



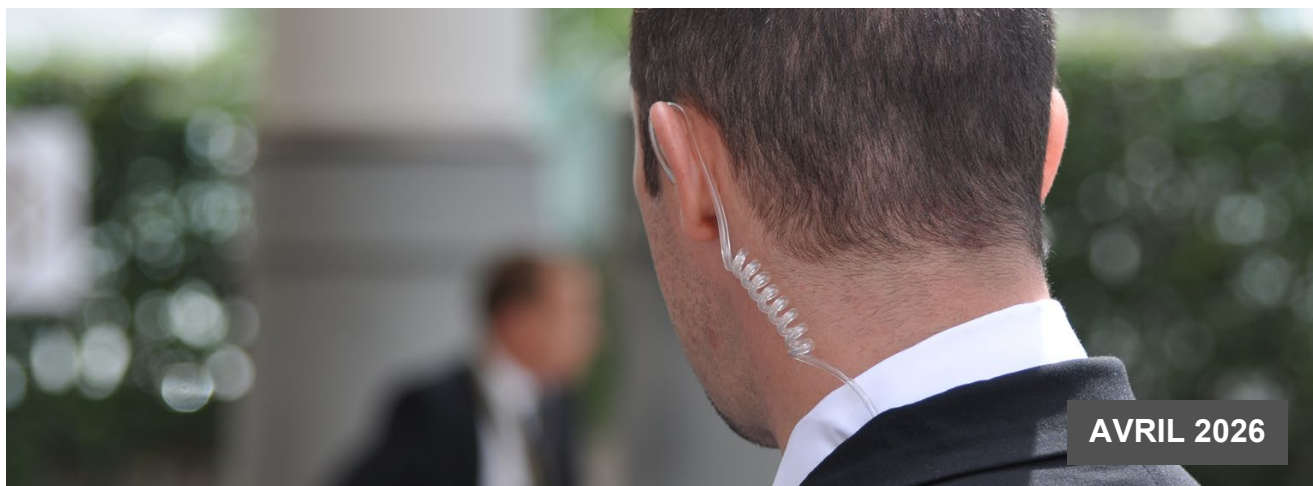
Protection policière particulière des personnes menacées par les organisations criminelles

La proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale à l'initiative de la députée Sandra Regol (groupe Écologiste et social), vise à créer un mécanisme administratif spécifique de protection des personnes et des associations impliquées dans la dénonciation et la prévention des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées ou dans l'accompagnement des personnes victimes de ces infractions.

Toutefois, l'instruction conduite par le rapporteur a permis d'établir que dès lors qu'elles sont effectivement menacées, ces personnes sont, en l'état actuel, déjà protégées par le service de la protection (SDLP) rattaché au ministre de l'intérieur. Le ministre attribue en effet la protection après évaluation de la menace réalisée par l'unité de concours à la lutte antiterroriste (l'UCLAT). La protection prend la forme d'une protection rapprochée par des personnels spécialisés de la police nationale. Les personnes collaborant avec la justice et qui sont susceptibles de représailles bénéficient elles de mesures de protection et de réinsertion spécifiques décidées par l'autorité judiciaire et qui peuvent aller jusqu'à l'usage d'une identité d'emprunt.

La commission a conscience des difficultés quotidiennes vécues par les habitants honnêtes des quartiers où se développent les trafics et salue l'engagement de ceux, particuliers ou associations, qui luttent au quotidien contre ce fléau. Elle partage également l'objectif de la proposition de loi de renforcer la lutte contre la loi du silence sur laquelle prospèrent les organisations criminelles.

Toutefois, la commission ne peut que constater, à la suite de son rapporteur, que les services de police et de gendarmerie sont d'ores et déjà en mesure d'assurer la protection de toutes les personnes effectivement menacées dans le cadre du dispositif actuel. La création d'un dispositif spécifique serait susceptible d'affaiblir ce qui fonctionne aujourd'hui. C'est pourquoi la commission a suivi l'avis de son rapporteur et n'a pas adopté cette proposition de loi.



