

N° 334

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant diverses **dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche** (procédure accélérée),*

Par M. Stéphane LE RUDULIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 118 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. PRISE D'EMPREINTES ET DE PHOTOGRAPHIES POUR LA CONSULTATION DE SYSTÈMES D'INFORMATION EUROPÉENS (ARTICLE 33).....	6
A. LA BIOMÉTRIE, INSTRUMENT DU RENFORCEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.....	6
B. L'ARTICLE 33 PRÉVOIT LA PRISE D'EMPREINTES DIGITALES ET DE PHOTOGRAPHIES DÈS LE STADE DU CONTRÔLE D'IDENTITÉ OU DU CONTRÔLE DU DROIT AU SÉJOUR	7
II. RECUEIL DU CONSENTEMENT POUR LE RECOURS À LA VISIOCONFÉRENCE DANS CERTAINES PROCÉDURES RELEVANT DE L'ENTRAIDE PÉNALE EUROPÉENNE (ARTICLE 34)	8
III. DÉSIGNATION DES AUTORITÉS NATIONALES DE CONTRÔLE ET ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LA PUBLICITÉ À CARACTÈRE POLITIQUE (ARTICLE 35)	9
A. UN CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN VISANT À LUTTER CONTRE LES MANIPULATIONS DE L'INFORMATION ET LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES	9
B. UNE ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AUX ENJEUX LIMITÉS.....	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 33</i> Prise d'empreintes et de photographies pour l'interrogation de systèmes d'information européens dans le cadre des contrôles d'identité, aux frontières et du droit au séjour	13
• <i>Article 34</i> Consentement de la personne entendue pour le recours à la visioconférence dans certaines procédures relevant de la coopération judiciaire européenne en matière pénale.....	28
• <i>Article 35</i> Adaptation du droit national au règlement (UE) 2024/900 du Parlement et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique	33
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	53
LA LOI EN CONSTRUCTION	55

L'ESSENTIEL

La commission des lois a reçu délégation au fond de deux articles du projet de loi *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche (Ddadue)*.

L'article 33 permet le relevé d'empreintes et la prise de photographies au stade du contrôle d'identité, du contrôle aux frontières ou du contrôle du droit au séjour pour l'interrogation biométrique de certains systèmes d'information européens.

La commission a approuvé ces dispositions, considérant qu'elles sont de nature à faciliter la vérification de l'identité des personnes et celle de l'authenticité de leurs documents de séjour, tout en minimisant le recours à des mesures plus restrictives de liberté. Elle a adopté deux amendements précisant l'articulation de ces dispositions, en cas de refus de la personne contrôlée, avec celles régissant les retenues pour vérification d'identité ou du droit au séjour.

L'article 34 adapte le code de procédure pénale afin de prévoir le recueil du consentement de la personne préalablement au recours à la visioconférence dans certaines procédures d'entraide judiciaire en matière pénale. Approuvant l'adaptation *a minima* proposée par cet article, la commission, outre des modifications rédactionnelles, a adopté un amendement permettant d'étendre le recours à la visioconférence dans les procédures d'exécution des décisions de gel ou de confiscation de biens prises par un autre État membre.

La commission s'est également saisie pour avis de l'**article 35**, qui adapte le droit français au règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. Elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de ses amendements, qui précisent le contrôle exercé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ainsi que les obligations des éditeurs à l'égard de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

I. PRISE D'EMPREINTES ET DE PHOTOGRAPHIES POUR LA CONSULTATION DE SYSTÈMES D'INFORMATION EUROPÉENS (ARTICLE 33)

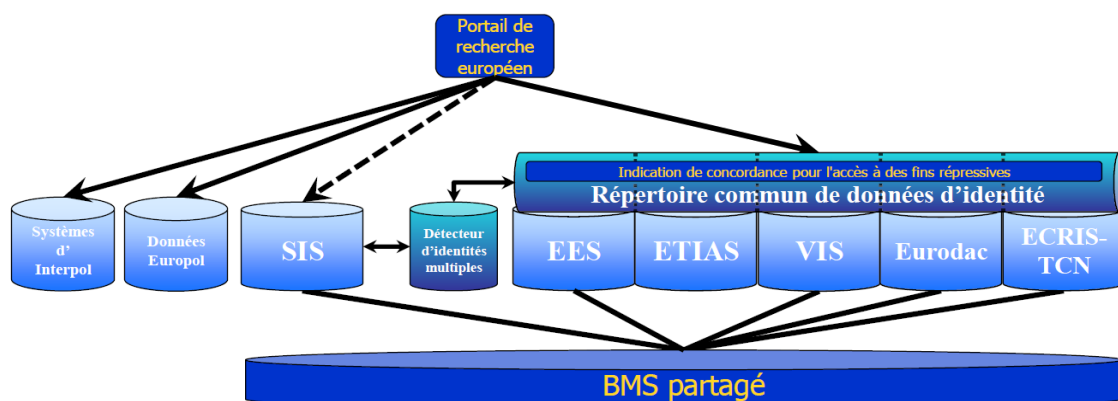
A. LA BIOMÉTRIE, INSTRUMENT DU RENFORCEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

À la suite de la crise migratoire et des attentats de 2015-2016, l'Union européenne a lancé un travail ambitieux de refonte de ses systèmes d'information au service de la coopération judiciaire et policière, de la lutte contre l'immigration irrégulière et du contrôle aux frontières, afin notamment de les fiabiliser et de renforcer leur interopérabilité.

Soutenue par le Sénat, notamment dans sa résolution européenne du 30 novembre 2018¹, cette initiative s'est traduite par :

- en premier lieu, la révision des principaux systèmes d'information existants – le Système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac – afin d'y intégrer de nouvelles fonctionnalités et, pour certains, d'en élargir les finalités ;
- en deuxième lieu, la création de trois nouvelles bases de données centralisées concernant les ressortissants d'États tiers : le système d'entrée/de sortie (EES), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et le système européen d'information sur les casiers judiciaires et informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN).
- en dernier lieu, la création de modules d'interopérabilité, dont le répertoire commun de données d'identité (CIR). Ce dernier crée un dossier individuel pour chaque étranger enregistré dans le VIS, l'EES, l'ECRIS-TCN ainsi que l'ETIAS et Eurodac, qui contient ses données biométriques, d'identité et les données de son document de voyage.

Architecture issue du règlement (UE) 2019/817, dit « interopérabilité »



Source : Commission européenne

¹ Résolution n° 32 (2018-2019) sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen, 30 novembre 2018.

La consultation de ces bases de données à partir des données biométriques est **obligatoire** dans certains cas : il en va ainsi pour le SIS, l'EES et le VIS lors des contrôles aux frontières ou du VIS en cas du contrôle du droit au séjour du titulaire d'un visa. En outre, les règlements 2018/1861 et 2018/1862 imposent l'interrogation biométrique du SIS lorsqu'une recherche alphanumérique a donné lieu à une concordance positive avec un signalement comportant une photographie ou des empreintes digitales.

Un recours systématique à la biométrie

Le recours aux données biométriques, qu'il s'agisse des empreintes digitales ou des images des visages des personnes, constitue le moyen principal d'assurer la fiabilisation et l'interopérabilité des bases de données centralisées européennes.

Pour ces raisons, les dossiers individuels créés dans l'EES, l'ETIAS, le VIS, Eurodac et l'ECRIS-TCN comprennent systématiquement les empreintes digitales ou les photographies des personnes concernées. Les signalements introduits dans le SIS peuvent également contenir de telles données.

Les règlements européens permettent enfin l'interrogation biométrique de ces systèmes d'information en dehors de ces cas de figure : ainsi, le CIR et l'EES peuvent faire l'objet d'une telle consultation à l'occasion d'un contrôle d'identité ou du droit au séjour.

B. L'ARTICLE 33 PRÉVOIT LA PRISE D'EMPREINTES DIGITALES ET DE PHOTOGRAPHIES DÈS LE STADE DU CONTRÔLE D'IDENTITÉ OU DU CONTRÔLE DU DROIT AU SÉJOUR

En ce qui concerne les **contrôles d'identité** régis par le code de procédure pénale, le I de l'article 33 permet qu'il soit procédé, à l'occasion d'un tel contrôle, à la prise des empreintes et de la photographie aux fins de la **consultation biométrique du SIS**. La recherche à partir des données biométriques n'interviendrait qu'à la double condition qu'une recherche alphanumérique ait donné lieu à une concordance positive et que le signalement contienne des empreintes digitales ou des photographies.

En ce qui concerne les **contrôles du droit de séjour**, régis par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le II de l'article 33 permet la prise d'empreintes et de photographies aux fins de la **consultation biométrique du CIR, de l'EES, du VIS et du SIS**. Le nouvel article L. 142-7 du CESEDA renvoie, en ce qui concerne les cas et les conditions dans lesquels ces systèmes d'information peuvent être consultés, aux dispositions des règlements européens qui les régissent.

En ce qui concerne les **contrôles aux frontières**, le II de l'article 33 permet aux agents habilités de recueillir les données biométriques aux fins de **l'interrogation biométrique du SIS et du CIR**. La consultation biométrique

du VIS et de l'EES ne nécessite pas de base législative, étant directement prévue par le droit européen (code frontières Schengen).

La **commission a approuvé ces dispositions**, qui lui paraissent **répondre à un objectif d'intérêt majeur**, en permettant aux forces de l'ordre de procéder rapidement à l'identification des personnes et à l'authentification des documents de séjour, dans le respect des exigences européennes¹.

Elle a relevé que le dispositif proposé était **proportionné** : la **prise d'empreintes et de photographies nécessite l'accord de la personne et ne donne lieu à aucun enregistrement** des données collectées. En permettant de clarifier rapidement la situation de la personne contrôlée et de réduire les risques d'homonymie, **la mesure proposée réduirait le recours aux mesures plus coercitives**. Enfin, à l'exception des contrôles aux frontières², **le refus de se prêter à ces opérations n'est pas passible de sanctions pénales** ; il peut seulement donner lieu au placement en retenue pour vérification d'identité ou, pour les étrangers, en retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS).

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté deux amendements tendant **à clarifier l'articulation entre ces nouvelles dispositions et celles régissant la retenue pour vérification d'identité et la RVDS**, en précisant notamment que le refus de prise d'empreintes et de photographies constitue, en lui-même, un motif de placement en retenue. Elle a également adopté deux amendements **précisant le cadre juridique de la prise d'empreintes et de photographies lors de la RVDS**.

II. RECUEIL DU CONSENTEMENT POUR LE RECOURS À LA VISIOCONFÉRENCE DANS CERTAINES PROCÉDURES RELEVANT DE L'ENTRAIDE PÉNALE EUROPÉENNE (ARTICLE 34)

Le règlement (UE) 2023/2844 du 13 décembre 2023 établit un cadre juridique commun dans l'Union européenne pour le recours à la communication électronique dans le cadre des procédures judiciaires en matière civile, commerciale et pénale.

Son article 6 fixe des exigences procédurales en ce qui concerne l'utilisation de la visioconférence en matière pénale pour les audiences ou auditions relatives à certaines procédures transfrontalières limitativement énumérées au paragraphe 1 de cet article :

- l'audition de la personne recherchée dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen ;

¹ Comme l'ont rappelé les représentants de la direction générale des étrangers en France, l'impossibilité d'identifier un étranger ou l'État dont il est le ressortissant constitue le premier facteur d'échec des procédures d'éloignement.

² Un tel refus donne également lieu, en vertu de l'article 14 du code frontières Schengen, à un refus d'entrée sur le territoire.

- les observations préalables à la transmission d'une condamnation pénale à un autre État membre en vue de son exécution dans le territoire de cet État ;
- l'audition portant sur une demande de reconnaissance et de suivi d'une condamnation ou d'une décision de probation prononcée par un autre État membre ;
- l'audition préalable aux décisions en matière d'exécution et de suivi des mesures de contrôle judiciaire prononcées par un autre État membre ;
- les observations produites par la personne à l'origine du danger encouru, préalablement à l'émission d'une décision de protection européenne ;
- l'audience statuant sur le recours contre la reconnaissance et l'exécution d'une décision de gel ou d'une décision de confiscation prononcée par un autre État membre.

L'article 34 a pour objet de mettre en conformité le code de procédure pénale avec ces exigences. Il modifie à cet effet les dispositions relatives aux procédures précitées afin de permettre l'utilisation de la visioconférence et de la subordonner au consentement de la personne concernée.

La commission a adopté un amendement de son rapporteur tendant à permettre, sous réserve de l'accord de la personne, l'utilisation de la visioconférence pour l'audience portant sur le recours formé contre l'exécution d'une décision de gel ou de confiscation prononcée par un autre État membre, ce recours n'étant aujourd'hui prévu que pour l'intervention de l'État d'émission.

