

N° 577

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, améliorant la **protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée**,*

Par M. Jean-Baptiste BLANC,

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 les numéros :**

**Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) :** 2310, 2431 et T.A. 236

**Sénat :** 397 et 578 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. QUELLE QUE SOIT L'ORIGINE DE LA MENACE, LE DISPOSITIF ACTUEL DE PROTECTION DE PERSONNES MENACÉES EST SOUPLE, COHÉRENT, RÉACTIF ET SUFFISAMMENT CALIBRÉ .....</b>	<b>5</b>
A. LA PROTECTION RAPPROCHÉE : UNE MESURE EXCEPTIONNELLE DONT L'ORGANISATION EST CENTRALISÉE.....	5
B. DES MESURES DE SÉCURISATION COMPLÉMENTAIRES PEUVENT ÊTRE DÉCIDÉES ET MISES EN ŒUVRE DE MANIÈRE DÉCONCENTRÉE PAR LES SERVICES TERRITORIAUX DE POLICE ET DE GENDARMERIE .....	7
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À CRÉER UN MÉCANISME HYBRIDE SPÉCIFIQUE AUX LANCEURS D'ALERTEŒUVRANT CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE.....</b>	<b>8</b>
A. UN DISPOSITIF INITIALEMENT CALQUÉ SUR LE STATUT JUDICIAIRE DE TÉMOIN PROTÉGÉ FORTEMENT REMANIÉ EN COMMISSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	8
B. UNE PROPOSITION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONTRE L'AVIS DU GOUVERNEMENT ET À LA FAVEUR D'UNE MAJORITÉ D'ABSTENTIONS .....	9
<b>III. SI LES MENACES PESANT SUR LES LANCEURS D'ALERTE LUTTANT CONTRE LES ORGANISATIONS CRIMINELLES DOIVENT ÊTRE COMBATTUES AVEC LA PLUS GRANDE FORCE, LA PROPOSITION DE LOI RISQUE PARADOXALEMENT D'AFFAIBLIR LE DISPOSITIF EXISTANT .....</b>	<b>9</b>
A. CE DISPOSITIF COMPLIQUERAIT LA RÉPONSE ADMINISTRATIVE, AU RISQUE D'AFFAIBLIR LA PROTECTION DES PERSONNES MENACÉES .....	9
B. LES DISPOSITIFS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIFS D'ANONYMISATION EXISTANTS SONT SUFFISAMMENT PROTECTEURS DES LANCEURS D'ALERTE .....	10
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Protection des personnes menacées par la criminalité et la délinquance organisées .....</i>	<i>13</i>
• <i>Article 2 Compensation des conséquences financières de la proposition de loi .....</i>	<i>22</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>23</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>31</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.</b>

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.**

**LA LOI EN CONSTRUCTION .....ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.**

## L'ESSENTIEL

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

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

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

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

### **I. QUELLE QUE SOIT L'ORIGINE DE LA MENACE, LE DISPOSITIF ACTUEL DE PROTECTION DE PERSONNES MENACÉES EST SOUPLE, COHÉRENT, RÉACTIF ET SUFFISAMMENT CALIBRÉ**

#### ***A. LA PROTECTION RAPPROCHÉE : UNE MESURE EXCEPTIONNELLE DONT L'ORGANISATION EST CENTRALISÉE***

La protection consiste en l'accompagnement des personnes menacées par des **officiers de sécurité spécialement formés**, quelle que soit la cause de cette menace (terroriste, étatique pour les réfugiés politiques, criminelle).

Le **ministre de l'intérieur** accorde la protection au **cas par cas après évaluation de la menace** réalisée par l'**Uclat**. Les personnes protégées sont prises en charge par le **SDLP**, rattaché au directeur général de la police nationale.

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

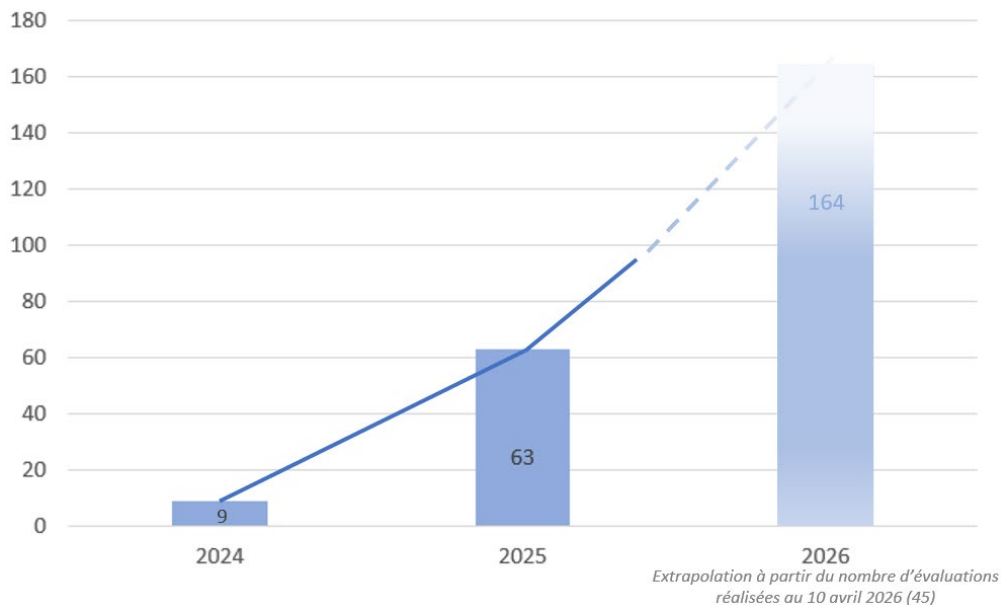
### Le système de cotation de l'UCLAT

Les évaluations de la menace reposent sur trois grilles distinctes déterminant l'intensité de la menace et du risque<sup>1</sup>. Ces cotations sont identiques quelle que soit la nature, terroriste, étatique ou criminelle des menaces. L'échelon retenu permet de caractériser la menace ou le risque :

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

Source : Uclat

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



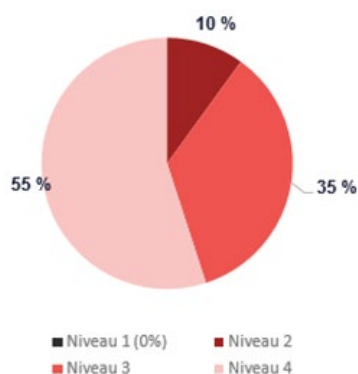
Source : commission des lois, à partir des données de l'Uclat

<sup>1</sup> Le risque est entendu ici comme une situation présentant objectivement un danger pour la personne, alors qu'il n'y a menace qu'en cas de manifestation d'une intention de lui nuire. Ainsi, les membres du Gouvernement peuvent être protégés en dehors de toute menace avérée car leur situation présente objectivement un risque.