I. Quelle que soit l'origine de la menace, le dispositif actuel de protection de personnes menacées est souple, cohérent, réactif et suffisamment calibré

A. La protection rapprochée : une mesure exceptionnelle dont l'organisation est centralisée

La protection consiste en l'accompagnement des personnes menacées par des **officiers de sécurité spécialement formés**, quelle que soit la cause de cette menace (terroriste, étatique pour les réfugiés politiques, criminelle). Le **ministre de l'intérieur** accorde la protection au **cas par cas après évaluation de la menace** réalisée par l'**UCLAT**. Les personnes protégées sont prises en charge par le **SDLP**, rattaché au directeur général de la police nationale.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, **107 personnalités ont fait l'objet d'une évaluation de menace en lien avec la criminalité organisée** sur 531 personnalités dont la situation a été examinée au cours de la même période. Il s'agit notamment de personnels de l'administration pénitentiaire, de magistrats, de journalistes et d'autres membres de la société civile tels que les membres d'associations. Pour une personne protégée, au moins douze fonctionnaires sont mobilisés.

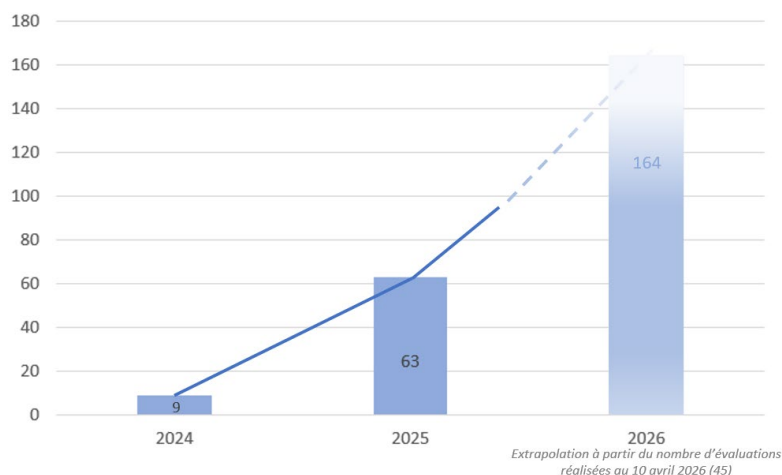
Le système de cotation de l'UCLAT

L'évaluation du risque ou de la menace comporte **quatre échelons** :

- l'absence de menace ou de risque d'une particulière intensité (4) ;
- la présence d'une menace latente ou risque d'une particulière intensité (3) ;
- la présence d'une menace prégnante (2) ;
- la présence d'une menace en cours de réalisation (1).

Source : UCLAT

Évolution du nombre de personnes dont l'exposition à la criminalité organisée a fait l'objet d'une évaluation par l'UCLAT

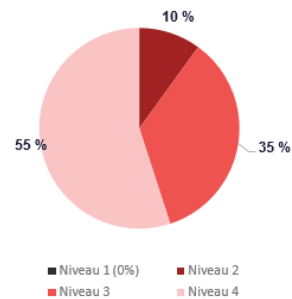


Source : commission des lois, à partir des données de l'UCLAT

En moyenne, 130 personnes sont protégées, dont 10 % sont menacées par la criminalité organisée. Cette menace est considérée comme croissante. Toutefois, **l'ensemble des personnes effectivement menacées bénéficient d'une protection.**

55 % de ces personnes relèvent du niveau 4 de menace (le moins élevé), 35 % du niveau 3 et 10 % du niveau 2 (0 du niveau 1, le plus élevé).

Répartition des 130 personnes protégées par le SDLP, en fonction de l'intensité de la menace dont elles sont la cible



Source : commission des lois, à partir des données du SDLP

B. Des mesures de sécurisation complémentaires peuvent être décidées et mises en œuvre de manière déconcentrée par les services territoriaux de police et de gendarmerie

Les services territoriaux de police et de gendarmerie assurent, **au titre de leur mission de sécurité publique, des mesures qu'on peut qualifier de « vigilance » ou de « sécurisation »** au bénéfice de personnes à risque mais à l'encontre desquelles le niveau de menace ne justifie pas de protection rapprochée.

Il s'agit des personnes particulièrement exposées à la délinquance (bijoutiers, transporteurs de fonds, débitants de tabac, élus, personnels de l'administration pénitentiaire...). Elles sont mises en place de manière souple et graduée.