III. DÉSIGNATION DES AUTORITÉS NATIONALES DE CONTRÔLE ET ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LA PUBLICITÉ À CARACTÈRE POLITIQUE (ARTICLE 35)

A. UN CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN VISANT À LUTTER CONTRE LES MANIPULATIONS DE L'INFORMATION ET LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

Ayant pour objet de limiter les tentatives de manipulation de l'information ou d'influences étrangères en matière électorale, notamment à la suite de l'affaire *Cambridge analytica* en 2018, le règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique institue un cadre européen harmonisé en matière de publicité à caractère politique.

Le règlement, qui adopte une définition extensive de la notion de « publicité à caractère politique », ne s'applique pas seulement à l'occasion des échéances électorales mais de manière permanente. Les règles qu'il édicte s'appliquent également à toutes les techniques de publicité, qu'elles soient « en ligne » (sur Internet ou par le biais de messageries) ou « hors ligne », ce qui recouvre les canaux plus traditionnels que sont les journaux, la radio ou la télévision.

Ces règles consistent, pour l'essentiel, en des obligations de marquage (soit l'affirmation explicite qu'il s'agit d'une publicité politique) et de transparence des publicités à caractère politique, afin notamment de permettre l'information sur l'identité du « parraineur », c'est-à-dire la personne à la demande ou pour le compte de laquelle la publicité a été réalisée.

Le règlement interdit la publicité à caractère politique provenant de parraineurs extérieurs à l'Union européenne dans les trois mois précédant un scrutin européen, national ou local.

Ses articles 18 et 19 encadrent strictement l'utilisation des données à caractère personnel à des fins de communication politique en ligne, notamment en ce qui concerne les techniques de ciblage et de diffusion personnalisée.

Les conséquences sur le régime de la publicité politique en matière électorale

Les dispositions du règlement étant d'harmonisation maximale, elles impliquent l'abrogation de l'article L. 163-1 du code électoral qui impose aux opérateurs de plateforme en ligne, pendant les trois mois précédant un scrutin national, des obligations de transparence spécifiques au titre de la promotion rémunérée d'un « contenu d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ».

En revanche, et comme le précise son considérant 14, le règlement ne remet pas en cause les règles nationales régissant des aspects de la publicité à caractère politique autres que ceux couverts par celui-ci, notamment les limitations spécifiques aux périodes électorales.

Il en va ainsi de l'interdiction de la publicité politique par voie de presse ou de communication audiovisuelle dans les six mois qui précèdent un scrutin (article L. 52-1 du code électoral) comme de l'interdiction des émissions publicitaires à caractère politique dans les services de communication audiovisuelle, prévue par l'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

B. UNE ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AUX ENJEUX LIMITÉS

D'application directe, le règlement n'appelle l'intervention du législateur que pour désigner les autorités de contrôle, pour déterminer leurs prérogatives et les modalités de leur coopération, ainsi que pour préciser le régime des sanctions qu'il leur appartient de prononcer.

L'article 35 confie à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) le contrôle du respect des obligations prévues par le règlement, à l'exception des dispositions relatives aux techniques de ciblage et de diffusion dont le contrôle échoit, comme le prévoit le règlement, à la Cnil.

Il prévoit également les modalités d'exercice des pouvoirs d'enquête et de sanction. En ce qui concerne l'Arcom, ces dispositions reprennent, pour

l'essentiel, des dispositions existantes relatives au contrôle des obligations des fournisseurs de services intermédiaires. Les inspections menées par l'Arcom pouvant avoir lieu dans des entreprises de presse ou des agences de presse, il est précisé que celles-ci doivent s'effectuer dans le respect des règles qui garantissent le secret des sources des journalistes.

L'article 35 tire également les conséquences du règlement 2024/900 dans le droit électoral, en abrogeant l'article L. 163-1 du code électoral et les dispositions qui y sont liées. Il modifie également l'article L. 52-1 de ce code pour imposer aux fournisseurs de services de publicité à caractère politique de transmettre à la CNCCFP un rapport périodique comportant les informations relatives aux rémunérations qu'ils perçoivent pour ces services.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté un amendement visant à assurer la conformité de cette disposition à l'article 14 du règlement : d'une part, en restreignant son champ d'application aux seuls éditeurs et, d'autre part, en prévoyant qu'il leur appartient de tenir à ces informations à la disposition de la CNCCFP, non de les lui communiquer d'office.

*

* *

La commission a adopté les articles 33 et 34 dans leur rédaction issue de ses travaux et a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 35 sous réserve de celle de ses amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 33

Prise d'empreintes et de photographies pour l'interrogation de systèmes d'information européens dans le cadre des contrôles d'identité, aux frontières et du droit au séjour

L'article 33 vise à prévoir de nouveaux cas dans lesquels il est possible, pour les forces de l'ordre, de procéder au relevé des empreintes digitales et de photographies aux fins de l'identification de personnes dans le cadre des contrôles d'identité, des contrôles aux frontières et des contrôles du droit au séjour.

La commission a accueilli favorablement ces dispositions qui, tout en permettant de se conformer aux obligations tirées du droit de l'Union européenne, sont de nature à renforcer considérablement l'efficacité des contrôles et vérifications du droit au séjour. Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté plusieurs amendements visant à préciser le dispositif proposé, notamment en cas de refus de la personne de se soumettre à ces opérations de contrôle.

La commission a demandé à la commission des affaires économiques d'adopter l'article ainsi modifié.

1. Un recours accru à l'interrogation biométrique prévu par le droit de l'Union européenne

L'Union européenne a engagé, à partir de 2015, un travail de refonte de ses principaux systèmes d'information en matière de gestion des frontières, de lutte contre l'immigration irrégulière et de sécurité publique.

Ce chantier procède du constat, tiré par la Commission européenne, de « *lacunes dans l'architecture de la gestion des données de l'UE* », d'une « *mosaïque complexe de systèmes d'information régis de différentes façons* » et d'une « *architecture fragmentée de la gestion des données appliquée aux contrôles aux frontières et à la sécurité* »¹.

La nécessité de conduire « *un vaste chantier en matière d'interopérabilité, d'amélioration des systèmes existants et de mise à niveau des infrastructures de réseau nationales* » avait également été mise en lumière par le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, qui relevait que « *la recherche de solutions pour améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information, et ainsi procéder à la mise en relation, sans délais, des informations disponibles, fait aujourd'hui consensus* »². Par une résolution européenne du

¹ « Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité », communication de la Commission européenne du 7 avril 2016.

² « Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen », rapport n° 484 (2016-2017) de M. François-Noël Buffet, au nom la commission d'enquête du Sénat sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, mars 2017.

30 novembre 2018, le Sénat avait exprimé son soutien à cette évolution, demandant que l'interopérabilité des systèmes d'information européens « *réponde à la double finalité du renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre l'immigration irrégulière* » et « *inclue des données biométriques établies selon des standards communs de manière à être lisibles par les autorités de chaque État membre* »¹.

Ce programme s'est traduit, en premier lieu, par la création de trois bases de données centralisées supplémentaires : le système entrée/sortie (EES)², le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)³ et le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants des pays tiers (ECRIS-TCN)⁴.

En second lieu, les systèmes d'information existants – système d'information Schengen (SIS)⁵, Eurodac⁶ et système d'information sur les visas (VIS)⁷ – ont fait l'objet d'une révision visant à intégrer de nouvelles finalités et données et à renforcer leur interopérabilité.

En dernier lieu, un cadre européen d'interopérabilité a été mis en place par les règlements (UE) 2019/817 et 2019/818 du 20 mai 2019⁸. Il consiste en la création de modules d'interopérabilité, dont la mise en service est prévue en 2026.

¹ Résolution européenne n° 32 (2018-2019) du 30 novembre 2018 sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen.

² Règlement (UE) 2017/2226 du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives.

³ Créé par le règlement (UE) 2018/1240 du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), l'ETIAS est un système d'information dans lequel seront enregistrés les visiteurs exemptés de visa voyageant vers l'espace Schengen, aux fins d'effectuer des vérifications de sécurité préalablement à leur entrée.

⁴ Règlement (UE) 2019/816 du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN).

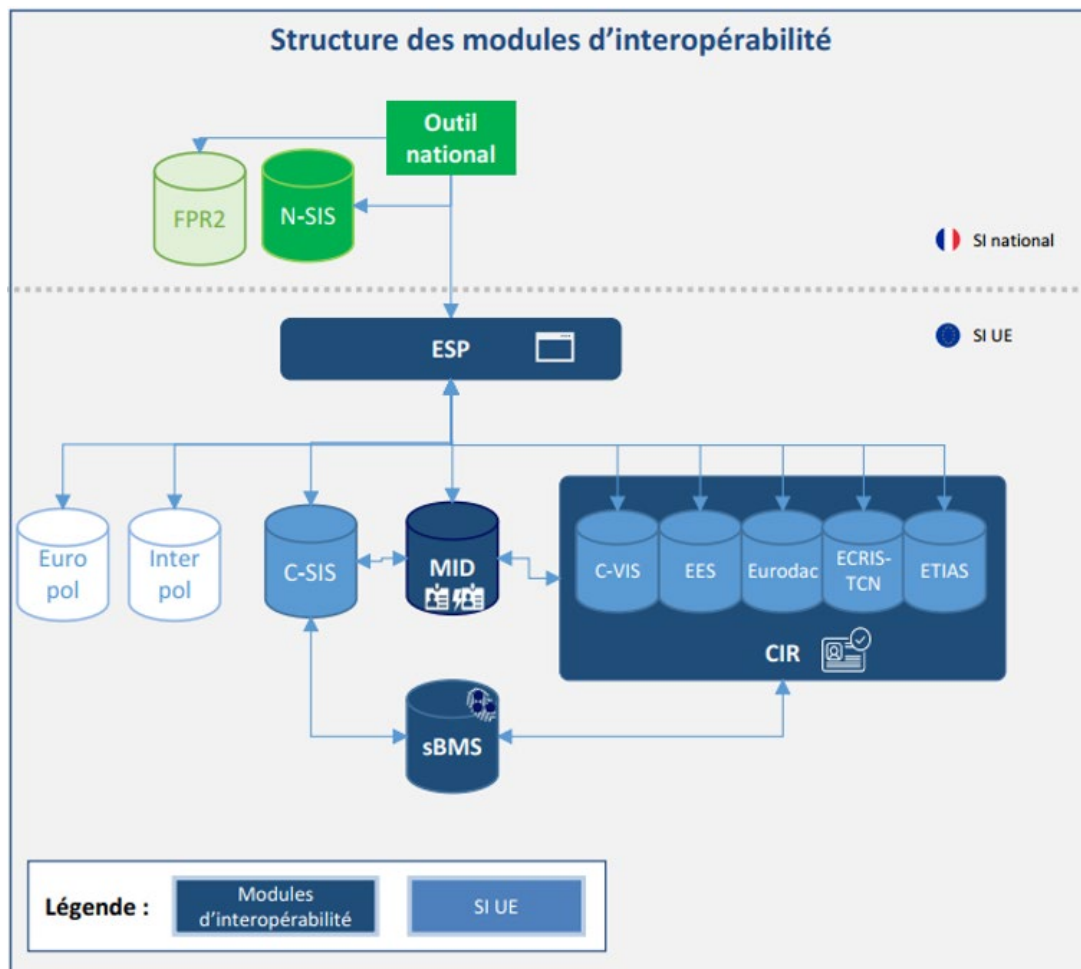
⁵ Règlement (UE) 2018/1860 du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, règlement (UE) 2018/1861 du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières et règlement (UE) 2018/1862 du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale.

⁶ Eurodac est un système d'information contenant les données, et en particulier les empreintes digitales, des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire ainsi que des étrangers en situation irrégulière sur le territoire des États membres de l'Union européenne. Dans le cadre du pacte européen sur la migration et l'asile, il a fait l'objet d'une refonte prévue par le règlement (UE) 2024/1358 du 14 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac ».

⁷ Règlement (UE) 2021/1134 du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (CE) no 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas.

⁸ Règlement (UE) 2019/817 du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et règlement (UE) 2019/818 du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration.

Il s'agit notamment du portail de recherche européen (ESP), qui permet d'interroger simultanément les principaux systèmes d'information¹, du détecteur d'identités multiples (MID) ainsi que du répertoire commun de données d'identités (CIR), qui centralise les données d'identité et les données biométriques enregistrées dans l'EES, le VIS, l'ETIAS, Eurodac et l'ECRIS-TCN.



Source : ministère de l'intérieur, direction de la transformation numérique

Le recours à la biométrie constitue un élément central de cette interopérabilité et de la fiabilisation de ces bases de données. L'interrogation de ces bases de données à partir des données biométriques – empreintes digitales et, le cas échéant, photographies – doit permettre de s'assurer de l'exactitude de l'identité alléguée, voire de la déterminer si celle-ci est dissimulée ; pour les ressortissants étrangers, elle doit également permettre de s'assurer de la réalité de leur situation.

L'interrogation à partir des données biométriques est expressément prévue pour les quatre systèmes d'information suivants, qui sont l'objet de l'article 33.

¹ En vertu de l'article 6 du règlement 2019/817 du 20 mai 2019, il s'agit de l'EES, le VIS, l'ETIAS, Eurodac, le SIS, l'ECRIS-TCN ainsi que les données d'Europol et les bases de données d'Interpol.

- *Le système d'information Schengen (SIS)*

Initialement prévu par la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, le système d'information Schengen (SIS) est le principal système d'information européen en matière de contrôle aux frontières et de coopération policière et judiciaire. Il a connu plusieurs évolutions, en 2006 avec le SIS II, puis en 2018 avec l'adoption des trois règlements européens constituant le « paquet SIS RECAST »¹. Le périmètre du SIS a ainsi été élargi à de nouvelles catégories de signalements de personnes et d'objets et à de nouvelles fonctionnalités opérationnelles, tel que sa consultation à partir de données biométriques.

Le SIS permet d'émettre et de consulter des signalements émis par les autorités compétentes des États membres, concernant des personnes ou des objets relevant de dix catégories². Ces signalements comprennent, lorsqu'elles sont disponibles, des photographies de la personne faisant l'objet du signalement ainsi que ses données dactyloscopiques (empreintes digitales et palmaires), voire des données génétiques.

La recherche dans le SIS est obligatoire lors des contrôles aux frontières, dans le cadre des vérifications approfondies dont font l'objet les ressortissants de pays tiers (paragraphe 3 de l'article 8 du règlement 2016/399, dit « code frontières Schengen »³).

Dans les autres cas, il s'agit d'une faculté reconnue aux autorités compétentes des États membres, afin de vérifier si la personne contrôlée fait l'objet de recherches au niveau national ou européen.

Le paragraphe 1 de l'article 33 du règlement 2018/1861 et le paragraphe 1 de l'article 43 du règlement 2018/1862 font toutefois **obligation** aux autorités nationales, lorsqu'une recherche alphanumérique dans le SIS donne lieu à une concordance (ou « *hit* ») avec un signalement et que ce signalement contient des photographies ou des empreintes digitales, de confirmer l'identité de l'intéressé par le recueil et la comparaison de sa photographie et de ses empreintes digitales. Cette obligation s'applique indifféremment au cadre juridique – administratif, pénal ou vérification aux frontières – du contrôle.

Les paragraphes 2 de ces mêmes articles permettent également l'interrogation directe du SIS par le biais des empreintes digitales, sans recherche alphanumérique préalable, « *lorsque l'identité de la personne ne peut pas être établie par d'autres moyens* ».

¹ Règlements 2018/1860, 2018/1861 et 2018/1862 du 28 novembre 2018.

² Parmi ces signalements figurent ceux en vue d'une arrestation aux fins de remise sur la base d'un mandat d'arrêt européen ou aux fins d'extradition, aux fins de retour, de non-admission ou d'interdiction de séjour à la suite d'une décision administrative ou judiciaire, etc.

³ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

- *Le système d'information sur les visas (VIS)*

Créé par le règlement (UE) 767/2008 du 9 juillet 2008, modifié par le règlement (UE) 2021/1134 du 7 juillet 2021, le VIS est utilisé pour l'examen des demandes de visas de court séjour, qui sont régis par le droit de l'Union européenne, et des décisions de refus, de prorogation, d'annulation ou de retrait de visa, ainsi que pour les vérifications des visas et les vérifications et identifications des demandeurs et des détenteurs de visa. L'intégration des visas de long séjour et des titres de séjour est prévue pour 2027.

Cette base de données comprend la photographie et les empreintes digitales des demandeurs et titulaires d'un visa, ainsi que des personnes auxquelles un visa a été refusé, annulé ou révoqué.

Le VIS est consulté de manière systématique lors des vérifications aux frontières portant sur les ressortissants de pays tiers (article 8 du code frontières Schengen). En ce qui concerne les contrôles menés sur le territoire des États membres, l'interrogation du VIS aux fins de vérification de l'identité du titulaire d'un visa, l'authenticité d'un visa ou le respect des conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire des États membres est une **obligation** faite aux États membres (article 19 du règlement 767/2008). En vertu du paragraphe 1 de cet article 19, les recherches s'effectuent à l'aide du numéro de la vignette visa, seul ou en combinaison avec les empreintes digitales de la personne concernée.

L'article 20 ouvre la **faculté** aux autorités nationales d'effectuer des recherches dans le VIS à l'aide des empreintes digitales « *aux fins de l'identification de toute personne qui pourrait avoir été enregistrée précédemment dans le VIS ou qui ne remplirait pas ou ne remplirait plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire des États membres* ». Cette interrogation est également prévue en cas d'échec de cette vérification ou de doute quant à l'identité du titulaire du visa, l'authenticité du visa ou du document de voyage à la suite d'une recherche effectuée dans les conditions prévues par l'article 19.

- *Le système d'entrée / de sortie (EES)*

L'EES contient les données relatives aux entrées, sorties et refus d'entrée des ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour ou pour lesquels l'entrée a été refusée. Son interrogation biométrique, à partir des empreintes digitales ou de la photographie, est systématique à la frontière.

En dehors des contrôles aux frontières, la consultation de l'EES à partir de données biométriques est une **faculté** laissée aux autorités des États membres par le règlement 2017/2226 pour vérifier l'identité d'un ressortissant de pays tiers ou pour contrôler la régularité de son séjour sur le territoire de l'État membre. La consultation de l'EES a lieu :

- à partir de la photographie ou des empreintes digitales, à la suite d'une recherche alphanumérique ayant abouti à un résultat positif, en vue de vérifier l'identité du ressortissant de pays tiers ou si les conditions d'entrée et de séjour sont remplies (article 26) ;

- à partir des empreintes digitales, seules ou en combinaison avec la photographie, pour identifier un ressortissant de pays tiers susceptible d'avoir été enregistré précédemment dans l'EES sous une identité différente, ou qui ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour, ou en cas d'échec ou de doute à la suite de la recherche prévue par l'article 26 (article 27).

- *Le répertoire commun de données d'identité (CIR)*

Le répertoire commun de données d'identité (CIR) constitue un élément d'interopérabilité créé par le règlement 2019/817. Il crée un dossier individuel pour chaque ressortissant de pays tiers enregistré dans le VIS, l'EES, l'ECRIS-TCN ainsi que l'ETIAS et Eurodac et comporte les données d'identité, les données du document de voyage et les données biométriques de la personne concernée.

L'interrogation du CIR à l'aide des données biométriques aux fins d'identification d'une personne est une **faculté** laissée aux États membres par l'article 20 du règlement 2019/817 dans certaines circonstances énumérées au paragraphe 1 de cet article. Parmi ces circonstances figure notamment l'absence d'identification d'une personne en raison de l'absence d'un document de voyage ou d'un autre document crédible prouvant son identité, ou lorsqu'un doute subsiste quant à son identité, à l'authenticité du document de voyage ou d'identité fourni, ou encore en cas de refus de coopérer¹.

Le paragraphe 2 de cet article permet cette interrogation à l'aide de données biométriques « *relevées en direct lors d'un contrôle d'identité* », à la condition que « *la procédure ait été initiée en présence de [la personne contrôlée]* ». Cette possibilité est soumise à l'édiction de mesures législatives nationales : celles-ci doivent préciser les finalités d'un tel contrôle, parmi deux objectifs figurant au paragraphe 1 de l'article 2 du règlement². En vertu du paragraphe 5 de l'article 20, ces mesures législatives doivent également désigner les services de police compétents et fixer les procédures, les conditions et les critères relatifs aux contrôles d'identité.

Le règlement 2019/817 prévoit également d'autres cas dans lesquels le CIR peut être interrogé :

- sous réserve de l'adoption de mesures législatives nationales, pour l'identification de personnes inconnues ou de restes humains en cas de catastrophe naturelle, d'accident ou d'attaque terroriste (paragraphe 4 et 6 de l'article 20) ;
- à des fins de prévention ou de détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves ou d'enquêtes sur ces dernières (article 22).

¹ Le dernier alinéa du 1. de l'article 20 exclut l'interrogation biométrique du CIR pour les enfants de moins de 12 ans, « à moins que ce ne soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

² Il s'agit des objectifs mentionnés aux b et c : « contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre celle-ci » et « contribuer à l'établissement d'un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union, y compris au maintien de la sécurité publique et de l'ordre public et à la préservation de la sécurité sur le territoire des États membres ».

Conditions de consultation des systèmes d'information européens dans le cadre des contrôles d'identité ou du droit au séjour

Système d'information	Base juridique	Finalités de la consultation	Caractère obligatoire ou facultatif de la consultation	Données recueillies
EES	Articles 26 et 27 du règlement (UE) 2017/2226	Vérifier l'identité du ressortissant de pays tiers ou vérifier si les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire des États membres sont remplies Identifier tout ressortissant de pays tiers susceptible d'avoir été enregistré précédemment dans l'EES sous une identité différente ou qui ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire des États membres	Facultatif, en cas de concordance positive à la suite d'une recherche alphanumérique Facultatif	Images faciales ou empreintes digitales Empreintes digitales seules ou empreintes digitales en combinaison avec image faciale
VIS	Articles 19 et 20 du règlement (CE) n° 767/2008	Vérifier l'identité du titulaire du visa, l'authenticité du visa et/ou si les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire des États membres sont remplies Identifier toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire des États membres	Obligatoire À titre subsidiaire et de manière facultative (en cas d'échec de la vérification ou de doute quant à l'identité du titulaire du visa, l'authenticité du visa et/ou du document de voyage)	Numéro de la vignette visa en combinaison avec la vérification des empreintes digitales du titulaire du visa, ou numéro de la vignette visa seul. Empreintes digitales
SIS	Article 33 du règlement (UE) 2018/1861 et article 43 du règlement (UE) 2018/1862	Confirmer l'identité d'une personne faisant l'objet d'un signalement dans le SIS	Obligatoire en cas de concordance positive à la suite d'une recherche alphanumérique et si le signalement contient des données biométriques	Données dactyloscopiques et /ou images faciales
CIR	Article 20 du règlement (UE) 2019/817	Identifier une personne	Facultative et soumise aux conditions prévues au 1. de l'article 20 du règlement 2019/817 (identification impossible, doutes sur l'authenticité du document de séjour, etc.)	Données dactyloscopiques et /ou images faciales

Source : Commission des lois, d'après la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

2. Le relevé de données biométriques : une pratique très répandue aux frontières mais réservée aux retenues pour vérification d'identité ou du droit au séjour

a) Un recours quasi systématique à la biométrie aux frontières

Les contrôles aux frontières extérieures sont entièrement régis par le droit de l'Union européenne, les dispositions du droit national (notamment l'article L. 331-2 du CESEDA) se bornant à renvoyer au règlement 2016/399 du 9 mars 2016, dit « code frontières Schengen »^{1,2}. L'article 8 du code frontières Schengen prévoit la consultation, dans le cadre des vérifications auxquelles sont soumis les ressortissants de pays tiers :

- du SIS ;
- de la base de données SLTD d'Interpol³ ;
- du VIS pour les ressortissants de pays tiers soumis à un visa de court séjour Schengen ;
- de l'EES pour les ressortissants de pays tiers en court séjour ;
- des fichiers nationaux pertinents : il s'agit en France du fichier des personnes recherchées (FPR)⁴ et de VISABIO⁵.

La consultation de ces fichiers a lieu, de prime abord, par une recherche alphanumérique, à partir des données d'identité figurant dans le document de voyage. Toutefois, lorsqu'une consultation alphanumérique du VIS révèle l'existence d'un visa, le garde-frontière a obligation de recueillir les empreintes digitales de la personne afin de vérifier son identité et qu'il s'agit bien du détenteur du visa. En outre, lorsqu'une personne n'est pas enregistrée dans l'EES, celle-ci est enregistrée dans la base de données par le garde-frontière, qui recueille à cet effet les données biométriques (photographie et empreintes digitales), biographiques (nom, prénom, date de naissance, nationalité) et documentaires (numéro de passeport, pays de délivrance) lors de la première entrée au sein de l'espace Schengen afin de créer un dossier individuel⁶.

La collecte de données biométriques est systématique dans le dispositif « PARAFE », régi par les articles R. 232-6 et suivants du code de sécurité intérieure, qui repose sur la comparaison de l'image numérisée du visage prise lors du passage dans le sas avec celle figurant dans le document de voyage.

¹ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

² En vertu de l'article 32 du code frontières Schengen, ces dispositions sont également applicables aux contrôles aux frontières intérieures lorsque ces derniers font l'objet d'une réintroduction temporaire par un État membre dans les conditions prévues aux articles 25 et suivants de ce code.

³ Cette base de données « contient des informations sur des documents de voyage et d'identité déclarés volés, perdus, révoqués, invalides ou volés vierges » (Interpol).

⁴ Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

⁵ Article R. 142-1 et suivants du CESEDA.

⁶ Ce dossier est ensuite alimenté à chaque franchissement de frontière subséquent avec des fiches d'entrée, de sortie ou, le cas échéant de refus d'entrée.

b) *Une pratique encadrée en ce qui concerne les contrôles d'identité et la vérification du droit de circulation et de séjour*

(1) Les contrôles et vérifications d'identité régis par le code de procédure pénale

L'article 78-3 du code de procédure pénale **ne permet aujourd'hui le relevé des empreintes digitales et de photographies qu'au stade de la retenue pour vérification d'identité**, soit à la suite d'un contrôle d'identité et lorsque ce dernier n'a pas permis d'établir l'identité de la personne intéressée.

Ces opérations ne peuvent avoir lieu que dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 78-3 : la personne « *maintient son refus de justifier de son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts* »¹, la prise d'empreintes digitales ou de photographies doit constituer « *l'unique moyen* » d'établir son identité et doit être préalablement autorisée par le procureur de la République ou le juge d'instruction. Le cinquième alinéa de l'article 78-3 précise que la prise d'empreintes ou de photographies doit être mentionnée et spécialement motivée dans le procès-verbal dressé à l'issue de la retenue².

Le refus de se prêter aux prises d'empreintes digitales ou de photographies autorisées par le procureur de la République ou le juge d'instruction est passible, en vertu de l'article 78-5 du même code, de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Un cadre constitutionnel et conventionnel peu fourni

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur les conditions du relevé des empreintes digitales et de la prise de photographies à l'occasion d'un contrôle d'identité ou d'un contrôle régi par le CESEDA.

Sa jurisprudence en la matière porte surtout sur les conditions du recours à la contrainte pour la réalisation de ces opérations : dans le cadre de la RVDS (n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024) comme dans celui de l'enquête ou de l'information judiciaire (n° 2022-1034 QPC du 10 février 2023).

Il a admis, dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, la collecte et le traitement des données biométriques des étrangers aux fins de l'examen des demandes de titre de séjour et de la lutte contre l'immigration irrégulière.

De manière générale, le Conseil constitutionnel regarde les données biométriques comme des données « *particulièrement sensibles* » et juge que leur collecte et leur traitement automatisé portent atteinte au droit au respect de la vie privée qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 (n° 2012-652 DC du 22 mars 2012). La CEDH juge, de la même manière, que la conservation, dans un fichier des autorités nationales, des empreintes digitales d'un individu identifié ou

¹ Une personne qui déclare spontanément son identité, mais ne fournit aucun élément permettant d'en justifier, est considérée comme maintenant son refus de justifier de son identité pour l'application de ces dispositions (Cass., civ. 1^{ère}, 10 juillet 2013, n° 12-23.462, Bull.).

² Le dernier alinéa de l'article 78-3 du code de procédure pénale précise que les prescriptions énumérées à cet article sont imposées à peine de nullité.

identifiable constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*M. K. c. France*, 18 avril 2013, n° 19522/09).

Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre ces exigences et les objectifs constitutionnels ou d'intérêt général poursuivis, en particulier l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction et l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe de l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

(2) Le contrôle du droit de circulation et de séjour

Le relevé des empreintes digitales et la prise de photographies peuvent également avoir lieu aux fins d'établir l'identité d'un étranger et sa situation au regard du droit au séjour, dans le cadre de la retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour (RVDS) régie par les articles L. 813-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Le placement en RVDS peut avoir lieu lorsque l'étranger, à l'occasion d'un contrôle mené sur le fondement du 1° de l'article L. 812-2 du CESEDA¹, d'un contrôle douanier, d'un contrôle d'identité ou d'une retenue pour vérification d'identité régis par les dispositions précitées du code de procédure pénale², n'est pas en mesure de justifier de son droit de circuler ou de séjourner en France.

Les conditions dans lesquelles il peut être procédé au relevé des empreintes digitales et à la prise de photographies sont prévues à l'article L. 813-10 du CESEDA, qui soumet notamment ces opérations à l'information préalable du procureur de la République. Il doit en être fait mention dans le procès-verbal dressé à l'issue de la retenue (article L. 813-13 du même code).

¹ Ces dispositions permettent de contrôler les obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents sous le couvert desquels l'étranger est autorisé à circuler ou à séjourner en France, en dehors de tout contrôle d'identité, « si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger ; ces contrôles ne peuvent être pratiqués que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans ce lieu ».

² En vertu de l'article L. 813-2 du CESEDA ; dans ce cas, la durée de la retenue effectuée aux fins de vérification d'identité s'impute sur celle de la RVDS (article L. 813-3 du même code).

Les dispositions législatives relatives au traitement des données biométriques

Comme le rappelle l'étude d'impact, le code de procédure pénale « *n'entre pas dans le détail du traitement des données ainsi collectées, lequel est régi par le pouvoir réglementaire. Elle ne traite que des cas où de telles données peuvent être recueillies et des sanctions afférentes aux refus de recueil de ces données.* » En particulier, les conditions d'accès au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) sont fixées par le II de l'article R. 40-38-2 de ce code.

En ce qui concerne les contrôles aux frontières et les contrôles liés au droit au séjour, l'article L. 142-1 du CESEDA constitue la base légale de la collecte, de la mémorisation et du traitement automatisé des données biométriques. Cet article ne précise pas la nature des traitements de données en cause, qui sont régis par le pouvoir réglementaire. L'article L. 142-2 du même code autorise leur consultation par les agents habilités pour l'identification d'un étranger et l'exécution des mesures d'éloignement.

3. Le dispositif proposé : permettre le relevé d'empreintes digitales et la prise de photographies dès le stade du contrôle d'identité ou du droit au séjour

a) L'interrogation biométrique du SIS lors des contrôles d'identité

Le I de l'article 33 a pour objet de permettre aux personnels habilités à mener un contrôle d'identité¹ de procéder, à l'occasion d'un tel contrôle, à la prise des empreintes et de la photographie de la personne concernée lorsque l'identité déclarée fait l'objet d'une concordance positive à la suite d'une recherche alphanumérique dans le SIS et que le signalement afférent contient des empreintes digitales ou des photographies.

Il crée à cet effet un nouvel article 78-2-2-1 dans le code de procédure pénale.

À la différence de la procédure prévue dans le cadre de la vérification d'identité, qui est régie par l'article 78-3 du même code, il n'est pas prévu d'autorisation préalable par le procureur de la République ou le juge d'instruction.

En cas de refus de se soumettre à ces prélèvements, il est prévu que les dispositions de l'article 78-3 soient applicables, ce qui signifie que la personne concernée pourrait faire l'objet de la retenue pour vérification d'identité.

¹ Les officiers de police judiciaire (OPJ) ainsi que les agents de police judiciaire (APJ) et APJ adjoints agissant sur leurs ordres et sous leur responsabilité.

b) Les contrôles aux frontières et du droit au séjour

Le II de l'article 33 crée, dans le chapitre II du titre IV du livre I^{er} du CESEDA, relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel, une nouvelle section intitulée « Systèmes d'information de l'Union européenne » et composée deux articles (L. 142-6 et L. 142-7).

(1) Les contrôles aux frontières

En ce qui concerne **les contrôles aux frontières extérieures**, le nouvel article L. 142-6 du CESEDA a pour objet de permettre, outre la consultation du SIS dans les mêmes modalités que pour les contrôles d'identité (cf. *supra*), le relevé de données biométriques aux fins de la consultation du CIR.

L'interrogation biométrique du VIS et de l'EES n'est pas mentionnée car, selon l'analyse du Gouvernement, « *le droit européen constitue déjà une base suffisante pour le recueil d'empreintes en vue de consulter certains systèmes (VIS et EES) aux frontières extérieures de l'UE* »¹.

Le refus de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie serait passible des peines prévues à l'article L. 821-2 du CESEDA², soit un an d'emprisonnement, 3 750 euros d'amende et trois ans d'interdiction du territoire français. Un tel refus constitue, en tout état de cause, un motif de refus d'entrée sur le territoire, sur le fondement des articles 6 et 14 du code frontières Schengen.

(2) Les contrôles aux fins de vérification du droit au séjour

En ce qui concerne **les contrôles d'identité aux fins de vérification du droit au séjour régis par le CESEDA**, l'article L. 142-7 permet le relevé de données biométriques en vue de la consultation du SIS, du CIR, du VIS et de l'EES.

Il est précisé que cette interrogation a lieu « *aux seules fins de réaliser les opérations de consultation* » prévues par les règlements, renvoyant aux conditions prévues par ces derniers.

En cas de refus, l'article L. 142-7 prévoit que les dispositions législatives relatives à la RVDS sont applicables, signifiant que l'étranger peut être placé en retenue de ce fait.

Ce refus n'est pas passible, dans le dispositif proposé, de sanction pénale. En effet, l'article L. 822-1 du CESEDA, qui punit d'un an

¹ Étude d'impact.

² Cet article réprime déjà « le fait, pour un étranger ayant été contrôlé à l'occasion du franchissement de la frontière en provenance d'un pays tiers aux États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 sans remplir les conditions d'entrée prévues à l'article 6 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ou à l'article L. 311-1, de refuser de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie dans le cas prévu au 3° de l'article L. 142-1 [du CESEDA]. »

d'emprisonnement, de 3 750 euros d'amende et de trois ans d'interdiction du territoire français *« le fait, pour un étranger en situation irrégulière en France, de refuser de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie dans le cas prévu au 3° de l'article L. 142-1 »*, ne serait pas applicable à ce cas de figure.

4. La position de la commission

La commission a accueilli favorablement ces dispositions, qui permettent de satisfaire les exigences du droit européen tout en participant au renforcement de la portée des contrôles du droit au séjour.

L'identification des étrangers et l'authentification de leurs documents de séjour constituent un enjeu majeur en matière de lutte contre l'immigration irrégulière : comme le rappelaient les représentants de la direction générale des étrangers en France, l'impossibilité de déterminer l'identité d'un étranger ou l'État dont il est ressortissant constitue la première cause d'échec des procédures d'éloignement.

Les dispositions proposées paraissent ménager un juste équilibre entre, d'une part, les objectifs de sauvegarde de l'ordre public et de lutte contre l'immigration irrégulière et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

Le relevé d'empreintes digitales et la prise de photographies ne pourront avoir lieu que dans les conditions prévues par ces dispositions législatives et les règlements européens auxquelles elles renvoient. En ce qui concerne les contrôles d'identité régis par le code de procédure pénale, l'interrogation biométrique du SIS ne pourrait avoir lieu qu'en cas de résultat pertinent obtenu à la suite d'une recherche alphanumérique et à la condition que le signalement contienne des données biométriques.

La prise d'empreintes ou de photographies demeure soumise à l'accord de la personne contrôlée : hormis aux frontières, pour lesquels le refus d'entrée constitue la réponse privilégiée, le refus de se prêter à ces opérations n'est pas passible de sanctions pénales et ne peut entraîner que le placement de l'intéressé en retenue pour vérification d'identité ou en RVDS.

De plus, conformément aux règlements européens, les données recueillies sont utilisées uniquement à des fins de consultation des fichiers et ne font l'objet d'aucun enregistrement.

Enfin, comme l'ont souligné les représentants du ministère de l'intérieur, en permettant la confirmation rapide de l'identité d'une personne et la levée de doute en cas de concordance avec un signalement dans le SIS, ces dispositions limitent le recours aux procédures de rétention, qui constituent aujourd'hui le seul moyen de procéder aux opérations de consultation biométrique en cause.

La mise en œuvre de ces dispositions sera permise par une dotation des forces de l'ordre en systèmes mobiles¹ permettant le relevé d'empreintes digitales et, dans un avenir proche, la prise de photographies.

Sur la proposition de son rapporteur, **la commission a adopté huit amendements au présent article.**

Les amendements COM-267 et COM-270 visent à préciser les conséquences d'un refus de se prêter aux opérations de prises d'empreintes et de photographies et à clarifier l'articulation des dispositions proposées avec celles régissant la retenue pour vérification d'identité et la RVDS.

Outre une modification d'ordre rédactionnel (COM-266), les autres amendements adoptés par la commission ont pour objet :

- de prévoir que les dispositions du nouvel article L. 142-6 du CESEDA s'appliquent également aux contrôles aux frontières intérieures, lorsque ceux-ci sont rétablis (COM-268) ;
- de préciser le renvoi aux dispositions du règlement 2019/817 régissant la consultation du CIR (COM-269) ;
- d'exclure l'application du nouvel article 78-2-2-1 du code de procédure pénale en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (COM-265) ;
- de lever une ambiguïté dans les dispositions relatives à la prise d'empreintes et de photographies lors de la RVDS (COM-271) ;
- d'apporter une précision aux dispositions réprimant le refus de se soumettre à ces opérations à l'occasion de la RVDS (COM-272).

