aux infractions dont la poursuite autorise de tels contrôles, le projet de loi définit de façon suffisamment précise et encadrée les lieux et les circonstances dans lesquelles peuvent se dérouler, même sans raisons plausibles de soupçonner la commission ou la tentative de commission d'une infraction, les contrôles d'identité, les visites et fouilles qu'il prévoit. Il assure une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, d'une part, et la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, d'autre part. Pour ces mêmes motifs, le Conseil d'Etat considère que le projet de loi ne contrevient pas aux normes conventionnelles, notamment l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 2 du protocole additionnel n° 4 à cette même convention.

Sur les dispositions relatives à l'extension de la procédure pénale applicable à la délinquance et la criminalité organisées aux trafics de médicaments en bande organisée

89. Le projet de loi prévoit d'ajouter trois délits, définis aux articles L. 5421-13, L. 5432-2 et L. 5438-4 du code de la santé publique relatifs au trafic de médicaments, à la condition qu'ils soient commis en bande organisée, à la liste des infractions mentionnées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, afin de permettre le recours à des techniques spéciales applicables à l'enquête, à la poursuite, à l'instruction et au jugement des affaires en matière de criminalité et de délinquance organisées, ainsi qu'à des règles particulières de garde à vue.

90. Le Conseil d'Etat relève que cette procédure spéciale permet notamment de recourir à des techniques de surveillance et à des perquisitions selon des modalités dérogeant aux conditions de droit commun, dont la mise en œuvre est placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Il rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les mesures dérogatoires en matière de procédure pénale prévues à l'article 706-73 du code de procédure pénale, si elles réservées aux infractions susceptibles de porter une atteinte grave à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, sont conformes à l'exigence consistant à « éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions », au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789 (Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*).

91. Le Conseil d'Etat observe à la lecture de l'étude d'impact que le trafic de médicaments, qu'il s'agisse de substances authentiques ou falsifiées, entraîne des risques graves pour la santé des personnes, à raison de leur consommation ou de leur détournement, y compris en empêchant l'accès à des traitements adaptés. Il considère que le législateur peut, sans porter atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, étendre le régime prévu par l'article 706-73 aux infractions relatives au trafic de médicament lorsqu'elles sont commises en bande organisée.

Néanmoins, il rappelle que le Conseil constitutionnel a lié la définition de la criminalité et de la délinquance organisées, au sens du 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, aux incriminations pénales énumérées à l'article 706-73 du code de procédure pénale (Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*). Les services habilités à mettre en œuvre des techniques de renseignement pour cette finalité pourront ainsi, par conséquent, y avoir recours pour prévenir les délits liés au trafic de médicaments en bande organisée. Le Conseil d'Etat souligne que si la continuité entre la définition de la criminalité et de la délinquance organisées présente une cohérence, eu égard aux outils que le législateur entend confier aux services de renseignement et aux enquêteurs pour lutter contre un même type de criminalité, il importe d'en tenir compte à chaque évolution du périmètre de l'article 706-73 du code de procédure pénale et de justifier la nécessité d'une extension des prérogatives en matière de renseignement.

Sur les dispositions relatives aux visites domiciliaires aux fins de saisie d'armes

92. Le projet de loi vise à étendre à l'ensemble du territoire national les dispositions introduites par la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, permettant aux forces de sécurité intérieure de visiter tout lieu, y compris les domiciles, aux fins exclusives de saisir des armes, des munitions et leurs éléments, quand les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public résultant de violences commises sous la menace ou avec usage d'une arme et qu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne susceptible de participer à ces troubles et dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

93. Le Conseil d'Etat note d'abord que ces dispositions reprennent l'ensemble du dispositif et des garanties apportées par la loi applicable à Mayotte, et regardées comme nécessaires par le Conseil d'Etat dans son avis n° 409467 du 17 avril 2025 sur ce texte, en raison des atteintes portées à l'inviolabilité du domicile, à la liberté d'aller et venir et au droit de propriété, en particulier l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention et les pouvoirs de contrôle sur le déroulement des visites dont celui-ci dispose. Il rappelle ensuite que ces garanties ont été considérées comme suffisantes par le Conseil constitutionnel saisi de la loi applicable à Mayotte (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-894 DC du 7 août 2025, parag. 196 à 217).

94. Néanmoins, le Conseil d'Etat estime que les dispositions applicables à Mayotte ont pu être considérées comme opérant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les droits et libertés garantis et l'objectif de préservation de l'ordre public, en raison des caractéristiques propres à l'archipel « *sans équivalent sur le reste du territoire national* » et de « *la situation de l'ordre public spécifique à Mayotte et de la prolifération des armes* » sur ce territoire (points 46 et 52 de l'avis du 17 avril 2025 précité). Il souligne que le Conseil constitutionnel a également pris en considération la situation propre à Mayotte en évoquant

« la recrudescence de groupements violents dans les secteurs d'habitat informel » pour considérer qu'étaient justifiées les adaptations apportées au régime de visites et de saisies dans ce département en application de l'article 73 de la Constitution (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-894 DC du 7 août 2025, parag. 199).

Le Conseil d'Etat relève que l'étude d'impact, en relevant divers faits impliquant l'usage d'armes, n'établit pas l'existence d'un niveau de risque semblable à celui observé en son temps à Mayotte. En indiquant que des mesures analogues avaient démontré leur efficacité lors de la mise en œuvre de l'état d'urgence, cette étude souligne au contraire qu'en l'absence de circonstances comparables, ces mesures sont dépourvues de justification. Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que l'acquisition, la détention et l'usage d'armes dans des conditions irrégulières peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires. Il en déduit que, malgré toutes les garanties qui l'entourent, la généralisation sur l'ensemble du territoire national d'un dispositif qui permet des visites domiciliaires, sur la base de simples soupçons, alors même que les personnes en cause n'auraient commis aucune infraction et détiendraient des armes dans des conditions légales, n'est pas de nature à assurer une conciliation équilibrée entre la garantie des droits et libertés et l'objectif de préservation de l'ordre public. Par conséquent, il estime que ces dispositions ne peuvent être maintenues dans le projet de loi.

Sur les dispositions relatives à la modification des règles d'aménagement et d'exécution des peines pour certains détenus particuliers

En ce qui concerne l'exécution des peines des condamnés à une peine privative de liberté de plus de cinq ans pour une ou plusieurs infractions relevant de la criminalité ou de la délinquance organisées

95. Le projet de loi prévoit d'introduire, dans le code de procédure pénale, un durcissement des règles relatives à la détention pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'au moins cinq ans pour une ou plusieurs infractions mentionnées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, à l'exception du 11° de cet article, qui concerne les infractions en lien avec le terrorisme, pour lesquelles les personnes condamnées sont déjà soumises aux spécificités introduites par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

96. La modification proposée, en tant qu'elle porte sur les articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale, interdit à ces personnes condamnées le bénéfice d'une suspension ou d'un fractionnement de peine pour motif d'ordre médical, familial, professionnel ou social, ainsi que le placement en semi-liberté ou à l'extérieur lorsque la peine restant à subir n'excède pas deux ans. Elles ne pourront bénéficier des réductions de peine que dans les limites prévues à l'article 721-1-1, qui sont inférieures au droit commun de l'article 721. Enfin, elles seront soumises à la mesure procédurale prévue à l'article 730-2-1, qui prévoit qu'une libération conditionnelle ne peut être accordée que par le tribunal de l'application des peines et après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de leur dangerosité.

97. Le Conseil d'Etat rappelle, ainsi qu'il l'a fait dans son avis n° 409322 du 13 mars 2025 relatif à la prise en charge des personnes détenues membres de la criminalité organisée et sur l'usage accru des moyens de télécommunication audiovisuelle, que conformément à ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel (Décision du Conseil constitutionnel

n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014), le législateur doit assurer la conciliation entre, premièrement, l'exercice des droits et libertés que la Constitution garantit aux personnes détenues dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention, deuxièmement, l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et enfin, troisièmement, les finalités assignées à l'exécution des peines privatives de liberté, conçues pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion.

98. Le Conseil d'Etat constate, d'une part, que les dispositions insérées dans le code de procédure pénale ont pour effet d'encadrer des mesures d'exécution des peines prononcées par le juge d'application des peines. Il note que le critère tenant à la durée de la peine privative de liberté effectivement prononcée limite le champ de la mesure aux personnes ayant commis les infractions les plus graves en matière de criminalité et de délinquance organisées. Il relève, d'autre part, que les périodes de sûreté, qui sont de plein droit pour une partie des infractions visées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, empêchent les condamnés de bénéficier des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle. Au demeurant, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi peut prévoir une telle période de sûreté, qui constitue une modalité d'exécution d'une peine, présentant un lien étroit avec la peine et l'appréciation par le juge des circonstances propres à l'espèce, dans la mesure où sa durée dépend du quantum de la peine prononcée, et dans la mesure où « *la juridiction de jugement peut, par décision spéciale, faire varier la durée dont la peine prononcée est assortie, en fonction des circonstances de l'espèce* » (Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-742 QPC du 26 octobre 2018).

99. S'agissant des dispositions introduites par le projet de loi, le Conseil d'Etat observe que la juridiction prononçant la peine privative de liberté pour une infraction prévue à l'article 706-73 du code de procédure pénale ne pourra en tout état de cause pas revenir sur les interdictions inscrites aux articles 720-1 et 723-1 du même code, sauf à moduler la durée de la peine elle-même. Par suite, il considère que ces dispositions, par l'excessive rigueur qu'elles induisent, d'une part, et par la méconnaissance des exigences du principe de l'individualisation des peines qu'elles traduisent, d'autre part, ne sont pas conformes à la Constitution. Il propose donc de ne pas les retenir.

100. Il estime en revanche que l'extension, aux personnes condamnées pour une ou plusieurs infractions en lien avec la criminalité et la délinquance organisées, du régime que le législateur a introduit pour les personnes condamnées pour des actes de terrorisme s'agissant des articles 721-1-1 et 730-2-1 du code de procédure pénale, est proportionnée à la nature des infractions et ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

101. Le Conseil d'Etat souligne que l'extension de la mesure procédurale prévue à l'article 730-2-1 du code de procédure pénale est, ainsi que l'a jugé la Cour de cassation, applicable dès l'entrée en vigueur de la loi à la répression des infractions commises avant son entrée en vigueur (Cass. crim., 7 mai 2025, n° 24-80.764, au Bulletin).

En ce qui concerne l'interdiction des permissions de sortir pour les condamnés détenus dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée

102. Le projet de loi entend compléter l'article 723-3 du code de procédure pénale, qui prévoit que les condamnés peuvent être autorisés, par ordonnance du juge d'application des

peines prise, conformément à l'article 712-5 du même code et sauf cas d'urgence, après avis de la commission d'application des peines, à s'absenter de l'établissement pénitentiaire pour une permission de sortir, en prévoyant que les personnes détenues dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée ne peuvent en bénéficier.

103. Le Conseil d'Etat constate que l'affectation d'un détenu condamné dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée relève, aux termes de l'article L. 224-5 du code pénitentiaire, d'une décision du ministre de la justice prise après avis du juge de l'application des peines compétent.

104. Le Conseil d'Etat rappelle, d'une part, que l'autorité judiciaire est, en vertu de l'article 66 de la Constitution, gardienne de la liberté individuelle. Le respect des droits de la défense implique, en matière de délits et de crimes, la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement, laquelle concourt à la sauvegarde de la liberté individuelle (Décision du Conseil constitutionnel n° 95-360 DC du 2 février 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*). Le Conseil d'Etat réitère, d'autre part, qu'à l'instar des dispositions du présent projet de loi portant sur les articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale, l'interdiction faite à certains détenus de bénéficier d'une permission de sortir s'analyse comme une mesure d'exécution de peine, au même titre qu'une période de sûreté, dont elle constitue un élément. Il rappelle que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelée au point 99, les périodes de sûreté doivent être prononcées par une juridiction en considération des circonstances de l'espèce et de la personnalité du condamné par la juridiction de jugement. Il estime que ces exigences s'appliquent également pour le prononcé d'une interdiction de permission de sortir.

105. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que le législateur ne peut, sans méconnaître les exigences constitutionnelles résultant, d'une part, de l'article 66 de la Constitution, et d'autre part, des principes de séparation des pouvoirs et d'individualisation des peines, prévoir que l'affectation, par une décision administrative, et non juridictionnelle, dans un quartier soumis à un régime de détention particulier, est associée à l'interdiction systématique, et non individuelle, de bénéficier de la mesure d'exécution de peine que constitue la permission de sortir. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne peut être retenue.

Sur les dispositions permettant la prolongation de la garde à vue jusqu'à 72 heures pour certaines infractions liées à la délinquance économique et financière

106. Le projet de loi tend à ouvrir la possibilité de prolonger jusqu'à 72 heures la durée de la garde à vue pour les infractions mentionnées à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale, qui, en raison de leur nature économique et financière, ne peuvent justifier une prolongation de la garde à vue jusqu'à 96 heures, comme cela est possible pour les infractions mentionnées à l'article 706-73 du même code – hormis les infractions douanières –, commises pour l'essentiel d'entre elles en bande organisée. En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que de telles infractions constituaient des délits qui n'étaient pas « susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes » (Décisions du Conseil constitutionnel n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, et n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014, *M. Maurice L. et autre [Prolongation exceptionnelle de la garde à vue*

pour des faits d'escroquerie en bande organisée]). Dès lors, il a censuré les dispositions qui permettaient, pour ces infractions, de prolonger la garde à vue jusqu'à 96 heures.

107. Le Gouvernement met en avant la nécessité pour les enquêteurs de disposer de plus de 48 heures de garde à vue, ce qui est la durée maximale applicable à ces infractions, afin de procéder à toutes les investigations nécessaires et de pouvoir en tirer le meilleur parti lors des auditions des personnes gardées à vue. Il décrit dans l'étude d'impact la difficulté croissante à laquelle sont confrontés les enquêteurs, pour des délits commis par des bandes organisées, caractérisés par des montages financiers sans cesse plus complexes et la nécessité de mener des investigations numériques de plus en plus approfondies.

108. Au regard de ces difficultés opérationnelles et du fait que l'ensemble des garanties applicables aujourd'hui pour les prolongations de garde à vue au-delà de 48 heures pour d'autres crimes et délits sont rendues applicables en ce cas, le Conseil d'Etat estime que la prolongation jusqu'à 72 heures n'introduit pas de disproportion entre l'objectif constitutionnel de recherche des auteurs d'infraction et les restrictions apportées aux droits garantis par la Constitution ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur les dispositions relatives à la procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs

109. Le projet de loi entend faciliter, en cas d'urgence, la mise en œuvre par les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, ainsi que par les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, des traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs, dont le régime est fixé par les articles L. 242-1 à L. 242-5 du code de la sécurité intérieure.

110. Le Conseil d'Etat rappelle que si ces dispositions poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, elles permettent ainsi le recours à des aéronefs qui sont susceptibles de capter et transmettre des images concernant un nombre très important de personnes, y compris en suivant leurs déplacements, dans de nombreux lieux et, le cas échéant, sans qu'elles en soient informées, et qu'elles portent donc atteinte au droit au respect de la vie privée. Il rappelle également que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 27 et 30, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 (cons. 22 à 33), estimé que les deux premières phrases du premier alinéa et le deuxième alinéa de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure ainsi que, sous la réserve énoncée au paragraphe 28, les paragraphes I à IV, VI et VII de l'article L. 242-5 du même code ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée, et qu'elles ne méconnaissent pas non plus le droit d'expression collective des idées et des opinions ni aucune autre exigence constitutionnelle.

111. Le Conseil constitutionnel a, en revanche, jugé par la même décision que les dispositions contestées, qui prévoyaient que, en cas d'urgence résultant d'« *une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens* », les services de police nationale, de gendarmerie nationale et des douanes, ainsi que les militaires déployés sur le territoire national, pouvaient recourir immédiatement à ces dispositifs aéroportés, pour une durée pouvant atteindre quatre heures et à la seule condition d'en avoir préalablement informé le préfet, permettant ainsi le déploiement de caméras

aéroportées, pendant une telle durée, sans autorisation du préfet, sans le réserver à des cas précis et d'une particulière gravité, et sans définir les informations qui doivent être portées à la connaissance de ce dernier, n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles rappelées précédemment.

112. Le Conseil d'Etat vérifie que le projet de loi, qui vise à réintroduire un dispositif similaire, permet de satisfaire aux exigences constitutionnelles ainsi caractérisées par le Conseil constitutionnel.

113. En premier lieu, il observe que le projet de loi restreint les conditions du recours aux dispositifs aéroportés en cas d'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes : d'une part, les risques d'atteinte aux biens ne permettront plus un tel recours et, d'autre part, le risque d'atteinte aux personnes ne devra plus seulement être « *caractérisé* » mais devra être « *grave et imminent* ». En outre, afin de réserver un tel recours à des « *cas précis* », le Conseil d'Etat propose, plutôt que de créer un nouveau dispositif autonome et dérogatoire, de l'inscrire au sein du dispositif existant prévu par le IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Ainsi, le déploiement en urgence de caméras aéroportées ne sera possible que pour les finalités précisément définies aux 1° à 6° du I et, pour les agents des douanes, au II, du même article, en respectant les garanties légales prévues par cet article. Sous réserve de cette modification, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi permet de réserver à des cas précis et d'une particulière gravité le recours immédiat à des dispositifs aéroportés.

114. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat observe que le projet de loi définit les informations qui doivent être portées à la connaissance du préfet. Il estime néanmoins préférable de retenir la liste des informations déjà prévue au IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, dont le 3° prévoit que la demande du service responsable des opérations doit mentionner « *la justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie* », permettant ainsi la justification du déploiement en urgence de caméras aéroportées.

115. En troisième lieu, il relève que le projet de loi prévoit une autorisation du préfet avant toute mise en œuvre des dispositifs aéroportés par les services qui le demandent et non plus une simple information de ce dernier.

116. En quatrième lieu, le Conseil d'Etat estime nécessaire, pour assurer une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées, que le projet de loi soit complété pour prévoir que l'autorisation préfectorale fixe la durée durant laquelle les dispositifs aéroportés peuvent être mis en œuvre par les services qui le demandent. Dès lors qu'il propose d'incorporer le nouveau dispositif au sein de celui existant, il relève que cette durée sera fixée selon les modalités déjà prévues par le IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, qui avaient été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée. Il relève que cette durée devra être proportionnée à l'exigence que le déploiement de caméras aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie.

117. En dernier lieu, le Conseil d'Etat relève que, pour répondre à un besoin opérationnel, le projet de loi prévoit que la décision par laquelle le préfet autorise les services concernés à recourir aux dispositifs aéroportés en cas d'urgence est délivrée par tout moyen, pour une

entrée en vigueur immédiate, avant d'être formalisée par un arrêté motivé dans l'heure qui suit sa délivrance conformément au dixième alinéa du IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Il observe que le projet de loi prévoit que si l'arrêté motivé n'est pas pris dans l'heure qui suit la délivrance par tout moyen de l'autorisation, le recours aux dispositifs aéroportés doit être interrompu. Il estime nécessaire, afin que soit mieux assuré le droit à un recours juridictionnel effectif que la délivrance de l'autorisation préfectorale non formalisée, d'une part, intervienne par tout moyen permettant d'assurer sa matérialité et, d'autre part, fasse immédiatement l'objet d'une publicité par tout moyen, sans préjudice de la publication de cette même autorisation sous forme d'arrêté, selon les modalités de droit commun au recueil des actes administratifs de la préfecture, qui devra intervenir dans les meilleurs délais. Pour les mêmes motifs, il recommande également qu'un arrêté motivé soit, dans tous les cas, établi, c'est-à-dire même dans le cas où l'aéronef n'aurait volé que moins d'une heure.

118. Sous ces réserves, le Conseil d'Etat estime que la disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions modifiant les conditions d'utilisation des dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation

119. Le projet de loi vise à modifier substantiellement les conditions d'utilisation des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation fixées par les articles L. 233-1 à L. 233-2 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositifs ont pour finalité de prévenir et réprimer le terrorisme, de faciliter la constatation d'infractions se rattachant pour l'essentiel à la criminalité organisée mais aussi la préservation de l'ordre public à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes. Ils permettent de confronter les données collectées par la lecture automatisée des plaques, c'est-à-dire les caractéristiques du véhicule, avec d'autres traitements de données, comme celui relatif aux véhicules volés ou signalés. Même si figurent parmi les données collectées les images des personnes à bord du véhicule, celles-ci ne peuvent fonder les recherches dans d'autres traitements de données. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de préciser que les traitements des données recueillies par cette lecture automatisée ne peuvent mettre en œuvre de dispositif de reconnaissance faciale.

120. Comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision validant les dispositions actuellement applicables en la matière (Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*), il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le respect de la vie privée.

121. Le projet de loi propose tout d'abord d'étendre le champ des infractions justifiant l'usage de ce dispositif aux infractions de vol aggravé et de recel, d'évasion réalisées par violence, effraction ou corruption, d'escroquerie, de soustraction de mineurs, d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier des étrangers. Le Conseil d'Etat constate que la délimitation du champ des crimes et délits autorisant le recours à ce dispositif demeure précise et que son extension porte sur des infractions pour lesquelles ce recours est pertinent aux fins de rechercher leurs

auteurs. Dans ces conditions, il estime que cette extension ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

122. Le projet de loi entend également modifier les conditions dans lesquelles les données recueillies peuvent être conservées et consultées. Dans le régime actuel, elles peuvent être conservées pendant quinze jours lorsqu'elles n'ont fait ressortir aucun rapprochement avec les données conservées dans l'un des autres fichiers mentionnés à l'article L. 233-2 du code de la sécurité intérieure, comme le traitement automatisé des données relatives aux véhicules volés ou signalés (FOVeS) ou le système d'information Schengen (N-SIS). La consultation de ces données est cependant prohibée pendant ce délai. En revanche, lorsqu'un tel rapprochement est constaté la durée de conservation est portée à un mois et la consultation est possible par les services autorisés. Ces données sont ensuite conservées aussi longtemps que les besoins d'une procédure pénale ou douanière l'exigent. Le projet de loi remet en cause ce dispositif en permettant de conserver ces données une année à compter de leur collecte. Pendant un mois la consultation sera ouverte aux personnels de la police et de la gendarmerie nationales ou des douanes, ainsi que des services de renseignement luttant contre le terrorisme, que ces données aient donné lieu ou non à un rapprochement avec les traitements précités. En revanche, au-delà de ce délai, l'accès à ces données sera possible mais uniquement sur autorisation d'un magistrat et pour les besoins exclusifs des enquêtes judiciaires et des instructions portant sur les infractions, dont la liste est limitativement énumérée à l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure. Cette consultation ne pourra être opérée que par des officiers et agents de police judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que les agents des douanes investis de missions de police judiciaire, individuellement désignés et dûment habilités et ce, pour une durée d'une année.

123. Il résulte de l'étude d'impact que les forces de sécurité intérieure doivent faire face à des phénomènes de criminalité de plus en plus sophistiqués, qui mettent partiellement en échec le dispositif actuel. En particulier, il est montré que la criminalité organisée use de procédés qui imposent de mener des investigations sur plusieurs mois pour remonter des filières de mieux en mieux organisées. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la conservation des données et leur consultation pour une durée d'une année apparaissent proportionnées aux besoins ainsi exprimés. Par ailleurs, il constate que les conditions de consultation de ces données au-delà d'un mois, et particulièrement l'autorisation délivrée par un magistrat et ce, uniquement pour les infractions objets de ce dispositif, apportent des garanties de nature à concilier de manière équilibrée d'une part la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions et d'autre part l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le respect de la vie privée.

Sur les dispositions relatives à la faculté, pour les agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, de ne pas être identifiés par leurs nom et prénom mais par leur numéro d'immatriculation administrative

124. Le projet de loi entend modifier l'article 15-4 du code de procédure pénale, afin que l'ensemble des agents de police et de gendarmerie nationales ainsi que les agents des douanes puissent, sans autorisation administrative préalable, ne pas être identifiés par leurs nom et prénom mais par leur numéro d'immatriculation administrative (pseudonymisation) dans les actes de procédure qu'ils établissent ou dans lesquels ils interviennent, ou lorsqu'ils sont appelés à déposer ou comparaître comme témoin ou à se constituer partie civile.

125. Ainsi qu'il l'avait relevé dans son avis n° 407526 du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat rappelle qu'aucune norme supérieure à la loi, ni aucun principe n'imposent que les agents soient désignés par leurs nom et prénom.

126. Néanmoins, il précise d'une part, en ce qui concerne la généralisation sans autorisation administrative préalable de l'identification des personnels de la police et de la gendarmerie nationales dans les actes de procédure pénale par leur immatriculation administrative, que le législateur doit s'assurer qu'il ne porte pas atteinte aux droits de la défense, garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui impliquent notamment que toute preuve puisse être débattue devant le juge. Cette exigence découle également du droit à un procès équitable, garanti par le même article de la Déclaration de 1789 comme par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il en résulte en particulier, selon la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *« qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause »* (cons. 25).

Le Conseil constitutionnel, saisi des dispositions de l'article 706-74-1 du code de procédure pénale permettant aux agents de la police et de la gendarmerie nationales affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de criminalité et de délinquance organisées de ne pas être identifiés par leurs nom et prénom, a, dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 (cons. 287 à 297), notamment relevé que *« saisi par une partie à la procédure d'une requête écrite et motivée en vue de l'exercice des droits de la défense ou des droits de la partie civile et tendant à la communication des nom et prénom de cet agent, le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République, selon les cas, communique l'identité de l'agent, sauf s'il estime que la révélation de l'identité de cette personne ferait peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches »*.

Le Conseil d'Etat en déduit que la pseudonymisation est toujours possible, dès lors qu'elle peut être levée par l'autorité judiciaire compétente si elle l'estime nécessaire en vue de l'exercice des droits de la défense et que la possibilité pour les agents de s'identifier par leur numéro d'immatriculation sans autorisation administrative préalable ne se heurterait pas à un obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, tant pour les agents ayant établi et signé les actes de procédure que pour ceux qui sont intervenus dans leur établissement et y sont mentionnés à ce titre, sans qu'il y ait lieu d'opérer une distinction entre ces deux situations.

127. Le Conseil d'Etat ajoute, d'autre part, en ce qui concerne l'identification des agents par leur numéro d'immatriculation administrative lorsqu'ils sont amenés à déposer ou à comparaître comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et à se constituer partie civile, qu'il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que *« 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, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »* (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-112 QPC, 1^{er} avril 2011, cons. 3). En outre, selon le d du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à un procès équitable implique notamment *« le droit d'interroger ou faire interroger les témoins à charge »*. Ces

stipulations ne font pas obstacle à la pseudonymisation des témoins dès lors, d'une part, qu'elle repose sur des motifs visant à assurer la protection des agents, comme pour les agents infiltrés (CEDH, 15 juin 1992 *Lüdi c./ Suisse*), d'autre part, que la procédure judiciaire compense de manière suffisante les obstacles auxquels se heurte la défense et que, notamment, le juge puisse connaître l'identité du témoin (CEDH, 23 avril 1997, *Van Mechelen c./ Pays-Bas*) et, enfin, qu'une éventuelle condamnation ne puisse être fondée « *uniquement, ni dans une mesure déterminante* », sur les déclarations anonymes (CEDH, 26 mars 1996, *Doorson c./ Pays-Bas* § 76).

Le Conseil d'Etat en déduit que le respect de ces exigences, comme celui des droits de la défense, n'implique pas nécessairement que l'identification par son numéro d'immatriculation d'un agent appelé à témoigner soit soumise à une autorisation administrative mais qu'il peut être assuré par un dispositif dans lequel il serait loisible à l'agent d'opter pour ce mode d'identification, sauf opposition d'une partie qui conduirait le juge à vérifier l'existence de risques justifiant la pseudonymisation et l'absence d'entrave à l'exercice de la défense.

128. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi s'inscrit dans le cadre fixé par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 12 juin 2025 et répond aux conditions et recommandations qu'il avait fixées dans son avis précité du 16 novembre 2023.

129. Il rappelle en particulier que, pour assurer le caractère équitable du procès, il doit toujours être loisible à la partie lésée de contester devant l'autorité judiciaire compétente cette pseudonymisation. Il revient alors à cette dernière d'apprécier si des motifs sérieux, tenant en l'espèce aux risques encourus par l'agent, la conduisent à ne pas faire droit à cette demande. Il observe que le projet de loi répond à cette condition en reprenant la procédure de recours prévue à l'actuel II de l'article 706-74-1 du code de procédure pénale précité : saisi par une partie à la procédure d'une requête écrite et motivée en vue de l'exercice des droits de la défense ou des droits de la partie civile et tendant à la communication des nom et prénom d'un agent identifié par son numéro d'immatriculation, il appartiendra au juge ou au procureur de la République, selon les cas, de communiquer son identité, sauf s'il estime, au regard des observations de l'agent, que la révélation de son identité fait peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.

130. En outre, comme il l'avait recommandé dans son avis cité précédemment du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat relève que l'identification par le numéro d'immatriculation n'est pas systématique mais constitue une faculté ouverte aux agents.

131. En revanche, le Conseil d'Etat estime qu'en n'encadrant d'aucune façon cette faculté ouverte aux agents, qu'il prévoit de rendre applicable à l'ensemble du champ pénal et non seulement à certains services chargés d'enquêtes dans des domaines sensibles où le législateur pouvait présumer que l'agent était toujours exposé à des risques, de recourir à leur identification par leur numéro d'immatriculation administrative, le projet de loi ne procède pas à une conciliation suffisamment équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits de la défense. Le Conseil d'Etat observe également, d'une part, que la pseudonymisation ne devient pas la règle mais doit demeurer une exception, et que, d'autre part, c'est bien à l'aune de ce même critère que le juge saisi par une partie examinera s'il y a lieu ou non de communiquer l'identité de l'agent qui aura eu recours à cette faculté. Il avait d'ailleurs déjà relevé dans son avis du 16 novembre 2023 que les agents « *seraient ainsi appelés à apprécier, au regard des faits en*

cause dans chaque procédure et des conditions de leur intervention, la nécessité de recourir à cette mesure de protection » et qu'un tel dispositif prévoyant une faculté « aurait pour avantage de maintenir le lien entre la pseudonymisation et l'existence d'un risque justifiant que l'agent y recoure ». C'est pourquoi, il estime nécessaire que soit ajouté que c'est « lorsque la révélation de son identité est susceptible de faire peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches » que tout agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peut être identifié, à défaut de ses nom et prénom, par un numéro d'immatriculation administrative. Il estime que cette mention, qui est identique dans sa formulation à celle figurant à l'article 706-74-1 du code de procédure pénale, permet de couvrir l'exposition d'un agent et de ses proches à tout risque d'atteinte à la personne, y compris par des menaces de révéler des informations relatives à sa vie privée, familiale ou professionnelle permettant de l'identifier ou de localiser ses lieux de vie.

132. Par ailleurs, le Conseil d'Etat prend acte de ce que le Gouvernement choisit de ne pas prévoir que l'identité de l'agent soit communiquée, par principe, au mis en cause qui en fait la demande, ni de revoir le régime de répression de la révélation de l'identité des agents. Ces choix d'opportunité n'appellent pas d'observation de sa part.

133. Enfin, le Conseil d'Etat s'assure de la cohérence du choix de supprimer ou au contraire de maintenir les dispositifs spéciaux de pseudonymisation existants. A cet égard, il approuve l'abrogation de l'article 706-74-1 du code de procédure pénale applicable aux agents affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées, ainsi que la mise en cohérence des dispositions ouvrant une faculté de pseudonymisation aux agents des douanes, se traduisant par la modification des articles 55 bis du code des douanes, L. 286 BA du livre des procédures fiscales et 3-1 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales, afin qu'ils renvoient au nouvel article 15-4 du code de procédure pénale.

134. Par cohérence, le Conseil d'Etat propose de supprimer la dernière phrase du second alinéa de l'article 15-3 du même code, selon laquelle les officiers ou agents de police judiciaire peuvent s'identifier dans le procès-verbal de dépôt de plainte par leur numéro d'immatriculation administrative, dont le maintien serait redondant avec le nouvel article 15-4. Il invite également le Gouvernement à s'assurer de la possibilité du maintien des autres dispositifs spéciaux de pseudonymisation, en particulier celui prévu par l'article 706-24 du code de procédure pénale.

Sur les dispositions relatives à l'usage des caméras individuelles par les agents des douanes

135. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure afin de permettre aux agents des douanes d'utiliser des caméras individuelles.

136. Les dispositions de cet article ont été déclarées, sous une réserve d'interprétation, conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 104 à 122).

137. Le Conseil d'Etat estime que cette modification, qui ouvre la faculté aux agents des douanes d'utiliser des caméras individuelles dans les mêmes conditions que celles applicables aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale, procède à une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention

des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, et ne se heurte à aucun autre obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Dès lors que la définition des missions de polices administrative et judiciaire de ces derniers mentionnée au premier alinéa de l'article L. 241-1 permet d'inclure celles des agents des douanes, il simplifie la rédaction du projet sur le modèle de l'article L. 243-1 du même code relatif aux caméras embarquées.

Sur les dispositions relatives aux sanctions encourues en cas de non-respect d'une mesure de fermeture administrative

138. Le projet de loi article prévoit de réécrire les dispositions du code de la sécurité intérieure et de la santé publique aux fins d'harmoniser en même temps qu'aggraver pour certains établissements les sanctions pénales encourues par les établissements visés au Titre II du Livre III du code en cas de non-respect d'une mesure de fermeture administrative. Il opère une distinction entre deux catégories d'établissements pour tenir compte de la gravité des motifs de fermeture. Il instaure en outre, dans tous les cas, la possibilité d'une exécution d'office de la mesure qui ne serait pas suivie d'effet.

139. Le Conseil d'Etat observe que pour les établissements commercialisant du protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable, le projet de loi prévoit que la mesure de fermeture administrative peut être ordonnée aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote et que le non-respect de cette mesure est sanctionné d'une peine de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 7 500 euros, auxquelles peuvent s'ajouter la peine complémentaire de confiscation des revenus générés pendant la période d'ouverture postérieure à la notification, celle d'interdiction de gérer un commerce pendant cinq ans et, en cas de récidive, celle de la confiscation de tous les biens ayant permis la commission de l'infraction. Les mêmes peines sont encourues au cas du non-respect d'une mesure de fermeture administrative des établissements commercialisant des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs en violation de la réglementation applicable. Le projet de loi entend ainsi aligner ces peines sur celle, aujourd'hui encourue par tout commerce ou établissement ouvert au public aux fins de prévenir la commission ou la réitération des infractions prévues aux articles 222-34 à 222-39, 321-1, 321-2, 324-1 à 324-5, 450-1 et 450-1-1 du code pénal ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions rendus possibles par les conditions de son exploitation ou sa fréquentation, peine qui est prévue à l'article L. 333-2 du code de la sécurité intérieure.

140. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi qu'il est indiqué au point 9 que le Conseil constitutionnel a jugé cette dernière disposition conforme à la Constitution dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 en considération de la gravité des infractions dont il s'agit de prévenir la commission ou la réitération par la mesure de fermeture ou du trouble public en résultant.

141. Il observe que si, pour les cas des deux nouveaux types d'établissements auxquels seraient applicables les mêmes peines, les infractions dont il s'agit de prévenir la commission ou la réitération par une mesure de fermeture administrative n'apparaissent pas relever d'une gravité aussi élevée que celles visées à l'article L. 333-2, le projet de loi prévoit, à la différence de cet article, que la mesure de fermeture administrative instaurée est subordonnée à la constatation d'un trouble « grave » à l'ordre public ainsi généré par le non-respect de la réglementation qui leur est applicable. Le Conseil d'Etat estime que dans ces conditions, les

peines envisagées pour sanctionner le non-respect de ces mesures n'apparaissent pas manifestement disproportionnées.

Sur les dispositions relatives à l'utilisation de traitements algorithmiques sur des images afin de détecter et signaler en temps réel des événements prédéterminés susceptibles de menacer la sécurité des personnes

142. L'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions a autorisé, à titre expérimental, jusqu'au 31 mars 2025, une utilisation de la vidéoprotection assistée par intelligence artificielle. L'usage de ce dispositif était borné à la sécurisation de manifestations sportives, récréatives ou culturelles de grande ampleur, exposées à des risques particuliers de sécurité. Toutes les caméras de surveillance pouvaient faire l'objet d'un traitement algorithmique destiné à détecter des événements prédéterminés (définis par le décret du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs pris en application de l'article 10 de la loi du 19 mai 2023) de nature à permettre d'attirer l'attention des services de sécurité sur un risque localisé par l'implantation de la caméra. Tant la création du traitement et ses conditions de réalisation, le cas échéant par un sous-traitant, que sa mise en œuvre sur autorisation administrative, ont été entourés à la suggestion du Conseil d'Etat (avis d'assemblée générale, n° 406383 du 15 décembre 2023, points 22 à 27) puis par le législateur de très nombreuses garanties de manière à préserver les libertés publiques et la protection des données personnelles. L'expérimentation devait faire l'objet d'un rapport, dans des conditions régies par un décret en Conseil d'Etat (décret du 11 octobre 2023 relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitement algorithmique d'images légalement collecté au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs).

143. Le rapport du comité d'évaluation a été déposé en janvier 2025 et, conformément à la loi, immédiatement rendu public. Le Conseil d'Etat note que le bilan tiré par le comité est celui d'un intérêt opérationnel encore inégal, certains des événements prédéterminés n'ayant pu donner lieu à une exploitation utile, alors que dans d'autres cas une réelle plus-value pouvait être constatée. Très strictement encadré par le droit, le dispositif est apparu au comité comme ne portant atteinte à aucune liberté publique ni dans sa conception ni dans sa mise en œuvre. Le comité a conclu par plusieurs questions relatives à des évolutions juridiques, dont la plupart concernent les domaines réglementaires ou opérationnels, sans prendre parti sur la nécessité d'aucune d'entre elles.

144. Sur cette base, le Gouvernement a proposé de rouvrir l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2027, en prévoyant le dépôt d'un rapport analogue à celui ayant été déposé au plus tard le 30 septembre 2027. Le Parlement avait déjà adopté cette disposition par un amendement devenu l'article 15 de la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sécurité dans les transports, que toutefois le Conseil constitutionnel a censuré (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, points 134 à 138) comme dénué de tout lien avec le projet de loi.

145. Examinant ces dispositions, le Conseil d'Etat a estimé, dans son avis n° 409542 des 7 et 13 mai 2025, que la reconduction pure et simple du dispositif, contraignant mais protecteur, auquel il avait déjà donné un avis favorable (avis du 15 décembre 2023 précité) et que le Conseil constitutionnel a expressément reconnu comme conforme à la Constitution par

sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023 (points 26 à 49, au prix d'une réserve d'interprétation qui n'appelle pas de modification législative pour être utilement prise en compte), répondait de manière adéquate au bilan de l'évaluation et permettrait, au terme de cette période de décider de l'abandon ou de la pérennisation de la technique.

146. Le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 et pérennisant certains dispositifs institués lors des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, prévoyant cette prolongation a été adopté définitivement par le Parlement le 5 février 2026.

147. Le projet de loi propose de prolonger l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030 mais aussi d'en étendre le champ d'application. Borné aujourd'hui à la prévention des risques de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes dans des lieux accueillant des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, ce dispositif serait désormais applicable à des événements qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou en raison de circonstances sont particulièrement exposés à ces risques, ainsi qu'à des bâtiments ou lieux ouverts au public qui, par leur nature, sont de façon permanente ou en raison de circonstances exceptionnelles, particulièrement exposés à ces risques et à leurs abords, dont la liste est définie par arrêté du ministre de l'intérieur.

148. Le Conseil d'Etat estime tout d'abord que la prolongation de l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030, justifiée en particulier par l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, est de nature à en permettre une meilleure évaluation et ce, alors que le champ du dispositif aura été étendu, y introduisant de la sorte de nouveaux paramètres.

149. Il considère ensuite que le champ d'application de ce dispositif demeure défini en fonction des risques particulièrement graves auxquels ces événements, bâtiments ou lieux ouverts au public sont exposés. Comme le souligne la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dans son avis du 12 mars 2026 sur ce projet, il appartiendra cependant à l'arrêté ministériel précité de fixer la liste de ces bâtiments ou lieux en justifiant, au cas par cas et de manière circonstanciée, l'ajout de chacun des bâtiments et lieux ouverts au public qui ne répondent pas à des critères permanents d'exposition aux risques sans se limiter à renvoyer à une catégorie générale. En outre, observant que ces événements, bâtiments ou lieux ouverts au public, comprennent ceux dans le cadre duquel sont exercées des libertés fondamentales comme celles des cultes, de manifester ou d'expression, le Conseil d'Etat prend acte que les dispositions qui lui sont soumises n'ont pas pour objet de modifier les conditions d'implantation des dispositifs de vidéoprotection et les garanties qui s'y attachent, lesquelles excluent l'usage de dispositifs de reconnaissance faciale, pas plus qu'elles n'autorisent que les traitements algorithmiques en cause puissent être utilisés à d'autres fins que de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler des risques graves d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes.

150. Les autres garanties aujourd'hui applicables demeurant, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions relatives à l'inspection visuelle des véhicules par des agents privés de sécurité

151. Le projet de loi entend autoriser certains agents privés de sécurité à procéder à des inspections visuelles de véhicules, sans être soumis au contrôle d'un officier de police judiciaire, aux fins de sécurisation des lieux dont ils ont la garde.

152. Comme il l'a rappelé dans son avis n° 409542 des 7 et 13 mai 2025 portant sur le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 et pérennisant certains dispositifs institués lors des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui prévoyait une mesure identique mais limitée aux seuls sites accueillant de grands événements ou rassemblements tels que définis à l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure, le Conseil d'Etat souligne, en premier lieu, que si le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure qui permettent à des agents privés de sécurité, dans certaines configurations, de procéder à des palpations de sécurité et à l'inspection et à la fouille de bagages, en dehors de tout contrôle d'un officier de police judiciaire et sans qu'ils ne soient au préalable habilités ou agréés (décisions du Conseil constitutionnel n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 92 à 98 et n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 61 à 67), des contrôles opérés sur les véhicules portent une atteinte particulièrement forte au droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés.

153. Le Conseil d'Etat examine, en second lieu, ces dispositions au regard de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il découle l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, cons. 18 et 19). Il rappelle que cette exigence ne fait cependant pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées et ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, cons. 6).

154. Le Conseil d'Etat relève d'abord que les agents privés de sécurité qui bénéficieront de cette nouvelle prérogative sont seulement ceux mentionnés au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire les agents exerçant des activités consistant à fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes. Il observe qu'en application de l'article L. 613-7-3 du même code, la nouvelle prérogative, que le Conseil d'Etat propose d'insérer dans un nouvel article L. 613-2-1 de ce code, sera également applicable aux personnes exerçant l'activité mentionnée au 1° bis de l'article L. 611-1. Il estime donc que la référence à ce 1° bis prévue par le projet de loi, qui est redondante avec l'article L. 613-7-3, doit être supprimée.

155. Il relève ensuite que le projet de loi prévoit seulement la possibilité pour les agents privés de sécurité de procéder à des inspections visuelles de véhicules, coffre inclus, à l'exclusion de toute fouille et sous la réserve du consentement exprès du conducteur, ce qui constitue une prérogative de portée limitée. Le refus de se soumettre à un tel contrôle a pour seule conséquence que ces agents peuvent refuser au conducteur l'accès au site avec son véhicule, sans préjudice d'un accès sans le véhicule. Il constate qu'est par ailleurs exclue la possibilité de procéder à une telle inspection des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence, comme il l'avait suggéré dans son avis précité des 7 et 13 mai 2025.

156. Le Conseil d'Etat relève également que le projet de loi prévoit, comme il l'avait aussi recommandé, que les contrôles ne pourront porter que sur les véhicules dont les conducteurs souhaitent, à quelque titre que ce soit, accéder aux lieux dont les agents privés de sécurité ont la garde et qu'il ne pourra ainsi être procédé à leur inspection visuelle qu'à l'occasion de cet accès, et non de manière permanente.

157. Le Conseil d'Etat considère toutefois que le projet de loi ne circonscrit pas suffisamment son champ d'application aux seuls lieux gardés par les agents privés de sécurité pour lesquels l'inspection visuelle des véhicules souhaitant y accéder est strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées et, partant, ne procède pas à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789. C'est pourquoi, il estime nécessaire de préciser les installations et établissements nécessitant que les agents privés de sécurité qui en ont la garde puissent procéder à l'inspection visuelle des véhicules souhaitant y accéder. Il propose de modifier le projet de loi en ce sens en prévoyant, d'une part, que pour les lieux par nature sensibles (établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement mentionné à l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure, enceintes mentionnées au I de l'article L. 613-3 du même code et lieux mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense), les agents qui en ont la garde pourront toujours procéder à l'inspection visuelle des véhicules souhaitant y accéder. D'autre part, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police pourra également autoriser, pour une durée déterminée, les agents à procéder à l'inspection visuelle des véhicules, y compris de leurs coffres, souhaitant accéder aux lieux dont il fixe la liste n'entrant pas dans les catégories précédemment énumérées.

158. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il n'est pas utile que la nouvelle disposition rappelle que les agents doivent suivre une formation préalable pour pouvoir procéder à l'inspection visuelle des véhicules. Il observe en effet qu'une telle mention ne figure pas aux articles L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure définissant les prérogatives actuelles des agents privés de sécurité exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du même code, et y décèle, par suite, un risque d'interprétation erronée *a contrario* de ces dispositions qu'il estime préférable d'éviter. Il propose donc la suppression de cette mention. Il souligne néanmoins que les agents privés de sécurité devront avoir été spécialement et préalablement formés à cet effet pour pouvoir procéder à des telles inspections et que les dispositions réglementaires du code de la sécurité intérieure et des arrêtés ministériels pris pour leur application, relatives à la formation initiale et continue des agents, devront nécessairement être adaptées à cette fin pour permettre l'application de la nouvelle mesure.

Sur les dispositions relatives à l'expérimentation de l'usage des caméras individuelles par certains agents privés de sécurité

159. Le projet de loi propose, à titre expérimental, que certains agents privés de sécurité exerçant des activités de surveillance ou de gardiennage soient autorisés à procéder à l'enregistrement audiovisuel de leurs interventions au moyen de caméras individuelles.

160. Le Conseil d'Etat vérifie que ces dispositions procèdent à une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 104 à 122) et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

161. Il s'assure également qu'elles ne méconnaissent ni les droits de la défense, ni le droit à un procès équitable, garantis par l'article 16 de Déclaration de 1789 (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 104 à 122) et par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

162. Le Conseil d'Etat examine enfin ces dispositions au regard de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il découle l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, cons. 18 et 19). Il rappelle que cette exigence ne fait cependant pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées et ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, cons. 6).

163. Le Conseil d'Etat relève d'abord que les agents privés de sécurité qui bénéficieront de cette nouvelle prérogative sont seulement ceux exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire les agents exerçant des activités consistant à fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes. Il observe que l'intention du Gouvernement est de procéder à une expérimentation ciblée et non d'ouvrir à l'ensemble des agents privés de sécurité la possibilité de recourir à l'usage de caméras individuelles. Le projet de loi prévoit à cette fin de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la détermination de celles des activités exercées par les agents privés de sécurité mentionnées au 1° de l'article L. 611-1 qui entreront dans le champ de l'expérimentation.

164. Le Conseil d'Etat note ensuite que le projet de loi reprend un grand nombre de garanties jugées nécessaires par le Conseil constitutionnel pour des dispositifs similaires. A ce titre, le projet de loi entend prévenir la commission d'agressions contre les agents privés de

sécurité et les personnes fréquentant les lieux placés sous leur garde. Il poursuit ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. L'enregistrement, qui n'est pas permanent, ne peut être déclenché que lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées. Est ainsi exclu un usage généralisé et discrétionnaire. Une information générale du public sur l'emploi de ces caméras individuelles est organisée par le Conseil national des activités privées de sécurité et un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre, celle-ci devant être portée de façon apparente par les agents. En outre, si les dispositions contestées prévoient que le déclenchement de l'enregistrement peut ne pas faire l'objet d'une information des personnes enregistrées, elles n'ont réservé cette possibilité qu'au cas où les circonstances de l'incident l'interdisent. Enfin, les agents auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent.

165. Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi prévoit deux garanties supplémentaires liées au statut des personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure. D'une part, un registre des agents qui seront autorisés à faire usage de caméras individuelles et des cas dans lesquels ils en ont fait usage devra être tenu à la disposition du Conseil national des activités privées de sécurité pour l'exercice de ses missions de contrôle et disciplinaire à leur égard au titre des articles L. 634-1 à L. 634-15 du code de la sécurité intérieure. D'autre part, les agents autorisés à porter des caméras individuelles devront avoir été spécialement et préalablement formés à cet effet, selon des modalités qui seront fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur.

166. Le Conseil d'Etat relève également que les enregistrements, qui constituent des traitements de données à caractère personnel, seront soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. De plus, les modalités d'utilisation des données collectées seront précisées par le décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés auquel le projet de loi renvoie, notamment les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images.

167. Le Conseil d'Etat rappelle enfin que les personnes exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure ne peuvent légalement exercer leurs fonctions que dans la limite des bâtiments, lieux et périmètres mentionnés au premier alinéa de l'article L. 613-1 du même code, ou sur la voie publique dans le cas prévu à titre exceptionnel au second alinéa du même article. Il estime dès lors que la mention du projet de loi selon laquelle l'enregistrement peut avoir lieu aux « *abords immédiats* » des bâtiments et installations dont elles ont la garde, alors que l'article L. 613-1 ne prévoit pas une telle possibilité, ne peut être maintenue.

168. Son champ d'application ainsi précisé, et sous le bénéfice de modifications rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes, le Conseil d'Etat estime que la disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions modifiant les conditions d'utilisation de la vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de rétention douanière

169. Le projet de loi vise à modifier les dispositions des articles du titre V *bis* du Livre II du code de la sécurité intérieure qui régissent les conditions du placement sous vidéosurveillance des cellules de garde à vue et de retenue douanière pour supprimer l'obligation, prévue à l'article L. 256-1 du code, de procéder à l'enregistrement des images captées au cours de la vidéosurveillance en raison des difficultés de mise en œuvre opérationnelle auxquelles se heurtent aujourd'hui les services et qui conduisent de fait à rendre très largement inapplicable la possibilité de recourir à ce dispositif de surveillance, auquel il peut être recouru lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui.

170. Le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions applicables au traitement des images des personnes placées en cellule de garde à vue ou de retenue douanière relèvent du champ d'application de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, transposée au titre III de la loi n° 78 17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui, aux termes de l'article 87 de cette loi, porte sur le traitement de données à caractère personnel « *à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* ». En outre, le règlement (UE) 2016/679 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 s'applique là où la directive précédemment citée ne régit pas les traitements considérés.

171. Le Conseil d'Etat rappelle que, dans sa décision n° 2021-835 DC du 21 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en permettant de placer sous vidéosurveillance une personne placée en garde à vue ou en retenue douanière pour prévenir les risques d'évasion et les menaces qu'elle pourrait présenter pour elle-même ou pour autrui, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, mentionnées à l'article 87 de la loi du 6 janvier 1978.

172. Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de la seule finalité de prévention des atteintes à la personne détenue par suicide ou violence en garde à vue ou retenue douanière aujourd'hui assignée à ce traitement de données, ni les exigences constitutionnelles ou conventionnelles, de manière générale, ni le texte du règlement (UE) 2016/679 et de la directive (UE) 2016/680 n'exigent que des données traitées soient par ailleurs enregistrées. Il estime que la mesure envisagée, qui limite l'usage de la vidéosurveillance au seul visionnage en temps réel des images captées, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions n'appelant pas d'observation du Conseil d'Etat

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

- de créer de peines pour non-respect du dessaisissement, d'aggraver le quantum des peines applicables au port et au transport d'explosifs et de produits pyrotechniques, d'étendre le champ du régime de signalement des articles pyrotechniques et d'étendre la procédure à juge unique à des infractions déterminées ;

- d'étendre la possibilité à tous les procureurs de la République, aujourd'hui réservée au procureur de la République anti-criminalité organisée et aux procureurs affectés dans des tribunaux où sont installés des juridictions interrégionales spécialisées, de leur propre initiative ou à la demande des services de renseignement, de communiquer à ces derniers des informations couvertes par le secret de l'enquête ou de l'information, en application de l'article 706-105-1 du code de procédure pénale ;

- de supprimer la limitation de durée de conservation de la qualité d'officier de police judiciaire applicable aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales et de confier de nouvelles prérogatives aux agents de police judiciaire, en leur permettant de réaliser des constatations en matière criminelle flagrante et d'exécuter des actes demandés par des parquets hors ressort, et à certains agents de police judiciaire adjoints, auxquels sera confiée la possibilité de recueillir des plaintes et de réaliser des auditions ;

- de transférer la charge de la domiciliation procédurale des victimes et témoins des commissariats de police et brigades de gendarmerie à des structures dont la liste sera déterminée par décret.

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

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 19 mars 2026.