Ces mesures peuvent prendre la forme d'actions de sensibilisation, de mesures de relogement décidées en partenariat avec le maire et le préfet, de traitement différencié des appels 17, de rondes et patrouilles ponctuelles. Ainsi, **3 643 fiches de personnes menacées sont actives au 7 avril 2026** dans le logiciel de traitement des appels « 17 » de la gendarmerie nationale.

Les élus exposés peuvent être dotés par le préfet d'un « bouton d'appel », permettant de déclencher un message d'alerte aux contacts préalablement enregistrés ainsi que leur géolocalisation.

II. La proposition de loi vise à créer un mécanisme hybride spécifique aux lanceurs d'alertes œuvrant contre la criminalité organisée

A. Un dispositif initialement calqué sur le statut judiciaire de témoin protégé fortement remanié en commission à l'Assemblée nationale

La proposition de loi initiale prévoyait un dispositif administratif **calqué sur celui, judiciaire, de témoin protégé prévu à l'article 706-62-2 du code de procédure pénale.**

Le premier alinéa du dispositif, en désignant les personnes **« dont les propos ou les actions sont susceptibles de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celles de leurs proches »**, en reprend exactement la formulation.

Il était également prévu que ces personnes devaient pouvoir bénéficier de mesures de protection et de réinsertion, voire être autorisées à faire usage d'une identité d'emprunt. Ces mesures devaient être décidées « en tant que de besoin » par une commission nationale à créer, **à l'instar de la commission nationale de protection et de réinsertion** compétente en matière judiciaire pour les victimes et témoins protégés ou les collaborateurs de justice.

Ces modalités d'octroi de la protection ont été abandonnées en commission au profit d'un dispositif à deux niveaux combinant les deux mécanismes de protection et de sécurisation décrits précédemment.

Les services territoriaux de premier niveau traiteraient la demande de protection et la mettraient en œuvre lorsque leurs capacités le permettraient, ou la transmettraient au niveau central pour instruction et mise en œuvre lorsque le caractère sérieux de la menace le justifierait ou que la protection à mettre en place dépasserait leurs moyens.

Il appartiendrait au service de police ou de gendarmerie saisi d'apprécier l'opportunité d'une protection **qui ne serait accordée qu'« en tant que de besoin »**.

Les mesures de protection accordées pourraient relever des **mesures de sécurisation ou de vigilance** mises en œuvre par les services territoriaux de police ou de gendarmerie, ou de **protection rapprochée** mise en œuvre par le SDLP, voire consister à titre exceptionnel en l'usage d'une **identité d'emprunt** autorisé par ce dernier.

B. Une proposition adoptée par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement et à la faveur d'une majorité d'abstentions

En séance publique, le Gouvernement a donné **un avis défavorable au texte**, après avoir rappelé que la responsabilité de l'évaluation de la menace et de la mise en œuvre de la protection lorsqu'elle est nécessaire « *dépasse largement la mission et la technicité des services territoriaux de police ou de gendarmerie* ».

Il a également averti que « *sous couvert des meilleures intentions, ce texte viendrait entraver le travail de l'administration policière en l'enfermant dans un cadre législatif plus rigide* ».

Finalement, le ministre a constaté que le **droit actuel satisfaisait l'objectif de la proposition de loi** et a donc proposé de pas créer un dispositif nouveau, concurrent et susceptible d'affaiblir l'existant.

Il n'a toutefois pas été suivi par les députés, qui ont adopté la proposition par 123 votes « pour » et 133 abstentions.

III. Si les menaces pesant sur les lanceurs d'alerte luttant contre les organisations criminelles doivent être combattues avec la plus grande force, la proposition de loi risque paradoxalement d'affaiblir le dispositif existant

A. Ce dispositif compliquerait la réponse administrative, au risque d'affaiblir la protection des personnes menacées

La commission rappelle que le premier article du code de la sécurité intérieure consacre le **devoir de l'État « d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens »**.