La commission a proposé à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 33 ainsi modifié.
--

¹ Il s'agit du système NEO DK développé par la gendarmerie nationale

Article 34

Consentement de la personne entendue pour le recours à la visioconférence dans certaines procédures relevant de la coopération judiciaire européenne en matière pénale

L'article 34 met en conformité le code de procédure pénale avec les dispositions de l'article 6 du règlement (UE) 2023/2844 du 13 décembre 2023. Celles-ci imposent le recueil du consentement de la personne entendue pour l'utilisation de la visioconférence dans six procédures relevant de l'entraide judiciaire européenne en matière pénale.

La commission a proposé à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 34 sous réserve de l'adoption de ses amendements. Outre deux modifications d'ordre rédactionnel, la commission a adopté un amendement de son rapporteur tendant à permettre la tenue en visioconférence de l'audience au cours de laquelle il est statué sur les recours formés contre les décisions d'exécution des décisions de gel ou de confiscation prises par un autre État membre de l'Union européenne.

1. Le droit en vigueur

- a) *Une obligation de recueillir le consentement de la personne concernée limitée à six procédures relevant de la coopération judiciaire européenne en matière pénale*

Le règlement (UE) 2023/2844 du 13 décembre 2023¹ établit un cadre juridique commun dans l'Union européenne pour le recours à la communication électronique dans le cadre des procédures judiciaires en matière civile, commerciale et pénale.

Son article 6 fixe des exigences procédurales en ce qui concerne l'utilisation de la visioconférence ou d'une autre technologie de communication à distance en matière pénale pour certaines procédures transfrontalières énumérées au paragraphe 1 de cet article² :

- l'audition de la personne recherchée dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen³ ;

¹ Règlement (UE) 2023/2844 du 13 décembre 2023 relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontières en matière civile, commerciale et pénale, et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire.

² Le considérant 43 du règlement rappelle que « Les règles établies dans le présent règlement relatives à l'utilisation de la visioconférence ou d'autres technologies de communication à distance pour les audiences ou les auditions dans le cadre de procédures de coopération judiciaire en matière pénale ne devraient pas s'appliquer aux audiences ou aux auditions conduites par visioconférence ou par une autre technologie de communication à distance aux fins de l'obtention de preuves ou de la tenue d'un procès qui pourrait aboutir à une décision sur la culpabilité ou l'innocence d'un suspect ou d'une personne poursuivie. »

³ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002.

- l'audition préalable à la transmission d'une condamnation pénale à un autre État membre en vue de l'exécution de celle-ci dans le territoire de cet État¹ ;
- l'audition préalable à la décision portant sur une demande de reconnaissance et de suivi d'une condamnation ou d'une décision de probation prononcée par un autre État membre² ;
- l'exécution et le suivi des mesures de contrôle judiciaire prononcées par un autre État membre³ ;
- l'émission d'une décision de protection européenne, lorsque la personne à l'origine du danger encouru n'a pas été entendue ou n'a pas pu contester la mesure de protection⁴ ;
- le recours contre la reconnaissance et l'exécution, par un État membre, d'une décision de gel ou d'une décision de confiscation prononcée par un autre État membre⁵.

Le paragraphe 2 de cet article 6 prévoit qu'il peut être recouru à la visioconférence, à la demande de l'autorité compétente d'un État membre, pour l'audience ou l'audition d'un suspect, d'une personne poursuivie ou condamnée ou d'une personne concernée par une procédure de gel ou de confiscation de ses biens⁶ se trouvant dans un autre État membre, sous réserve des conditions fixées par cet article :

- d'une part, l'utilisation de la visioconférence doit être justifiée par « *les circonstances particulières de l'affaire* » ;
- d'autre part, elle est soumise au consentement de la personne concernée.

Le paragraphe 2 de cet article précise également que ce consentement est donné « *volontairement et de manière non équivoque, et l'autorité compétente requérante vérifie ce consentement avant de commencer une telle audience ou audition* ». La vérification du consentement doit être consignée dans le procès-verbal de l'audience ou de l'audition. Son dernier alinéa permet une exception au recueil du consentement « *lorsque la participation en personne à une audience ou une audition constitue, pour la sécurité publique ou la santé publique, une menace grave dont il est démontré qu'elle est réelle et présente ou prévisible* ».

¹ Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008.

² Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008.

³ Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil du 23 octobre 2009.

⁴ Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne.

⁵ Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

⁶ La notion de personne concernée est définie au paragraphe 10 de l'article 2 du règlement 2018/1805 comme « la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle une décision de gel ou une décision de confiscation est émise, ou la personne physique ou morale propriétaire des biens faisant l'objet de ladite décision, ainsi que tout tiers dont les droits afférents à ces biens sont directement lésés par ladite décision conformément au droit de l'État d'exécution ».

En ce qui concerne les mineurs, l'utilisation des moyens de visioconférence doit être précédée de l'information des titulaires de l'autorité parentale (paragraphe 6 du même article).

b) Le droit français, qui permet largement le recours à la visioconférence, n'impose le consentement de la personne que dans certains cas

Le principe du recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle dans le cadre de la procédure pénale est aux articles 706-71 et 706-71-1 du code de procédure pénale. Fondé sur la bonne administration de la justice, le recours à la visioconférence est décidé par le magistrat chargé de la procédure ou le président de la juridiction saisie.

Ces dispositions permettent le recours à la visioconférence devant les juridictions de jugement pour l'audition des témoins, des parties civiles et des experts. En ce qui concerne la comparution du prévenu, elle n'est possible qu'en matière correctionnelle et sous réserve de l'accord de l'ensemble des parties.

Le recours à la visioconférence est également largement permis en ce qui concerne l'enquête ou l'instruction : il n'est exclu qu'en ce qui concerne l'interrogatoire de première comparution et le placement en détention provisoire lorsque le prévenu n'est pas détenu pour une autre cause.

Ce recours peut être refusé par la personne concernée dans les conditions précisées par l'article 706-71-1 du code de procédure pénale, dans certaines hypothèses limitativement énumérées : audience au cours de laquelle il doit être statué sur le placement en détention provisoire ou la prolongation de la détention provisoire, appel portant sur une décision de refus de mise en liberté ou contentieux de la détention provisoire devant la chambre de l'instruction ou devant la juridiction de jugement. Il peut être passé outre ce refus si le transport de l'intéressé « paraît devoir être évité en raison des risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion ou de sa particulière dangerosité »¹.

Les dispositions du code de procédure pénale sont applicables aux mineurs en vertu de l'article 13-1 du code de la justice pénale des mineurs, sous réserve des dispositions particulières de ce code².

c) La jurisprudence constitutionnelle et européenne encadre strictement le recours à la visioconférence lorsqu'est en jeu la liberté individuelle

Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a souligné « l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant le magistrat ou la juridiction compétent dans le cadre d'une procédure de détention provisoire ». Se fondant sur

¹ Ce dernier critère a été ajouté par la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

² L'article L. 334-6 du code de la justice pénale des mineurs interdit le recours à la visioconférence pour statuer sur le placement en détention provisoire ou la prolongation de la détention provisoire d'un mineur, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison de risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion.

l'importance de cette garantie pour l'exercice des droits de la défense, le Conseil a déclaré contraires à la Constitution des dispositions supprimant la faculté d'opposition de la personne concernée pour le contentieux de la prolongation de la détention provisoire. Il a également censuré les dispositions permettant d'imposer, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le recours généralisé à la visioconférence devant les juridictions pénales autres que criminelles (n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021)¹. Plus récemment, il a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de la loi du 13 juin 2025 qui imposaient, pour les personnes détenues dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée, le recours à la visioconférence pour la comparution devant le juge de l'instruction et le contentieux de la détention provisoire (n° 2025-885 DC du 12 juin 2025).

La Cour européenne des droits de l'homme considère que si le recours à la visioconférence en matière pénale, y compris devant les juridictions de jugement, n'est pas, en soi, contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce recours doit poursuivre un « *but légitime* » et ses modalités doivent être compatibles avec le respect des exigences tirées du droit à un procès équitable protégé par l'article 6 de la Convention (5 octobre 2006, *Marcello Viola c. Italie*, n° 45196/04). Ces exigences incluent la publicité de l'audience et la capacité du justiciable de suivre la procédure et d'être entendu sans obstacles techniques ainsi que de communiquer de manière effective et confidentielle avec son avocat (CEDH, 2 novembre 2010, *Sakhnovski c. Russie*, n° 21272/03).

2. Le dispositif proposé

L'article 34 modifie les dispositions du code de procédure pénale afférentes aux procédures mentionnées au paragraphe 1 de l'article 6 du règlement 2023/2844 pour y intégrer l'exigence de recueil du consentement de la personne entendue pour la tenue de l'audience ou de son audition en visioconférence. Lorsque ces dispositions ne prévoient pas expressément la possibilité d'un recours à la visioconférence, l'article 34 intègre cette faculté sous la forme d'un renvoi à l'article 706-71 du code de procédure pénale.

Le 1° modifie à cet effet l'article 695-44 du code de procédure pénale, relatif à l'audition de la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen décerné par une juridiction étrangère, qui ne prévoit pas la faculté de recourir à la visioconférence.

Les 2° et 3° modifient les articles 696-70 et 696-80 du même code, qui sont relatifs aux conditions de reconnaissance des décisions de contrôle judiciaire ordonnées par les autorités compétentes d'autres États membres de l'Union européenne.

¹ Il a en revanche déclaré conformes à la Constitution des dispositions permettant d'imposer aux parties, pendant l'état d'urgence sanitaire, des procédures sans audience en matière civile, sociale et commerciale (décision n° 2020-866 QPC du 19 novembre 2020).

Le 4° modifie l'article 728-17 de ce code, qui est relatif aux conditions de l'audition préalable à la transmission de la décision de condamnation et du certificat en vue de l'exécution, sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une condamnation prononcée par une juridiction française.

Les 5° et 6° modifient les articles 764-22 et 764-30 du même code, relatifs aux conditions de reconnaissance des condamnations et des décisions de probation prononcées par les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne.

Le 7° modifie l'article 804 afin de permettre l'application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs du projet de loi, l'article 34 ne comporte pas de disposition imposant d'informer les titulaires de l'autorité parentale ou un adulte approprié lorsqu'il est fait usage de moyens de visioconférence pour un mineur. De telles dispositions n'ont pas été jugées nécessaires, dès lors que l'article L. 12-5 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que « *les responsables légaux reçoivent les mêmes informations que celles qui doivent être communiquées au mineur au cours de la procédure* ».

L'article 34 ne modifie pas non plus les dispositions du code de procédure pénale relatives à la mesure de protection européenne (en particulier son article 696-92), ces dispositions ne prévoyant aucune audition préalable du suspect ou de la victime dans le cadre d'un débat contradictoire.

3. La position de la commission

Le rapporteur approuve le choix du Gouvernement d'une adaptation *a minima* des dispositions du règlement 2023/2844, qui permet d'éviter toute surtransposition – par exemple, sous la forme d'une exigence générale de recueil du consentement pour toute audience ou audition relevant de l'entraide pénale internationale.

Il relève qu'il n'est pas prévu de reproduire l'exception permise par le paragraphe 2 de l'article 6 du règlement 2023/2844 en cas de menace grave pour la sécurité publique ou la santé publique, sans que les raisons d'un tel choix aient été clairement exposées. Il convient de rappeler que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale, qui permettent de passer outre le refus de la personne concernée, ne sont applicables qu'au contentieux de la détention provisoire et ne s'appliqueraient donc pas aux procédures en cause.

Outre deux amendements rédactionnels, la commission a adopté l'amendement COM-273 présenté par le rapporteur qui vise à permettre la tenue en visioconférence de l'audience au cours de laquelle il est statué sur les

recours formés contre l'exécution d'une décision de gel ou de confiscation prise par un autre État membre de l'Union européenne, sous réserve du consentement du requérant. L'article 695-9-22 du code de procédure pénale, qui régit cette procédure (par renvoi de l'article 695-9-30-2 du même code), ne prévoit en effet le recours à la visioconférence à l'audience que pour l'intervention à l'audience de l'État d'émission de la décision de gel ou de confiscation. L'extension proposée participe de l'atteinte des objectifs du règlement 2023/2844 et du développement du recours à la visioconférence dans ces procédures.

La commission a proposé à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 34 ainsi modifié.
--

Article 35

Adaptation du droit national au règlement (UE) 2024/900 du Parlement et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique

Le règlement 2024/900 du 13 mars 2024 institue un cadre européen harmonisé en matière de publicité à caractère politique, dont il retient une définition très large. S'il appelle l'abrogation des dispositions législatives incompatibles avec le règlement, notamment l'article L. 163-1 du code électoral, le règlement préserve les règles particulières régissant la publicité politique en matière électorale.

D'application directe, le règlement n'appelle l'intervention du législateur que pour désigner les autorités de contrôle, pour déterminer leurs prérogatives ainsi que pour préciser le régime des sanctions qu'il leur appartient de prononcer.

L'article 35 désigne par conséquent la Cnil et l'Arcom comme autorités de contrôle, précise les pouvoirs dont elle dispose et organise les modalités de leur coopération.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de ses amendements, qui tendent à préciser les missions de la Cnil ainsi que les obligations des éditeurs de publicités à caractère politique à l'égard de la CNCCFP.

1. Un nouveau cadre européen pour la publicité à caractère politique afin de lutter contre les manipulations de l'information et les ingérences étrangères

a) Un règlement visant à renforcer la transparence de la publicité à caractère politique et à encadrer le recours aux techniques de ciblage et de diffusion

Le règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, dont les dispositions sont applicables depuis le 10 octobre 2025, a pour objectif de renforcer la traçabilité et la transparence de la publicité politique.

Cette transparence a pour objet, comme le rappelle le considérant 4 du règlement, *« d'aider les électeurs et les personnes en général à mieux comprendre, lorsqu'ils se retrouvent face à une annonce publicitaire à caractère politique, au nom de qui cette publicité est réalisée, ainsi que la façon dont ils sont ciblés et la raison pour laquelle ils sont ciblés par un prestataire de services publicitaires, de manière à ce que les électeurs soient plus à même de faire des choix éclairés »*.

Élaboré à la suite de l'affaire *Cambridge Analytica*, révélée en 2018, le règlement vise également à entraver les tentatives de manipulation de l'information et les ingérences étrangères.

Le règlement retient une définition extensive de la « publicité à caractère politique », qui combine un critère organique et un critère matériel, ce dernier nécessitant une appréciation du contenu du message. Cette définition est bien plus large que celle de la propagande électorale (cf. *infra*).

La « publicité à caractère politique » au sens du règlement 2024/900

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 3 :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...] "publicité à caractère politique" : l'élaboration, le placement, la promotion, la publication, la distribution ou la diffusion, par tout moyen, d'un message, normalement contre rémunération ou au travers d'activités internes ou dans le cadre d'une campagne de publicité à caractère politique :

« (a) par, pour ou pour le compte d'un acteur politique, sauf s'il s'agit d'un message à caractère purement privé ou commercial, ou

« (b) susceptible et conçu dans le but d'influencer le résultat d'une élection ou d'un référendum, un comportement de vote ou un processus législatif ou réglementaire, au niveau de l'Union, national, régional ou local ;

« et n'inclut pas :

« (i) les messages émanant de sources officielles des États membres ou de l'Union strictement limités à l'organisation et aux modalités de la participation à une élection ou à un référendum, y compris l'annonce des candidatures ou de la question soumise au référendum, ou de la promotion de la participation à une élection ou à un référendum ;

« (ii) les communications publiques visant à fournir des informations officielles au public, diffusées par, pour ou pour le compte de toute autorité publique d'un État membre ou par, pour ou pour le compte de l'Union, y compris par, pour ou pour le compte des membres du gouvernement d'un État membre, pour autant que ces communications ne soient pas susceptibles et ne soient pas conçues dans le but d'influencer l'issue d'une élection ou d'un référendum, un comportement de vote ou un processus législatif ou réglementaire ;

« (iii) la présentation des candidats dans des espaces publics déterminés ou dans les médias expressément prévus par la loi et attribués gratuitement tout en garantissant une égalité de traitement des candidats ; »

L'article 1^{er} exclut également les opinions politiques « exprimées à titre personnel » ainsi que celles exprimées sous une responsabilité éditoriale (par exemple, une tribune dans un journal), sauf en cas de paiement spécifique en vue de la publication d'un contenu.

L'application du règlement ne se limite pas aux seules échéances électorales : les règles qu'il édicte s'appliquent de manière permanente, en cohérence avec la définition très large de la publicité à caractère politique qu'il retient.

Il s'applique également à toutes les techniques de publicité, qu'elles soient « en ligne » (sur Internet ou par le biais de messageries) ou « hors ligne », ce qui recouvre les canaux plus traditionnels que sont les journaux, la radio ou la télévision.

Les obligations instituées par le règlement reposent principalement sur trois catégories d'acteurs :

- les parraineurs, que le règlement définit comme les personnes à la demande desquelles ou pour le compte desquelles la publicité a été réalisée (un candidat, un parti politique, un groupe d'intérêt, une association, etc.) ;
- les prestataires de services de publicité à caractère politique, qui fournissent des services de publicité à caractère politique, à l'exception des services purement accessoires ;
- les éditeurs de publicité à caractère politique, qui sont des prestataires qui publient, distribuent ou diffusent de la publicité à caractère politique sur tout type de support.

À ces qualifications s'ajoute celle de « responsable du traitement », au sens du règlement général sur la protection des données (RGPD), pour les obligations prévues par les articles 18 et 19 du règlement (UE) 2024/900. Comme l'a exposé la Cnil lors de son audition, si le parraineur agit le plus souvent en qualité de responsable de traitement, cette qualification peut être partagée, dans certains cas, avec le prestataire ou l'éditeur¹.

¹ Comme l'a indiqué la Cnil dans sa réponse au questionnaire adressé au rapporteur : « Les prestataires de publicité à caractère politique, peuvent également agir en qualité de responsable de traitement au regard de leurs " activités concrètes dans un contexte précis ". Par ailleurs, si le candidat ou le parti

L'article 5 du règlement interdit la publicité à caractère politique provenant de parraineurs extérieurs à l'Union européenne dans les trois mois précédant un scrutin européen, national ou local.

Les autres règles instituées par le règlement consistent, pour l'essentiel, en des obligations de transparence et de marquage (soit l'affirmation explicite qu'il s'agit d'une publicité politique) des publicités à caractère politique. L'article 11 du règlement impose ainsi que toute annonce publicitaire à caractère politique s'accompagne des informations suivantes :

- l'identité du parraineur de l'annonce, que le règlement définit comme la personne à la demande de laquelle ou pour le compte de laquelle la publicité a été réalisée ;
- le cas échéant, l'élection ou le processus législatif ou réglementaire auquel elle se rapporte ;
- les techniques de ciblage éventuellement utilisées, ainsi que les techniques de diffusion ;
- un avis de transparence – ou un lien vers ce dernier – où doivent figurer des informations détaillées sur l'identité du parraineur et toute personne finançant l'annonce, les sommes versées à ce titre et leur origine, etc.

Le règlement encadre strictement l'utilisation des données à caractère personnel à des fins de communication politique en ligne, notamment en ce qui concerne les techniques de ciblage ou de diffusion d'annonces. Le règlement impose la collecte directe des données à caractère personnel et exige que soit recueilli à cet effet le consentement explicite et spécifique des personnes visées. Il interdit enfin l'utilisation de données « sensibles », au sens de l'article 9 du RGPD, comme le ciblage des personnes dont l'âge est inférieur d'au moins un an à la majorité électorale.

Ces dispositions n'appellent l'intervention du législateur que pour la détermination des autorités nationales de contrôle prévues par l'article 22 du règlement, des modalités de coopération ainsi que pour préciser le régime des sanctions qu'elles peuvent prononcer à l'encontre des différents acteurs.

b) Une adaptation nécessaire du droit national

Le règlement étant d'harmonisation maximale, l'adaptation du droit national implique l'abrogation des dispositions ayant le même objet.

politique est administrateur d'une page sur un réseau social (éditeur de la publicité), la CJUE (CJUE, grande chambre, 5 juin 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, points 25-44) considère que " le réseau social [...] doit être regardé comme responsable de traitement [...] " mais que l'administrateur " participe, par son action de paramétrage, en fonction d'une audience cible ainsi que d'objectifs de gestion ou de promotion de ses activités, à la détermination des finalités et des moyens du traitement des données personnelles des visiteurs de sa page ". Le parti politique ou le candidat et la plateforme agissent en qualité de responsable de traitement conjoint. »

Tel est le cas de l'article L. 163-1 du code électoral, issu de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information et modifié par la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, dite « SREN ».

Cet article instaure, à l'occasion d'opérations électorales nationales¹ et dans les trois mois qui précèdent celles-ci, des obligations de transparence relatives à la promotion de « *contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général* » sur les très grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche en ligne². Ces obligations, qui consistent notamment en des informations sur l'identité des financeurs et sur l'utilisation des données à caractère personnel des usagers, doivent figurer dans un registre mis à la disposition du public par voie électronique, dans un format ouvert, et régulièrement mis à jour au cours de la période précédant le scrutin.

En revanche, le règlement 2024/900 ne remet pas en cause les dispositions nationales régissant des aspects de la publicité à caractère politique autres que ceux couverts par celui-ci, notamment les règles relatives aux périodes électorales³.

Il en va ainsi de l'interdiction des émissions publicitaires à caractère politique dans les services de communication audiovisuelle, prévue par l'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, de l'interdiction de la publicité politique par voie de presse ou de communication audiovisuelle dans les six mois qui précèdent un scrutin (article L. 52-1 du code électoral)⁴ ou de l'interdiction de la propagande électorale la veille et le jour du scrutin (article L. 49 du même code).

¹ Ces dispositions s'appliquent aux élections législatives, sénatoriales et européennes et aux opérations référendaires et, en application de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, à l'élection du Président de la République.

² Au sens du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), dit « DSA ».

³ Aux termes de son considérant 14, le règlement « ne devrait affecter ni le contenu de la publicité à caractère politique ni les règles de l'Union ou des États membres régissant les aspects liés à la publicité à caractère politique autres que ceux qui relèvent du présent règlement. Par conséquent, le présent règlement ne modifie pas les règles régissant la conduite et le financement de campagnes politiques, y compris les interdictions ou limitations générales de la publicité à caractère politique pendant des périodes déterminées, les périodes dites de silence, les dons de donateurs de campagne individuels ou les interdictions concernant l'utilisation de la publicité commerciale à des fins de campagne électorale ».

⁴ Sous réserve de l'exception prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 52-8 du même code pour la sollicitation de dons par voie de presse.

2. Le dispositif proposé

Les dispositions du règlement 2024/900 étant, pour l'essentiel, d'application directe, l'article 35 a pour objet :

- de désigner les autorités nationales chargées de l'application du règlement – l'Arcom et la Cnil – et de préciser les modalités de leur coopération ;
- de prévoir les modalités d'exercice des pouvoirs d'enquête et de sanction conférés à ces autorités par le règlement ;
- d'abroger les dispositions contraires du droit national, à l'instar de l'article L. 163-1 du code électoral mentionné *supra*.

a) Les dispositions relatives à l'Arcom

Le I de l'article 35 modifie la loi du 30 septembre 1986 afin d'y inscrire les nouvelles compétences conférées à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Celle-ci est désignée comme autorité compétente pour exercer la surveillance et la régulation de la publicité à caractère politique.

Si l'article 22 du règlement permet la désignation d'autorités compétentes distinctes pour le contrôle du respect des obligations incombant respectivement aux fournisseurs de services intermédiaires, aux autres prestataires de services de publicité à caractère politique (dont les éditeurs) ainsi qu'aux parraineurs, il est proposé de désigner une autorité unique pour l'ensemble de ces catégories.

Par conséquent, le I de l'article 35 crée dans la loi du 30 septembre 1986 trois nouveaux articles (20-9 à 20-11).

Le nouvel article 20-9 introduit en droit français les notions de parraineur et de prestataire de services de publicité à caractère politique issues du règlement (I) et désigne l'Arcom comme l'autorité nationale compétente au sens et pour l'application des paragraphes 3 et 4 de l'article 22 de ce règlement (II).

Le III de l'article 20-9 précise les pouvoirs dont dispose l'Arcom. Ces dispositions reproduisent en grande partie celles du règlement, qui laissent peu de marge de manœuvre au législateur.

Il convient de relever que le III permet également à l'Arcom de saisir le juge judiciaire aux fins d'obtenir le prononcé de certaines de ces mesures. Le rapporteur souligne qu'alors même que la substance de ces mesures (amende, astreinte, etc.) serait identique, une telle disposition aboutirait à la coexistence de mesures de nature différente (sanction administrative et peine pénale) et aux régimes contentieux distincts, relevant de surcroît d'ordres de juridiction différents. Outre qu'il serait difficilement explicable, ce double régime serait de nature à fragiliser le contrôle exercé par l'Arcom, qui pourrait

être poussée à renoncer à l'exercice de ses prérogatives de contrôle. Quand bien même les poursuites devant l'Arcom et la juridiction judiciaire seraient alternatives, la coexistence dans l'ordre juridique de deux sanctions visant à réprimer les mêmes faits par des mesures identiques et aux fins de protéger les mêmes intérêts sociaux serait susceptible de faire naître un risque de méconnaissance du principe *non bis in idem*¹.

À cet égard, si le paragraphe 5 de l'article 22 du règlement prévoit que l'autorité de contrôle peut prononcer directement une mesure ou bien de « *demander à une autorité judiciaire de leur État membre de s'en charger* », ces dispositions pourraient également être lues comme laissant aux États membres une marge de manœuvre dans l'adaptation de ces dispositions, afin de tenir compte de leur système juridique².

Les IV à VII de l'article 20-9 précisent le régime des inspections menées par l'Arcom dans le cadre de ses pouvoirs d'enquête. Celle-ci est habilitée à mener des inspections « *dans tout local utilisé par un prestataire de service de publicité à caractère politique pour les besoins de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, afin d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'informations relatives à une infraction présumée, sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit* », sous réserve de l'information préalable du procureur de la République et de l'accord du responsable des locaux. En cas de refus ou en l'absence d'information préalable de ce dernier ou lorsque l'inspection se déroule dans des locaux partiellement ou entièrement affectés au domicile privé, l'autorisation du juge des libertés et de la détention est requise.

Ces dispositions reproduisent, pour l'essentiel, celles de l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, issues de la loi « SREN » du 21 mai 2024, relatives aux prérogatives de l'Arcom en matière de contrôle des fournisseurs de services intermédiaires.

Le VII de l'article 35 habilite l'Arcom à mener de telles inspections dans les locaux d'une entreprise de presse, d'une entreprise de communication audiovisuelle, d'une entreprise de communication au public en ligne, d'une agence de presse et dans les véhicules professionnels de ces

¹ Le Conseil constitutionnel fait découler du principe de nécessité des délits et des peines, qui procède l'article 8 de la Déclaration de 1789, le principe selon lequel « une même personne ne peut faire l'objet de plusieurs poursuites tendant à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique, par des sanctions de même nature, aux fins de protéger les mêmes intérêts sociaux » (n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021). Le principe de *ne bis in idem* est également consacré par l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 4 du protocole n° 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

² Le considérant 90 du règlement rappelle qu'« En fonction du système juridique de chaque État membre et conformément au droit de l'Union en vigueur, y compris les règlements (UE) 2016/679 et (UE) 2022/2065, différentes autorités judiciaires ou administratives nationales sont susceptibles d'être désignées à cette fin ».

entreprises ou agences. Il y est précisé, à l'initiative du Conseil d'État, que « *ces inspections ne peuvent être effectuées que dans le respect des règles qui garantissent le secret des sources des journalistes* »¹.

Le nouvel article 20-10 a trait aux sanctions pécuniaires. Leur régime procédural serait le même que celui des sanctions en matière audiovisuelle (article 42-7 de la même loi) et leur montant maximal est plafonné conformément à l'article 25 du règlement : 6% du revenu ou du budget annuel de la personne sanctionnée (parraineur ou prestataire) ou 6 % de son chiffre d'affaires au cours de l'exercice précédent².

Le nouvel article 20-11 précise les modalités de coopération entre l'Arcom et la Cnil, désignée autorité compétente en ce qui concerne les règles relatives aux techniques de ciblage et de diffusion pour la publicité à caractère politique en ligne. Cet article permet à ces deux autorités de se communiquer librement, et sans que le secret des affaires y fasse obstacle, les informations dont elles disposent aux fins de l'accomplissement de leurs missions respectives. Il renvoie à une convention conclue entre ces deux autorités la détermination des modalités de mise en œuvre de cette coopération.

Le II de l'article 35 modifie la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique pour intégrer, parmi les dispositions relatives au contrôle de l'Arcom sur le respect par les fournisseurs de services intermédiaires de leurs obligations, celles relatives au règlement 2024/900.

b) Les dispositions relatives à la Cnil

Le paragraphe 1 de l'article 22 du règlement confère aux autorités de contrôle nationales du RGPD la compétence pour contrôler l'application des dispositions du règlement en matière de ciblage et de diffusion personnalisée des publicités à caractère politique en ligne (articles 18 et 19).

Le III de l'article 35 modifie par conséquent les articles 8 et 16 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pour l'intégrer parmi les attributions de la Cnil.

Ces missions et les prérogatives de la Cnil dans le cadre des contrôles dont elle est chargée sont précisées dans un nouveau titre IV *quinquies* inséré dans la loi du 6 janvier 1978 (articles 124-11 à 124-13). Ses pouvoirs d'enquête et de sanction seraient identiques à ceux prévus dans le cadre de sa mission de contrôle de l'application du RGPD, par renvoi aux articles 19, 20, 22 et 22-1 de cette loi.

¹ Avis sur le projet de loi, point 16.

² Le montant maximal, par jour, de l'astreinte est plafonné à 5 % du chiffre d'affaires mondial du prestataire sur l'exercice précédent.

c) Les modifications apportées au droit électoral

Le IV de l'article 35 tire les conséquences du règlement 2024/900 dans le code électoral.

Il abroge à cet effet l'article L. 163-1 et, par voie de conséquence, l'article L. 112 qui réprime pénalement les manquements aux obligations prévues par l'article L. 163-1.

Il modifie également l'article L. 52-1 pour imposer aux « *fournisseurs de services de publicité à caractère politique* » de transmettre « *périodiquement* » un rapport à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) comportant les informations prévues au paragraphe 1 de l'article 14 du règlement 2024/900. Celui-ci impose aux éditeurs de publicité à caractère politique d'inclure « *des informations sur les montants ou la valeur des autres avantages perçus en contrepartie totale ou partielle des services fournis, notamment en ce qui concerne l'utilisation des techniques de ciblage et des techniques de diffusion d'annonces publicitaires, cumulés par campagne* » et de les joindre à leur rapport de gestion. Le second alinéa de ce paragraphe 1 prévoit que ces informations sont mises à la disposition des « *autorités compétentes chargées de l'audit ou de la surveillance des acteurs politiques* ».

Le V de l'article 35 tire les conséquences de l'abrogation de l'article L. 163-1 du code électoral dans la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

3. La position de la commission

La commission a approuvé le choix de la désignation d'une autorité unique pour le contrôle du respect des obligations prévues par le règlement (hormis en ce qui concerne les techniques de ciblage et de diffusion), qui paraît de bonne administration.

Sur la proposition de son rapporteur, **la commission a adopté trois amendements.**

Deux de ces amendements ont trait aux prérogatives de la Cnil : l'amendement COM-276 précise un renvoi aux dispositions du règlement et le COM-277 ajoute, parmi les obligations dont la Cnil est chargée de veiller au respect, celles prévues par l'article 19 du règlement 2024/900.

L'amendement COM-278 modifie les dispositions relatives aux informations communiquées à la CNCCFP afin d'en assurer la conformité au paragraphe 1 de l'article 14 du règlement 2024/900. D'une part, il restreint le champ d'application de cette disposition aux seuls éditeurs, comme le prévoit le règlement. D'autre part, il prévoit qu'il appartient à ces derniers de tenir à disposition de la CNCCFP les informations en question, l'exigence d'une transmission périodique de ces informations paraissant peu précise et peu pertinente au regard de la définition très large de la publicité à caractère politique retenue par le règlement.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 35, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 3 FÉVRIER 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de notre collègue Stéphane Le Rudulier sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Chaque année nous amène son projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, dit « Ddadue ». L'année 2026 n'y fait pas exception. Ce nouveau projet de loi est particulièrement étoffé puisqu'il compte soixante-dix articles qui portent sur les sujets les plus divers.

La commission des affaires économiques, à laquelle le texte a été renvoyé, a délégué à notre commission l'examen au fond de deux articles, les articles 33 et 34. Ceux-ci portent respectivement sur le recueil de données biométriques à l'occasion des contrôles d'identité et du droit de séjour et sur les conditions du recours à la visioconférence dans certaines procédures d'entraide pénale européenne.

La commission s'est également saisie pour avis de l'article 35, qui procède aux adaptations rendues nécessaires par le règlement européen sur la publicité à caractère politique. Son examen a été délégué à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

L'article 33 crée un nouveau cadre juridique afin de permettre le relevé d'empreintes et la prise de photographies dès le stade du contrôle d'identité et du contrôle du droit au séjour, aux fins de l'interrogation biométrique de fichiers européens.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité d'un vaste travail de refonte des systèmes d'information européens en matière de justice et d'affaires intérieures, qui a été engagé à partir de 2015. Il a pour objectif de renforcer les moyens dont disposent les États membres pour lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration irrégulière.

Les grands enjeux de ce chantier sont la fiabilisation de ces bases de données et le renforcement de leur interopérabilité. Le recours à la biométrie, qu'il s'agisse des empreintes digitales ou des images des visages des personnes, en constitue la pierre angulaire. En effet, la comparaison d'empreintes digitales ou de photographies constitue le moyen le plus fiable de s'assurer de l'identité d'une personne, comme de s'assurer que son identité correspond bien à celle du document d'identité ou de voyage qu'elle présente.

Les bases de données européennes en cause intègrent ainsi, de manière quasi systématique, les données biométriques des personnes concernées. Celles-ci sont également devenues un moyen d'effectuer des recherches dans ces systèmes d'information.

Cette évolution a été soutenue par le Sénat, notamment par une résolution européenne du 30 novembre 2018. Elle correspond également aux recommandations de la commission d'enquête sur l'espace Schengen de 2017.

J'ajoute que le recours accru à la biométrie souhaité par l'Union européenne s'est accompagné de la mise au point de dispositifs techniques permettant de relever ces données de manière rapide et fiable, y compris sur la voie publique. La gendarmerie nationale a ainsi mis au point le système « NÉO DK », composé d'un boîtier à relier au téléphone de service, qui permet une prise d'empreintes et l'interrogation des fichiers en quelques secondes, sans qu'il soit nécessaire d'amener la personne dans les locaux des forces de l'ordre.

Les règlements européens déterminent, pour chaque base de données, les finalités de leur consultation et les conditions dans lesquelles celle-ci peut avoir lieu, et notamment les cas dans lesquels cette recherche peut – ou doit – être menée à l'aide de données biométriques.

L'interrogation biométrique est obligatoire dans certains cas, notamment lors des contrôles aux frontières, pour lesquels le recours à la biométrie est quasiment systématique. Il en va également ainsi, dans certains cas, pour les contrôles menés à l'intérieur des frontières. Lorsqu'un étranger titulaire d'un visa fait l'objet d'un contrôle de son droit au séjour, l'interrogation du système d'information sur les visas (VIS) à partir de ses empreintes digitales est obligatoire. En outre, quelle que soit la nature du contrôle, lorsqu'une recherche alphanumérique – à partir du nom et de la date de naissance – dans le Système d'information Schengen (SIS) donne lieu à une correspondance avec un signalement et que ce dernier contient des empreintes digitales ou des photographies, le droit européen impose de confirmer l'identité de la personne, au regard du signalement, à l'aide des données biométriques correspondantes.

L'article 33 a pour objet de conformer le droit français à ces obligations et de saisir les possibilités offertes par le droit européen en ce qui concerne les contrôles d'identité et du droit de séjour.

Je mets à part les contrôles aux frontières pour lesquels, comme je vous le disais, le recours à la biométrie est déjà quasi systématique : le projet de loi ne vise qu'à donner une base législative à la collecte des données biométriques pour certaines opérations ; d'autres ne sont pas mentionnées, car elles sont directement régies par le droit européen.

En revanche, en ce qui concerne les contrôles d'identité de droit commun et les contrôles du droit au séjour, l'évolution proposée est importante.

En effet, le relevé d'empreintes et de photographies n'est aujourd'hui possible que lors de la retenue pour vérification d'identité et, pour les étrangers, de la retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS). Ces opérations s'accompagnent de différentes formalités – autorisation ou information du procureur de la République, mention au procès-verbal, etc. –, qui sont justifiées par le fait qu'elles ont lieu dans le cadre d'une mesure privative de liberté et que le refus de s'y soumettre est passible de sanctions pénales.

Le dispositif prévu par l'article 33 est tout autre. Il s'agit de permettre la prise d'empreintes ou de photographies dès le stade du contrôle d'identité ou du droit au séjour, sur la voie publique. Ces opérations, qui ne donnent lieu à aucun enregistrement des données collectées, nécessiteraient l'accord de la personne concernée. À l'exception des contrôles aux frontières, le refus de se soumettre à ces opérations ne serait pas passible de sanctions pénales, mais pourrait seulement donner lieu au placement en retenue pour vérification d'identité ou en RVDS.

En ce qui concerne les contrôles d'identité de droit commun, la prise d'empreintes et de photographies ne revêtirait aucunement un caractère systématique. Elle ne pourrait avoir lieu qu'aux fins de l'interrogation biométrique du système d'information Schengen, à la double condition qu'il y ait eu un premier résultat positif à la suite d'une recherche alphanumérique et que le signalement associé contienne des empreintes digitales ou des photographies.

Pour les étrangers, outre l'interrogation du SIS, la collecte de données biométriques est prévue pour l'interrogation biométrique du système d'information sur les visas (VIS), du système d'entrée/de sortie (EES) et du répertoire commun des données d'identité (CIR) dans les conditions prévues par les textes européens.

Je vous propose d'approuver cette mesure, qui me paraît de nature à faciliter le travail des forces de l'ordre. L'atteinte portée au droit à la vie privée, inhérente à la prise d'empreintes, serait somme toute limitée et justifiée par les objectifs de sauvegarde de l'ordre public et de lutte contre l'immigration irrégulière. En effet, comme l'ont rappelé les représentants du ministère de l'intérieur, l'impossibilité d'identifier un étranger ou l'État dont il est le ressortissant constitue le premier facteur d'échec des procédures d'éloignement.

En outre, en permettant de clarifier rapidement la situation de la personne contrôlée et de réduire les risques d'homonymie, cette évolution devrait permettre de limiter le recours aux mesures plus coercitives à l'égard des personnes coopératives.

Je vous proposerai plusieurs amendements à l'article 33. Outre quelques modifications rédactionnelles, il s'agit surtout de clarifier l'articulation du dispositif avec celui des retenues administratives en cas de

refus. Je vous proposerai également des amendements visant à préciser le cadre juridique de la prise d'empreintes et de photographies lors de la RVDS.

J'en viens à l'article 34, qui modifie plusieurs dispositions du code de procédure pénale relatives à certaines procédures d'entraide judiciaire afin de prévoir le recueil du consentement de la personne préalablement au recours à la visioconférence.

Cette évolution, qui ne porte que sur six procédures déterminées – parmi lesquelles on peut citer l'audition de la personne recherchée dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen ou les observations préalables à la transmission d'une condamnation pénale à un autre État membre en vue de son exécution –, est imposée par le règlement européen 2023/2844 du 13 décembre 2023. Le choix d'une transposition *a minima* paraît judicieux et de nature à éviter toute surtransposition. En effet, le droit français ne soumet l'utilisation de la visioconférence à l'accord de la personne concernée que dans certains cas déterminés, lorsqu'est en jeu la liberté individuelle.

Outre deux amendements rédactionnels, je vous propose un amendement tendant à permettre, sous réserve de l'accord de la personne, l'utilisation de la visioconférence pour l'audience portant sur le recours formé contre l'exécution d'une décision de gel ou de confiscation prononcée par un autre État membre. Ce recours n'est aujourd'hui permis que pour l'intervention à l'audience de l'État d'émission, ce qui paraît inutilement restrictif.

J'en viens enfin à l'article 35, pour lequel la commission ne rendra qu'un avis simple.

Cet article adapte notre droit au règlement européen 2024/900 du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. Adopté en réponse aux risques croissants d'ingérences étrangères et de manipulations de l'information en matière électorale, ce règlement institue un cadre européen harmonisé en matière de publicité à caractère politique. Il couvre toutes les techniques de publicité, qu'elles soient en ligne ou hors ligne, ce qui inclut les canaux traditionnels que sont les journaux, la radio ou la télévision.

Le règlement se distingue des dispositions actuelles du code électoral en ce qu'il s'applique de manière permanente, et pas uniquement à l'occasion des échéances électorales, et qu'il retient une définition extensive de la publicité à caractère politique. Celle-ci va bien au-delà de la propagande électorale : un encart publicitaire d'une entreprise ou d'un ordre professionnel dans un journal demandant ou s'opposant à une mesure législative en cours de discussion – par exemple, la libéralisation de la vente des médicaments sans ordonnance – est une publicité à caractère politique au sens de ce règlement.

Le règlement ne comporte qu'une interdiction : celle de la publicité à caractère politique provenant de parraineurs extérieurs à l'Union européenne

dans les trois mois précédant un scrutin européen, national ou local. Autrement, les règles édictées par ce règlement consistent, pour l'essentiel, en des obligations de marquage et de transparence des publicités à caractère politique. Ces obligations visent surtout à permettre l'information quant à l'identité du « parraineur », c'est-à-dire la personne à l'origine de la demande ou pour le compte de laquelle la publicité a été réalisée.

Le règlement encadre également strictement l'utilisation des données à caractère personnel à des fins de communication politique en ligne, notamment en ce qui concerne les techniques de ciblage et de diffusion personnalisée.

Il convient de préciser que le règlement ne remet pas en cause les règles nationales fixant des limitations spécifiques, notamment en matière électorale. Il en va ainsi de l'interdiction de la publicité politique par voie de presse ou de communication audiovisuelle dans les six mois qui précèdent un scrutin comme de l'interdiction des émissions publicitaires à caractère politique dans les services de communication audiovisuelle.

Entré en vigueur en octobre dernier, ce règlement est d'application directe. Il n'appelle l'intervention du législateur que pour la désignation des autorités nationales de contrôle et la détermination de leurs prérogatives et des modalités de leur coopération.

L'article 35 confie à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) le contrôle du respect des obligations prévues par le règlement, à l'exception des dispositions relatives aux techniques de ciblage et de diffusion, dont le contrôle échoit à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Il abroge enfin les dispositions du droit français incompatibles avec celles du règlement.

Outre deux amendements visant à préciser les dispositions relatives au contrôle de la Cnil, je vous proposerai un amendement relatif aux informations mises à la disposition de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

L'article 35 institue une obligation, pour les « fournisseurs » de services de publicité à caractère politique, de transmettre périodiquement à la CNCCFP des rapports comportant des informations sur l'identité des parraineurs, etc.

Conformément à l'article 14 du règlement, l'amendement que je vous propose tend, d'une part, à restreindre le champ d'application de cette disposition aux seuls éditeurs ; et, d'autre part, à modifier la nature de l'obligation, en vue de tenir ces informations à disposition de la CNCCFP, et non de les lui communiquer d'office. Il s'agit de tenir compte de la définition très large de la publicité à caractère politique retenue par le règlement qui, comme je vous le disais, va bien au-delà de la propagande électorale.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Comme c’est l’usage, il me revient, mes chers collègues, avant d’examiner les amendements, de vous indiquer quel est le périmètre indicatif des dispositions du projet de loi dont l’examen nous a été délégué au fond.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles il peut être procédé à la prise d’empreintes et de photographies dans le cadre des contrôles d’identité et des contrôles du droit au séjour et aux frontières, et aux procédures afférentes ; au recours à la visioconférence en matière pénale pour les procédures transfrontalières.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

Article 33 (délégué)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement **COM-42** tend à supprimer l'article 33 du projet de loi. Or celui-ci vise à traduire des obligations prévues par le droit de l'Union européenne, notamment en matière d'interrogation biométrique du SIS et du VIS pour les porteurs de visa. Par ailleurs, le dispositif proposé n'apparaît pas contraire aux exigences constitutionnelles. Il vise précisément des objectifs à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d’infraction et de sauvegarde de l'ordre public, dont découle l’objectif de lutte contre l’immigration irrégulière. L’atteinte portée au droit à la vie privée est limitée, puisqu’à la différence des précédents jurisprudentiels évoqués dans l’objet de l’amendement, les données recueillies ne seront pas mémorisées. Elles seront simplement utilisées pour interroger les bases de données, puis supprimées. L’avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-42.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement **COM-265** vise à exclure l’application des dispositions du I de l’article 33 du projet de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. L'extension n’est pas prévue en tant que telle à l’article 33, mais découle de l'actualisation, à l’article 34, du « compteur Lifou » du code de procédure pénale.

L’amendement COM-265 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel COM-266.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement **COM-267** vise à clarifier les conséquences du refus de se prêter aux opérations de prises d’empreintes et de photographies.

L’amendement COM-267 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-268** a pour objet de préciser que les dispositions du nouvel article L. 142-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) sont également applicables aux contrôles aux frontières intérieures en cas de rétablissement temporaire de ceux-ci.

L'amendement COM-268 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-269** tend à apporter une précision sur le renvoi prévu vers l'article 20 du règlement européen dit « interopérabilité » pour la consultation du CIR.

L'amendement COM-269 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Tout comme l'amendement COM-267 que nous venons d'examiner, l'amendement **COM-270** tend à préciser les conséquences du refus d'un étranger de se soumettre aux opérations de prises d'empreintes et de photographies.

L'amendement COM-270 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement **COM-271**, je vous propose de lever une ambiguïté dans les dispositions régissant la prise d'empreintes et de photographies au cours de la retenue pour vérification du droit au séjour.

L'amendement COM-271 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-272** tend à préciser que le fait, pour un étranger, de refuser de se soumettre aux opérations de prise d'empreintes ou de photographies au cours de la retenue pour vérification du droit au séjour est constitutif du délit prévu à l'article L. 822-1 du Ceseda.

L'amendement COM-272 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 33 ainsi modifié.

Article 34 (délégué)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-273** a pour objet d'élargir les cas dans lesquels il peut être recouru à la visioconférence lors de l'examen des recours formés contre l'exécution, par la France, d'une décision de gel ou de confiscation prononcée par un autre État membre de l'Union européenne.

*L'amendement COM-273 est adopté, de même que les amendements rédactionnels **COM-274** et **COM-275**.*

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 34 ainsi modifié.

EXAMEN DE L'ARTICLE POUR AVIS

Article 35

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-276** tend à préciser un renvoi au règlement européen pour ce qui concerne les prérogatives de la Cnil.

L'amendement COM-276 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement **COM-277** vise à préciser les missions de la Cnil pour l'application du règlement du 13 mars 2024, en y intégrant celle de veiller au respect des obligations prévues à l'article 19 de ce règlement.

L'amendement COM-277 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – J'ai déjà présenté l'amendement **COM-278** dans le cadre de mon intervention liminaire. Il vise à modifier une nouvelle disposition du code électoral proposée par l'article 35, qui impose à tout fournisseur de services de publicité à caractère politique la transmission périodique à la CNCCFP d'informations sur les rémunérations perçues pour ces services. Ce dispositif ne me paraît pas conforme à l'article 14 du règlement.

L'amendement COM-278 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 35, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Le sort des amendements aux articles dont l'examen a été délégué au fond à la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 33			
Mme LINKENHELD	COM-42	Suppression de l'article	Défavorable
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-265	Exclusion de l'application du nouvel article 78-2-2-1 du code de procédure pénale en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-266	Amendement rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-267	Précision des conséquences d'un refus de se prêter aux opérations de prise d'empreintes ou de photographies	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-268	Application du nouvel article L. 142-6 du CESEDA aux contrôles aux frontières intérieures	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-269	Précision de la nature des opérations de consultation du répertoire commun de données d'identité	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-270	Précision des conséquences d'un refus de se soumettre aux opérations de prise d'empreintes et de photographies	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-271	Suppression de l'interdiction de traitement des données biométriques collectées lors de la retenue pour vérification du droit au séjour lorsque l'étranger dispose d'un droit de circulation ou de séjour	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-272	Sanction pénale du refus de se soumettre aux opérations de prise d'empreintes ou de photographies lors de la retenue pour vérification du droit au séjour	Adopté
Article 34			
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-273	Extension du recours à la visioconférence pour les recours contre l'exécution d'une décision de gel ou de confiscation prononcée par un autre État membre de l'Union européenne	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-274	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-275	Amendement rédactionnel	Adopté

Le sort des amendements du rapporteur à l'article dont la commission s'est saisie pour avis sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 35			
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-276	Rédactionnel	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-277	Rédactionnel	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur pour avis	COM-278	Transmission de données à la CNCCFP	Adopté

La réunion est close à 9 h 20.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

M. Cyriaque Bayle, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

Mme Natalia de La Chica, chargée d'études juridiques

Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF)

Mme Valérie Minne, directrice

M. Frédéric Huignard, adjoint à la sous-directrice de la rétention, de l'éloignement et des procédures

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Vincent Ploquin, sous-directeur des cultes et de la laïcité, adjoint à la directrice

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Mme Ahlem Tamouza, adjointe à la cheffe du service des affaires régaliennes et des libertés publiques

Mme Lucie-Anne Soubelet, juriste

Mme Chirine Berrichi, conseillère pour les questions parlementaires et institutionnelles

Audition conjointe

Direction générale de la police nationale (DGPN)

M. Jean-Luc Taltavull, conseiller missions de police

M. Fabien Sese, conseiller juridique

M. Philippe Touyet, commissaire général

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Colonel Nicolas Thiburce, chargé de mission à la direction des opérations et de l'emploi

Colonel Joël Dromard, chargé de mission à la direction des opérations et de l'emploi

Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

M. Alban de Nervaux, directeur général

Mme Elisabeth Mauboussin, directrice juridique

M. Albin Soares Couto, directeur des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale

Mme Lucile Petit, directrice des plateformes en ligne

M. Nicolas Cizel, chef du département pluralisme droits et libertés

M. Frédéric Lombart, chargé de mission à la direction juridique

Audition conjointe

Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

M. Matthieu Couranjou, délégué à la régulation des plateformes numériques

M. Sébastien Montaigu, adjoint au délégué à la régulation des plateformes numériques

Mme Laure Chollet, cheffe du bureau du régime juridique de la presse

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

Mme Émilie Brunet, cheffe du bureau du droit de la protection des données et du numérique

Mme Clarence Tocchio, rédactrice experte en protection des données

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction nationale de la police judiciaire (DNPJ)

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-118.html>