À ce titre, elle insiste sur le fait que **les menaces pesant sur les personnes engagées contre les organisations criminelles sont insupportables et doivent être traitées avec la plus grande sévérité.**

La commission **entend les remontées des associations de lutte contre la criminalité organisée**, qui considèrent que les lanceurs d'alerte ne sont pas suffisamment protégés.

Elle observe toutefois que toutes les personnes dont le niveau de menace est supérieur ou égal au niveau 3 sur l'échelle de l'UCLAT sont protégées, y compris ces lanceurs d'alerte. Il ressort des auditions et des travaux du rapporteur que le dispositif actuel apparaît suffisant en l'état du droit et des moyens dédiés.

De plus, **prévoir deux procédures différentes, l'une de droit commun, l'autre suivant la qualité des personnes menacées compliquerait le circuit de traitement de la menace et affaiblirait le dispositif dans son ensemble.** Comme l'a fait valoir l'UCLAT, le critère déterminant sa compétence doit demeurer la nature de la menace, et non le statut, la situation ou la qualité de la personne concernée. **L'UCLAT ne doit pas perdre cette vue globale sur l'état de la menace** quelle que soit sa cause ou ses cibles.

La commission constate par ailleurs que l'encadrement actuel du dispositif, qui relève de **doctrines internes au ministère de l'intérieur**, garantit sa **souplesse et sa réactivité**. Par exemple, la mission d'évaluation de l'UCLAT a été étendue en 2023 aux risques causés par les organisations criminelles, sans qu'une intervention du Parlement ne fût nécessaire.

Les services de police entendus par le rapporteur ont indiqué que l'assassinat de Mehdi Kessaci le 13 novembre 2025 avait matérialisé un point de rupture dans le mode d'action des organisations criminelles, qui jusqu'à présent n'avaient pas franchi ce seuil. **L'UCLAT a réagi en conséquence et elle a adapté ses méthodes d'évaluation de la menace**, ce qui de fait a élargi le spectre des personnes à protéger.



Sous couvert des meilleures intentions, ce texte viendrait entraver le travail de l'administration policière en l'enfermant dans un cadre législatif plus rigide

Laurent Nunez, ministre de l'intérieur, en séance publique à l'Assemblée nationale, JOAN (12 février 2026, p. 1486)

B. Les dispositifs judiciaires et administratifs d'anonymisation existants sont suffisamment protecteurs des lanceurs d'alerte

Le rapporteur a relevé lors de son audition de l'auteur de la proposition de loi que l'une de ses intentions premières était de **favoriser la lutte contre les trafics qui détruisent petit à petit les quartiers**. Il s'agirait, par une meilleure protection offerte à ceux qui luttent contre le crime, d'inciter les habitants à **briser la loi du silence dont profitent les trafiquants**. L'un des leviers aurait été l'anonymisation des intéressés.

Si cet objectif est louable, la commission souligne toutefois que **les dispositifs d'anonymisation existants sont nombreux et suffisants.**

Par exemple, les témoins ou les victimes sollicités **dans le cadre des enquêtes judiciaires** relatives aux organisations criminelles, peuvent être autorisés à **déposer de façon anonyme**.

Dans le cadre administratif, hors de toute procédure judiciaire, le site internet « **Ma Sécurité** », dont la création remonte à 2022, permet de **signaler en toute sécurité des faits de délinquance en lien avec des trafics de stupéfiants**. Ce dispositif fonctionne puisque les signalements transmis représentent **66 % des signalements et renseignements reçus par l'office anti-stupéfiants (OFAST)**, principal acteur policier de la lutte contre les trafics internationaux de stupéfiants.

La commission rappelle que la **lutte contre la criminalité organisée est avant tout judiciaire** : il s'agit de mettre hors d'état de nuire les criminels en recueillant des preuves de leurs trafics et les condamnant à de lourdes peines.

Pour ces raisons, à la fois pratiques et de principe, le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a suivi, de ne pas adopter la proposition de loi.

Réunie le mercredi 29 avril 2026, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 397 (2025-2026) améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Ce texte sera examiné le 7 mai 2026 en séance publique.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter [le dossier législatif](#) ;
- [Rapport législatif](#) de l'Assemblée nationale ;



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Jean-Baptiste BLANC
Rapporteur
Vaucluse
Les Républicains

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr