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

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

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



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

#### **B. DES MESURES DE SÉCURISATION COMPLÉMENTAIRES PEUVENT ÊTRE DÉCIDÉES ET MISES EN ŒUVRE DE MANIÈRE DÉCONCENTRÉE PAR LES SERVICES TERRITORIAUX DE POLICE ET DE GENDARMERIE**

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

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

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

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

## II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À CRÉER UN MÉCANISME HYBRIDE SPÉCIFIQUE AUX LANCEURS D'ALERTEŒUVRANT CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

### A. UN DISPOSITIF INITIALEMENT CALQUÉ SUR LE STATUT JUDICIAIRE DE TÉMOIN PROTÉGÉ FORTEMENT REMANIÉ EN COMMISSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

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

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

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

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

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

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

## **B. UNE PROPOSITION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONTRE L'AVIS DU GOUVERNEMENT ET À LA FAVEUR D'UNE MAJORITÉ D'ABSTENTIONS**

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

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

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

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

## **III. SI LES MENACES PESANT SUR LES LANCEURS D'ALERTE LUTTANT CONTRE LES ORGANISATIONS CRIMINELLES DOIVENT ÊTRE COMBATTUES AVEC LA PLUS GRANDE FORCE, LA PROPOSITION DE LOI RISQUE PARADOXALEMENT D'AFFAIBLIR LE DISPOSITIF EXISTANT**

### **A. CE DISPOSITIF COMPLIQUERAIT LA RÉPONSE ADMINISTRATIVE, AU RISQUE D'AFFAIBLIR LA PROTECTION DES PERSONNES MENACÉES**

La commission rappelle que le premier article du code de la sécurité intérieure consacre le **devoir de l'État** « *d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* ». À ce titre, elle insiste sur le fait que **les menaces pesant sur les personnes engagées contre les organisations criminelles sont insupportables et doivent être traitées avec la plus grande sévérité**.

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

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

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

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

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

#### ***B. LES DISPOSITIFS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIFS D'ANONYMISATION EXISTANTS SONT SUFFISAMMENT PROTECTEURS DES LANCEURS D'ALERTE***

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

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

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

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

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

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

\*

\* \*

La commission **n'a pas adopté** de texte sur la proposition de loi n° 397 (2025-2026) améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée.

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



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Protection des personnes menacées par la criminalité et la délinquance organisées**

La proposition de loi, fortement remaniée en commission à l'Assemblée nationale, vise à créer un mécanisme administratif spécifique de protection des personnes et des associations impliquées dans la dénonciation et la prévention des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées ou dans l'accompagnement des personnes victimes de ces infractions.

Considérant que le dispositif existant protège déjà ces personnes, et que la création d'un statut particulier conduirait à affaiblir le dispositif aujourd'hui unifié d'évaluation de la menace, la commission a rejeté l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

#### **1. Le cadre actuel de protection et de sécurisation des personnes menacées par les organisations criminelles**

*a) Les mesures de protection judiciaires bénéficient spécifiquement aux personnes pouvant faire l'objet de représailles par les réseaux de criminalité organisées du fait de leur implication dans une procédure judiciaire visant ces réseaux*

**Une personne non impliquée dans les trafics et pouvant faire l'objet de représailles** par les réseaux de criminalité organisée peut bénéficier des protections figurant au titre XXI (« De la protection des témoins et des victimes ») du livre IV du code de procédure pénale.

Outre l'absence de mention de son domicile ou son anonymisation, il peut être recouru au **statut de témoin ou de victime protégé** prévu à l'article 706-62-2 de ce code. Ces personnes, dont la protection a été renforcée par la loi n°2025-532 du 13 juin 2025 *visant à sortir la France du piège du narcotrafic*, peuvent bénéficier de **mesures de protection et de réinsertion ou se voir accorder une identité d'emprunt**. Ces mesures sont définies, sur réquisitions du procureur de la République, par la **commission nationale de protection et de réinsertion (CNPR)**<sup>1</sup> et mises en œuvre par le **service interministériel d'assistance technique (Siat)**, placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur. **Ces mesures peuvent également bénéficier aux membres de la famille et les proches du témoin ou de la victime.**

<sup>1</sup> Voir le décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 relatif à la protection des personnes mentionnées aux articles 706-62-2 et 706-63-1 du code de procédure pénale.

*b) Les mesures de protection administrative visent à protéger les personnes faisant l'objet d'une menace avérée, quelle que soit sa cause ou son origine*

En dehors du cadre judiciaire, **le ministre de l'intérieur peut accorder au cas par cas, aux personnes faisant l'objet de menaces avérées, une protection** assurée par des personnels spécialisés du **service de la protection (SDLP)**<sup>1</sup>.

La décision du ministre s'appuie sur une **évaluation de la menace réalisée par l'unité de concours à la lutte antiterroriste (Uclat)**, chargée de déterminer la réalité et le niveau de menace ou des risques susceptibles de peser sur les personnes dans une cotation allant de 4 (absence de menace) à 1 (menace en cours de réalisation).

**À l'origine centrée sur la seule menace terroriste**, la mission de l'Uclat **a été élargie depuis 2023** pour tenir compte de l'évolution du contexte sécuritaire, aux menaces étatiques pesant sur les opposants politiques étrangers réfugiés en France d'une part, et **à celles liées à la criminalité organisée** d'autre part. Les évaluations réalisées en matière de criminalité organisée, dont le nombre va croissant depuis 2024, présentent une singularité dans la mesure où elles interviennent, dans la très grande majorité des cas, **en parallèle d'une procédure judiciaire** initiée soit à la suite d'un signalement effectué par l'autorité administrative sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, soit à la suite d'un dépôt de plainte, soit enfin dans le cadre de projets criminels révélés par des enquêtes en cours<sup>2</sup>.

La saisine de l'Uclat est réalisée par le ministre de l'intérieur, le directeur général de la police nationale, ou plus rarement le directeur général de la sécurité intérieure. **Ces saisines font souvent suite à des sollicitations initiales émanant de préfetures, d'autres acteurs administratifs, d'élus ou de membres de la société civile.** En matière de criminalité organisée, par exemple, l'Uclat est fréquemment saisie à la suite de demandes adressées au cabinet du ministre de l'intérieur par celui du garde des sceaux, pour **des personnels pénitentiaires ou des magistrats.**

---

<sup>1</sup> Les membres du Gouvernement bénéficient également d'une protection rapprochée, y compris en l'absence de menace. Voir l'article 5 de l'arrêté du 12 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation du service de la protection.

<sup>2</sup> L'article 222-17 punit la menace de mort de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. L'article 222-18 porte la peine à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque la menace de mort est faite avec l'ordre de remplir une condition.

### Le système de cotation de l'Uclat

Les évaluations de la menace reposent sur trois grilles distinctes déterminant l'intensité de la menace et du risque<sup>1</sup>. Ces cotations sont identiques quelle que soit la nature, terroriste, étatique ou criminelle des menaces. L'échelon retenu permet de caractériser la menace ou le risque :

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

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, **107 personnalités ont fait l'objet d'une évaluation de menace en lien avec la criminalité organisée** sur 531 personnalités dont la situation a été examinée au cours de la même période. Il s'agit notamment de personnels de l'administration pénitentiaire, de magistrats, de journalistes, et d'autres membres de la société civile tels que les membres d'associations.

En fonction de l'intensité de la menace, le SDLP met en place des **mesures d'accompagnement de sécurité ou de protection rapprochée**<sup>2</sup>. Le premier niveau correspond à l'accompagnement d'au moins un officier de protection et d'un chauffeur, alors que le dispositif de protection rapprochée implique au moins trois officiers de sécurité.

En moyenne, le SDLP assure la protection de **130 personnes à l'instant « t »**. Sur ce nombre :

- 55 % des protections concernent un niveau « absence de menace », ce qui correspond notamment aux membres du Gouvernement ou des personnes dont la protection a été maintenue malgré la disparition de la menace, en raison d'un contexte particulier ;

- 35 % des protections concernent un niveau « menace latente ou un risque d'une particulière intensité » ;

- 10 % des protections concernent un niveau « menace prégnante ».

À noter que l'évaluation de niveau 1, très spécifique, puisqu'il s'agit d'une menace en cours de réalisation, n'a quant à elle à ce jour jamais été attribuée.

---

<sup>1</sup> Le risque est entendu ici comme une situation présentant objectivement un danger pour la personne, alors qu'il n'y a menace qu'en cas de manifestation d'une intention de lui nuire. Ainsi, les membres du Gouvernement peuvent être protégés en dehors de toute menace avérée car leur situation présente objectivement un risque.

<sup>2</sup> Voir l'article 19 du décret n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

La répartition des personnes protégées sur les trois domaines de menaces est la suivante :

- 78 % concernent une menace de nature terroriste ;
- 12 % concernent une menace de nature étatique ;
- 10 % concernent une menace de nature criminelle.

**L'opportunité de maintenir une mesure de protection est réévaluée régulièrement par le ministre après analyse de l'Uclat<sup>1</sup>.**

Les services interrogés par le rapporteur considèrent que **toutes les personnes faisant l'objet d'une menace avérée (niveau 3 à 1) sont protégées**. Ils n'ont pas connaissance de jurisprudences récentes mettant en cause la responsabilité de l'État pour absence de mise en place d'une mesure de protection<sup>2</sup>.

*c) Les services territoriaux de police et de gendarmerie peuvent assurer des mesures locales de sécurisation des personnes exposées qui n'entreraient pas dans les deux dispositifs précédents*

Les services territoriaux de police et de gendarmerie assurent, **au titre de leur mission de sécurité publique, des mesures qu'on peut qualifier de « vigilance » ou de « sécurisation »** au bénéfice de personnes à l'encontre desquelles le niveau de menace ne justifie pas de protection rapprochée. Ces réponses peuvent bénéficier à des personnes particulièrement exposées à la délinquance (bijoutiers, transporteurs de fonds, débitants de tabac, élus, personnels de l'administration pénitentiaire...). Elles sont mises en place de manière souple et graduée.

Il s'agit d'abord d'actions de **sensibilisation** visant à ce que **ces personnes mettent en place à leur niveau un des mesures de protection physiques et veillent à adopter un comportement adapté** (ex : sensibilisation aux risques liés à la divulgation d'informations personnelles et d'identification sur les réseaux sociaux, conseils relatifs à la sécurisation du domicile, en lien avec un référent sûreté du service local de police ou de gendarmerie).

La sécurisation prend également la forme d'un **travail en partenariat mobilisant plusieurs acteurs** (préfecture, mairie, bailleurs) pour évaluer et mettre en place certaines mesures **visant à la fois la victime** (accompagnement social, relogement) **et l'auteur potentiel (interdiction de paraître** prononcée par le préfet<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> À noter que le SDLP n'a aucune autorité pour décider la mise en place ou la levée d'une mesure : il se considère lui-même à cet égard comme un « prestataire de service » du ministre.

<sup>2</sup> Le régime de responsabilité retenu par le conseil d'État, s'agissant d'une activité particulièrement difficile, est celui de la faute lourde (CE, Section, 29 avril 1987, Consorts Yener et consorts Erez, n°46313, 46314, A - p. 151).

<sup>3</sup> Possibilité introduite par la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic et prévue à l'article L. 22-11-1 du code de la sécurité intérieure.

Le **traitement différencié des appels « 17 »** peut également être mis en œuvre. Il prend la forme d'une inscription du numéro de téléphone de la personne sur le logiciel de traitement des appels polices secours (Pégase), qui permet d'**attirer l'attention de l'opérateur sur des consignes particulières d'intervention**. La DGGN, entendue par le rapporteur, indique que **3 643 fiches de personnes menacées sont actives au 7 avril 2026** dans le logiciel de traitement des appels « 17 »<sup>1</sup>.

**Les élus faisant l'objet de menaces bénéficient de dispositifs spécifiques** mis en œuvre dans le cadre du plan national de prévention et de lutte contre les violences aux élus lancé en 2023. Les préfets peuvent ainsi distribuer aux élus menacés des dispositifs d'appels d'urgence, **permettant à ces derniers de déclencher un message d'alerte aux contacts préalablement enregistrés ainsi que leur géolocalisation**.

Enfin, dans l'urgence, pour les cas les plus sérieux, **des rondes et patrouilles** (physique ou par vidéo) peuvent être assurées.

D'une manière générale, les services de police et de gendarmeries entendus par le rapporteur insistent sur le fait que **la judiciarisation de la menace sera toujours privilégiée** avec ou sans dépôt de plainte de la victime, en lien avec l'autorité judiciaire.

## **2. Après de sensibles modifications à l'Assemblée, la proposition de loi vise à institutionnaliser un mécanisme particulier de protection des personnes luttant contre la criminalité organisée**

*a) Ce dispositif, au départ inspiré du statut judiciaire de témoin protégé, a été fortement remanié en commission à l'Assemblée*

La proposition de loi initiale prévoyait un dispositif administratif **calqué sur celui, judiciaire, de témoin protégé**.

Le premier alinéa du dispositif, en désignant les personnes « dont les propos ou les actions sont susceptibles de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celles de leurs proches », **reprend exactement la formulation de l'article 706-62-2 du code de procédure pénale**.

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

---

<sup>1</sup> Ce chiffre ne distingue pas spécifiquement les menaces liées à la seule criminalité organisée.

Ces modalités d'octroi de la protection ont été abandonnées en commission au profit d'un dispositif à deux niveaux décrit *infra*, à la faveur de quatorze amendements de la rapporteure, également auteure de la proposition de loi. En séance publique, trois amendements ont été adoptés qui n'ont fait que préciser certains points.

*b) Le texte issu de la commission de l'Assemblée, et adopté en séance publique dans des conditions particulières, crée un mécanisme spécifique à deux niveaux de protection qui vient concurrencer les dispositifs existants*

Les personnes dont les **propos ou actions seraient susceptibles de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique, ainsi que leurs proches**, pourraient déposer une **demande de protection auprès des services locaux de police ou gendarmerie**. Cette protection leur serait accordée « **en tant que de besoin** » par les services de police ou de gendarmerie compétents.

Le dispositif comporterait deux niveaux, l'un territorial et déconcentré, l'autre central, suivant l'intensité de la menace.

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

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

Les mesures de protection accordées pourraient relever des **mesures de sécurisation ou de vigilance** mises en œuvre par les services territoriaux de police ou de gendarmerie, ou de **protection rapprochée** mise en œuvre par le SDLP<sup>1</sup>, voire consister à titre exceptionnel en l'usage d'une **identité d'emprunt** autorisé par ce dernier.

Le SDLP, aujourd'hui chargé de mettre en œuvre les mesures de protection rapprochées accordées par le ministre de l'intérieur, fusionnerait pour les menaces les plus graves les rôles d'entité évaluatrice de la menace, d'autorité décisionnaire et de responsable de la mise en œuvre de la mesure de protection. Il n'aurait en revanche aucune vue sur les mesures accordées et mises en œuvre au niveau territorial.

---

<sup>1</sup> Modalités décrites supra.

Malgré ces modifications le texte présente de grandes lacunes. Par exemple, il paraît incohérent qu'une personne s'engageant publiquement dans la lutte contre les organisations criminelles bénéficie d'une identité d'emprunt qui la placerait de fait dans l'anonymat. Ces mesures sont d'ailleurs très lourdes, y compris pour leurs bénéficiaires, et ne sauraient être envisagées à grande échelle.

En séance publique, le Gouvernement a donné **un avis défavorable** sur ce texte, après avoir fait valoir que « tout individu sur lequel pèse une menace sérieuse a droit à la protection de la République, quelle que soit cette personne, quel que soit le motif de cette menace et aussi longtemps qu'elle persiste ». Il a rappelé que la responsabilité de l'évaluation de la menace et de la mise en œuvre de la protection lorsqu'elle est nécessaire « **dépasse largement la mission et la technicité des services territoriaux de police ou de gendarmerie** ». Il a également averti « que sous couvert des meilleures intentions, ce texte viendrait entraver le travail de l'administration policière **en l'enfermant dans un cadre législatif plus rigide** ». La création d'une nouvelle procédure d'autorisation d'usage d'une identité d'emprunt en dehors des procédures judiciaires était elle aussi fortement critiquée. Finalement, le ministre a constaté que le **droit actuel satisfaisait l'objectif de la proposition de loi** et proposait donc de pas créer un dispositif nouveau, concurrent et susceptible d'affaiblir l'existant.

La proposition de loi n'a été adoptée qu'à la faveur de l'abstention d'une majorité de députés présents<sup>1</sup>.

### **3. La commission considère que toute modification du dispositif actuel de protection risquerait de compromettre son efficacité**

À titre liminaire, le rapporteur tient à souligner toute l'importance qui doit être accordée à la sécurité de nos concitoyens dans tous les territoires. Comme le consacre le premier article du code de la sécurité intérieure, « **[l]a sécurité est un droit fondamental** et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives »<sup>2</sup>. Le même article précise à son deuxième alinéa que « **l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens** ».

---

<sup>1</sup> Elle a été adoptée par l'Assemblée le 12 février 2026, malgré l'opposition du Gouvernement par 123 voix « pour » (principalement groupes Écologiste et Social, Socialistes et apparentés, la France insoumise), 0 « contre » et 133 abstentions (Rassemblement national, Droite républicaine, Horizons et Indépendants, Union des droites pour la République, quasi-totalité des groupes Ensemble pour la République, et Démocrates.

<sup>2</sup> Article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure.

Il ne peut être que **sensible à l'avertissement formulé par le ministre de l'intérieur** en séance publique à l'Assemblée nationale sur **le risque d'affaiblissement de la protection des personnes menacées que comporterait ce texte, à l'opposé de l'intention de son auteur.**

a) *Un dispositif qui compliquerait la réponse administrative au risque d'affaiblir la protection des personnes menacées*

Il est important de rappeler que la protection rapprochée bénéficie actuellement à toutes les personnes à l'encontre desquelles les menaces sont avérées, **quelle que soit leur situation ou la cause de la menace.**

Les associations de lutte contre la criminalité organisée entendues par le rapporteur considèrent que les lanceurs d'alerte ne sont pas suffisamment protégés. Toutefois, selon l'Uclat et le directeur général de police nationale, **les critères actuels d'octroi de la protection incluent déjà les personnes que la proposition de loi souhaite protéger spécifiquement<sup>1</sup>** : ces personnes bénéficient d'une protection dès lors que la menace pesant sur elle est avérée.

D'ailleurs, le dispositif ne crée pas un droit à la protection puisqu'une mesure n'est appliquée qu'« en tant que de besoin », selon l'appréciation des services de police ou de gendarmerie, à l'instar de la commission nationale de protection et de réinsertion pour le témoin ou la victime protégée.

Les services de police et de gendarmerie entendus par le rapporteur n'ont pas signalé de situations où une mesure de protection nécessaire, compte tenu de la menace pesant réellement sur la personne, n'aurait pas été mise en œuvre : **toutes les personnes dont le niveau de menace est supérieur ou égal au niveau 3 sur l'échelle de l'Uclat sont protégées.** Le SDLP protège même des personnes sur le seul fondement du risque<sup>2</sup>.

Les services de police entendus ont fait part au rapporteur des conséquences concrètes d'une éventuelle augmentation du spectre des personnes à protéger. La protection d'une seule personne par deux agents en continu, ce qui constitue le minimum, requiert au total un détachement de 12 fonctionnaires.

De plus, **prévoir deux procédures différentes, l'une de droit commun, l'autre suivant la qualité des personnes menacées compliquerait le circuit et affaiblirait le dispositif dans son ensemble.** Comme l'a fait valoir l'Uclat, le critère déterminant sa compétence doit demeurer la nature de la menace, et non le statut, la situation ou la qualité de la personne concernée. Dès lors que la menace est portée par une organisation criminelle, l'Uclat peut en être valablement saisie. Ce critère matériel lui confère un périmètre d'intervention particulièrement large, couvrant indistinctement

---

<sup>1</sup> NB : « les personnes dont les propos ou les actions sont susceptibles de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celles de leurs proches. »

<sup>2</sup> Ce qui correspond au niveau 4 dans la nomenclature de l'UCLAT : absence de menace ou de risque d'une particulière intensité.

les magistrats, les agents pénitentiaires, les élus locaux ou encore les militants associatifs exposés à raison de leur activité. **L'Uclat ne doit pas perdre cette vue globale sur l'état de la menace.**

Les dispositifs actuels de saisine de l'Uclat et d'évaluation de la menace **sont encadrés par des doctrines internes au ministère de l'intérieur.** Ceci permet une certaine **souplesse** d'organisation et donc une **réactivité aux changements l'état de la menace**, lui-même très évolutif. Par exemple, la mission d'évaluation de l'Uclat a été étendue en 2023 aux risques causés par les organisations criminelles, **sans qu'une intervention du Parlement ne fût nécessaire.** L'Uclat a également indiqué au rapporteur que l'assassinat de Mehdi Kessaci le 13 novembre 2025 matérialisait un point de rupture dans le mode d'action des organisations criminelles, qui jusqu'à présent n'avaient pas franchi ce seuil. **L'Uclat a réagi en conséquence et elle a adapté ses méthodes d'évaluation de la menace**, ce qui de fait a élargi le spectre des personnes à protéger.

Les dispositifs administratifs de protection et de sécurisation existent, ils sont réactifs, et le rapporteur considère que leur encadrement ne relève pas du domaine de la loi. **C'est au pouvoir exécutif de déterminer quelles solutions concrètes mettre en œuvre pour répondre efficacement aux menaces auxquelles les personnes sont exposées.**

*b) Les dispositifs judiciaires et administratifs d'anonymisation sont suffisamment protecteurs des lanceurs d'alerte*

Le rapporteur a relevé lors de son audition de l'auteur de la proposition de loi que l'une de ses intentions premières était de **favoriser la lutte contre les trafics qui détruisent petit à petit les quartiers.** Par la protection assurée par la proposition de loi, il s'agirait de sécuriser les habitants susceptibles **de briser la loi du silence dont se nourrissent ces trafics.**

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

Le code de procédure pénal offre déjà un certain nombre de protections aux personnes susceptibles d'aider la justice dans sa lutte contre les trafics. Par exemple, **l'adresse des témoins et des victimes peut être occultée.** Sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, ces témoins ou victimes peuvent déclarer comme domicile figurant en procédure l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 706-57 du code de procédure pénale.

Les témoins sollicités dans le cadre d'enquêtes portant sur des crimes et délits punis de plus de trois ans d'emprisonnement peuvent même être autorisés à déposer de façon **anonyme** dès lors que leur audition est susceptible de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celles de leurs proches<sup>1</sup>.

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

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

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

La commission n'a **pas adopté** l'article premier.

#### *Article 2*

### **Compensation des conséquences financières de la proposition de loi**

L'article 2 prévoit un gage financier destiné à garantir la recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution de la proposition de loi, au moment de son dépôt.

Il prévoit ainsi la compensation des charges résultant, pour l'État, de la proposition de loi par la création à due concurrence d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

Par cohérence avec le rejet de l'article premier, la commission n'a pas adopté l'article 2.

La commission n'a **pas adopté** l'article 2.

---

<sup>1</sup> Article 706-58 du code de procédure pénale. L'anonymat est préservé sauf lorsque la connaissance de l'identité de la personne est indispensable à l'exercice des droits de la défense, et lorsque le témoin donne son accord express à sa levée.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Mes chers collègues, nous passons à l'examen du rapport et du texte sur la proposition de loi *améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée*.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – Nous examinons à présent la proposition de loi *améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée*, déposée par la députée Sandra Regol, du groupe Écologiste et Social, et adoptée par l'Assemblée nationale le 12 février 2026 dans des conditions particulières sur lesquelles je reviendrai ultérieurement.

Nous ne pouvons pas nous voiler la face, nous qui connaissons le terrain : la vie dans les quartiers devient vite insupportable pour celles et ceux qui se lèvent pour préserver leurs proches de l'emprise de ces réseaux. Beaucoup s'engagent, deviennent lanceurs d'alerte, parfois au péril de leur vie, comme l'a montré l'ignoble assassinat le 13 novembre dernier de Medhi Kessaci pour atteindre son frère Amine, figure de la lutte contre ces réseaux et récemment élu de Marseille.

Ce texte nous place dans une situation délicate, nous, membres de la commission des lois, dont l'engagement dans la lutte contre la criminalité organisée est constant, et particulièrement contre le narcotrafic, qui sape la vie de nos concitoyens, honnêtes habitants des quartiers en proie à ces réseaux qui prospèrent sur la loi du silence.

Délicate, notre position l'est parce que ce texte vient d'une intention louable : améliorer la protection de ces lanceurs d'alerte. J'ai d'ailleurs entendu l'auteure, et les associations de lutte contre les organisations criminelles, ainsi qu'Amine Kessaci lui-même. Toutefois, les administrations de police et de gendarmerie que j'ai également entendues sont unanimes : elles m'ont convaincu que le dispositif actuel de protection fonctionnait, et qu'il y avait de grands risques à le modifier.

Notre collègue Guy Benarroche peut en témoigner, lui qui a assisté aux auditions et contribué activement à la richesse de nos échanges avec les différentes personnes et autorités entendues. Si notre appréciation sur l'opportunité de ce texte divergera peut-être, du moins pouvons-nous partir du constat que le dispositif actuel de protection des personnes menacées est réactif, souple, cohérent et bien calibré.

Permettez-moi de vous présenter rapidement le dispositif actuel de protection ; ce préalable me paraît nécessaire pour comprendre la portée du texte que nous examinons.

Les personnes menacées bénéficient d'une protection rapprochée accordée par le ministre de l'intérieur lorsque la menace les concernant est avérée. Cette protection prend alors la forme d'un accompagnement continu

par au moins deux officiers de sécurité du service de la protection (SDLP), service rattaché au directeur général de la police nationale. C'est un métier très spécifique, avec des fonctionnaires sélectionnés et spécialement formés.

Ce dispositif est très lourd pour ses bénéficiaires : vous ne pouvez plus vivre spontanément. Tout doit être prévu et organisé en lien avec les officiers de sécurité, qui doivent pouvoir connaître 24 heures à l'avance tous vos faits et gestes afin de garantir effectivement votre sécurité. Plus la menace est élevée, plus le dispositif sera important.

La protection d'une seule personne requiert au minimum un détachement de 12 agents, pour tenir compte des cycles de travail des fonctionnaires, qui ne peuvent pas travailler en continu 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Il est important d'avoir en tête ce facteur 12 si l'on envisage d'augmenter le nombre des personnes protégées. Actuellement, environ 130 personnes bénéficient d'une protection.

L'évaluation de la menace est réalisée par l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (Uclat), rattachée à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Son nom est trompeur, car il conserve le souvenir d'un temps où la menace pesant sur les honnêtes citoyens était exclusivement terroriste. Depuis 2023, l'Uclat évalue également les menaces émanant des organisations criminelles. Le nombre de ces menaces va croissant, le sujet est d'autant plus préoccupant. Le nombre d'évaluations de menaces provenant de la criminalité organisée était de 63 en 2025 et il pourrait plus que doubler en 2026.

Sur la base de cette évaluation, sont protégées toutes les personnes exposées à une menace latente ou à un risque d'une particulière intensité. Aujourd'hui, le dispositif est suffisamment calibré, puisque toutes les personnes effectivement menacées sont protégées. Il est même fréquent que le ministre de l'intérieur accorde une protection aux personnes exposées à un simple risque ou qu'il maintienne une protection alors même que la menace aurait disparu.

Quels que soient le statut de la personne concernée ou l'origine de la menace, le dispositif est simple, efficace, réactif : l'Uclat évalue, le ministre décide, le SDLP protège.

La proposition de loi s'intéresse principalement à la situation des lanceurs d'alerte.

Pour ce faire, elle importe dans le droit administratif de la sécurité des termes qui viennent de la procédure pénale, et plus spécifiquement des témoins et victimes protégés et des collaborateurs de justice, les fameux « repentis ».

Ces personnes bénéficient de mesures de protection qui sont accordées non pas par le ministre de l'intérieur, mais par un juge, plus précisément par la Commission nationale de protection et de réinsertion

(CNPR), et qui sont mises en œuvre par le service interministériel d'assistance technique (Siat), rattaché à la direction nationale de la police judiciaire.

Pour ces personnes dont les témoignages ont conduit à la condamnation des grands trafiquants, la seule perspective est souvent de changer de vie, hors de leur quartier. C'est le rôle du Siat de les accompagner dans cette démarche, lourde et très complexe, qui vise à préserver leur sécurité par l'anonymat. Cette situation et cette logique sont sans rapport avec celles des lanceurs d'alerte qui militent publiquement contre ces organisations.

La proposition de loi a beaucoup été remaniée en commission à l'Assemblée nationale. Des traces de procédure pénale demeurent, mais le dispositif se rapproche du dispositif administratif que j'ai décrit plus haut. Il s'en écarte cependant, au prix d'une confusion qui pourrait affaiblir l'efficacité de notre dispositif actuel.

La proposition de loi vise en effet à mettre en place une protection à deux niveaux.

Les services territoriaux de police ou de gendarmerie – les commissariats et les brigades de gendarmerie – constitueraient le premier niveau. Ils recevraient et traiteraient la demande de protection et la mettraient en œuvre lorsque leurs capacités le permettraient.

Lorsque le caractère sérieux de la menace le justifierait ou que la protection à mettre en place dépasserait leurs moyens, ils transmettraient la demande au niveau national pour instruction et mise en œuvre.

L'évaluation échapperait donc à l'Uclat et serait réalisée par les services territoriaux de police, ou par le SDLP, dont ce n'est pas et ne doit pas être le rôle. L'évaluation de la menace doit rester centralisée, afin qu'un service ait un point de vue global sur ce que l'on appelle, en termes techniques, l'« état de la menace » au niveau national.

Ce serait dommageable, car l'Uclat est d'ores et déjà réactive. Elle m'a indiqué que l'assassinat de Mehdi Kessaci le 13 novembre 2025 matérialisait un point de rupture dans le mode d'action des organisations criminelles, qui jusqu'à présent n'avaient pas franchi ce seuil. Ce danger imprévisible n'avait pas été identifié. L'Uclat a réagi en conséquence et elle a adapté ses méthodes d'évaluation de la menace, ce qui de fait a élargi le spectre des personnes à protéger.

J'en reviens à la proposition de loi. Chaque niveau saisi apprécierait l'opportunité d'une protection qui ne serait accordée qu'« en tant que de besoin », décision qui échapperait donc au ministre de l'intérieur.

Enfin, ces mesures pourraient aller jusqu'à l'usage d'une identité d'emprunt, comme pour les repentis, ce qui n'a pas de sens pour des lanceurs d'alerte, dont les prises de position sont publiques, et non pas discrètes comme l'est un témoignage judiciaire anonymisé. Là aussi, le SDLP serait compétent

pour les accompagner, alors que cette mission très particulière relève aujourd'hui du Siat, et n'a rien à voir avec la protection rapprochée.

Les mesures de protection accordées pourraient relever de simples mesures de sécurisation ou de vigilance, celles de la sécurité du quotidien, et qui sont déjà mises en œuvre par les commissariats de police ou les brigades de gendarmerie. C'est là encore une grande confusion : ces mesures existent, mais n'ont rien à voir avec les mesures de « protection ».

Cette sécurisation prend la forme d'actions de sensibilisation, de mesures de relogement décidées en partenariat avec le maire et le préfet, de traitement différencié des appels 17, de rondes et patrouilles ponctuelles. À titre d'exemple, 3 643 fiches de personnes menacées sont actives au 7 avril 2026 dans le logiciel de traitement des appels 17 de la gendarmerie nationale. Lorsque ces personnes appellent la police, l'opérateur sait immédiatement quelle conduite adopter. Ces mesures permettent de sécuriser mais aucunement de protéger une personne dont la vie est menacée.

La proposition de loi crée donc deux niveaux de réponse, mais aussi la confusion entre protection administrative et dispositifs judiciaires de protection et de réinsertion. Confusion aussi entre protection et sécurisation. Elle substitue un cadre rigide à une organisation souple. Elle crée un dispositif parallèle qui risque de faire perdre la vue d'ensemble sur la menace, et avec elle la cohérence des mesures de protection. Elle demande aux différents services une révolution de leurs métiers respectifs, notamment au SDLP.

En séance publique à l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été adoptée contre l'avis du Gouvernement, par 123 voix pour, et avec 133 abstentions. Ces conditions nous en disent long sur le malaise de nos collègues députés sur un sujet aussi délicat. Il faut avoir le courage de dire que le législateur ne doit pas toujours intervenir, surtout lorsque les dispositifs fonctionnent.

Mes chers collègues, les menaces ciblant les honnêtes habitants des quartiers en proie aux organisations criminelles sont insupportables. Ces délits doivent être sévèrement réprimés. La loi du silence doit être brisée. La peur doit changer de camp.

Mais la bataille est avant tout judiciaire : il s'agit de poursuivre et de condamner le plus sévèrement possible ces criminels, particulièrement les narcotrafiquants, et de les mettre hors d'état de nuire. Les magistrats, les policiers et les gendarmes disposent de moyens juridiques renouvelés pour ce faire. La bataille doit être également menée avec la plus grande détermination par toutes les autorités de la République : les élus locaux, les préfets et le législateur, lorsqu'il doit intervenir.

Vous l'aurez compris, je considère qu'il ne nous appartient pas ici de modifier le dispositif de protection existant, car il fonctionne. Si je partage l'intention sous-tendue par cette proposition de loi, je considère qu'elle risque, paradoxalement, de l'affaiblir.

Je vous propose de ne pas adopter cette proposition de loi. C'est donc le texte initial qui sera soumis à la discussion en séance publique.

**Mme Audrey Linkenheld.** – Vos explications sont utiles, car ces dispositions relèvent à la fois du judiciaire et de l'administratif, sur un sujet très sensible. Nous avons tous en tête l'assassinat de Medhi Kessaci, ainsi que d'autres événements tout aussi dramatiques en lien avec le narcotrafic.

Mon groupe partage vos propos sur la complexité des dispositifs, qui sont très imbriqués. Pour ceux qui sont protégés, le dispositif général est effectivement bien calibré. En revanche, nous ne partageons pas votre point de vue sur ce que vous appelez une confusion dangereuse entre les personnes visées par ce texte et celles qui sont visées par les textes en vigueur. Cette confusion existe, certes, mais parce que les narcotrafiquants ont eux-mêmes créé cette confusion, en s'en prenant à de simples citoyens, habitants ou élus qui agissent en amont pour faire de la prévention, et qui sont donc des lanceurs d'alerte. Ces personnes ne militent pas publiquement contre telle ou telle personne, mais bien pour faire de la prévention, en général, et signaler les risques du narcotrafic, afin notamment de soustraire les jeunes au piège qu'il constitue.

Ainsi, il ne nous semble pas opportun de repousser totalement ce texte. Il relève de notre responsabilité de protéger la vie de ces lanceurs d'alerte et d'éviter de nouvelles affaires Kessaci. Je regrette que le Parlement ait encore une fois à faire ce travail. J'ai entendu vos réticences, ainsi que celles du Gouvernement, mais j'aurais préféré des propositions alternatives – or il n'y en a pas, ni dans votre rapport ni dans les intentions du Gouvernement.

Faute de mieux, agissons, et n'envoyons pas de signal négatif, notamment à tous ces lanceurs d'alerte qui sont en première ligne contre le narcotrafic.

**M. Guy Benarroche.** – Je remercie Jean-Baptiste Blanc pour son travail et la manière dont il a mené les auditions. Il n'était pas évident de trouver la substance de ce texte et la manière de modifier les choses. Les dispositifs en place fonctionnent, mais, aujourd'hui, moins de vingt personnes sont protégées au titre d'une menace venant de la criminalité organisée... Et l'on dit que le dispositif fonctionne ?

Comment pouvons-nous considérer que moins de vingt personnes, en France, soient aujourd'hui menacées par le narcotrafic ? Étienne Blanc et Jérôme Durain pourraient le dire mieux que moi : c'est une façon de minorer les choses, de donner une prime au narcotrafic, de faciliter son emprise et de ne pas lutter contre l'asymétrie qui existe entre le narcotrafic et l'État.

Ces vingt personnes sont protégées efficacement, je n'en doute pas une seule seconde. Toutefois, cette protection n'est pas accessible à un grand nombre de personnes menacées dans leur vie de tous les jours par le narcotrafic. Le narcotrafic agit sur eux pour maintenir son emprise. Ces

personnes ne peuvent accéder ne serait-ce qu'à une demande de protection ! Ce n'est pas acceptable.

Quels que soient les défauts de ce texte, nous l'avons présenté au Gouvernement en disant que nous voulions qu'il soit un texte transpartisan. Nous voulions que le Gouvernement vienne rectifier l'asymétrie entre l'État et le narcotraffic. Le Gouvernement a déjà tenté de corriger des asymétries en matière de justice, de police, d'enquêtes, de corruption, de blanchiment, etc. Cependant, le sujet qui nous occupe aujourd'hui n'a pas été traité ! Il nous faut corriger cette asymétrie.

La réalité, c'est que les personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée pensent que le narcotraffic est plus fort que l'État ! Ils considèrent que l'État n'est pas capable de les protéger. Le Gouvernement ne voulant pas se saisir de la question, nous devons envoyer un signal et adopter ce texte.

Je suis d'accord avec les réserves du rapporteur.

Il n'y aurait plus d'évaluation par l'Uclat. À nous de modifier le texte pour que cette évaluation perdure. L'État n'a en réalité pas les moyens de traiter la demande de toutes les personnes menacées. Non seulement l'État manque de moyens, mais surtout il craint de voir sa responsabilité engagée. C'est la raison pour laquelle il refuse de légiférer.. L'État doit être plus fort que les narcotrafiquants.

Aujourd'hui, toute personne qui se sent menacée par le narcotraffic n'a aucun moyen de déclencher l'évaluation de la menace qui pèse sur elle. Le ministère répond que le maillage est suffisant. Je pourrais le croire si, en France, plus de quinze personnes étaient protégées par l'État parce qu'elles sont menacées par le narcotraffic. Beaucoup de personnes menacées se sentent abandonnées. Je ne comprends pas que l'on ne lutte pas et que le Gouvernement ne s'empare pas de la question.

Envoyons un signal fort en adoptant ce texte, comme à l'Assemblée nationale. Aucun député ne s'est opposé à ce texte. Les sénateurs devraient faire de même.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – La question est de savoir si le dispositif fonctionne : les services du ministère disent que oui. L'auteur de la proposition de loi souhaiterait élargir les demandes de protection.

L'autre question est de savoir si les alertes remontent. Le ministère me dit que c'est le cas, et nos collègues ont l'impression que non. Amine Kessaci nous a dit que les informations ne remontaient pas forcément dans certaines préfectures. Les demandes de protection remontent, elles vont croissant : 63 évaluations de menaces en lien avec la criminalité organisée en 2024, sans doute plus du double en 2026 d'après les premiers chiffres : on ne peut pas dire que cette menace n'est pas prise en compte. Il faudra sans doute améliorer ce point, mais, en l'état, je n'ai pas la preuve que cela ne fonctionne

pas. Je le rappelle : la meilleure manière de déclencher une évaluation de la menace, c'est de déposer plainte.

Il faut se poser une autre question. Je vous rappelle le ratio : douze policiers pour une protection. Si nous protégeons 300 personnes à Marseille, il n'y aura aucun policier sur la voie publique. Devons-nous accepter une individualisation de la politique de sécurité, où devons-nous rester dans une approche de véritable politique publique ? À force d'individualiser les protections, nous libérons en fait le champ pour les narcotrafiquants.

Nous devons nous poser ces questions de fond. Nous devons documenter le sujet, et commencer par vérifier si les informations remontent.

Quant à la question de la responsabilité de l'État que vous abordez, elle existe déjà, nous avons trouvé un cas dans la jurisprudence du Conseil d'État.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – 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 le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte et de leurs proches menacés par les réseaux de criminalité organisée.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

##### *Article 2*

*L'article 2 n'est pas adopté.*

##### *Après l'article 2*

*Les amendements COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

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

*Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme Nathalie GOULET	1	Protection des personnes contribuant au repérage, à l'identification ou au recouvrement d'avares criminels	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
Mme Nathalie GOULET	2	Financement des mesures de protection par le produit des ventes de l'Agrasc	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie GOULET	3	Financement des mesures de protection par le produit des ventes de l'Agrasc	<b>Rejeté</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 29 avril 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 397 (2025-2026) améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte et de leurs proches menacés par les réseaux de criminalité organisées.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Sandra Regol**, députée du Bas-Rhin, auteure de la proposition de loi

### Ministère de l'intérieur

#### Cabinet du ministre

**M. Boris Mazeau**, conseiller parlementaire

**M. Jean-Michel Hornus**, conseiller police

**M. Étienne Churet**, chargé de mission auprès du conseiller police

#### DGPN

**Mme Virginie Brunner**, directrice générale adjointe de police nationale

**Mme Fabienne Azalbert**, cheffe d'état-major

**M. Alain Chastrusse**, conseiller adjoint missions police

#### Service de la protection (SDLP)

**M. Luc Presson**, chef de service

### *Audition conjointe*

#### Direction nationale de la sécurité publique (police nationale)

**M. Philippe Tireloque**, directeur national de la sécurité publique

#### Direction des opérations (gendarmerie nationale)

**M. le général de division Sylvain Laniel**, directeur adjoint des opérations et de l'emploi

**M. le lieutenant-colonel Loïc Geffrier**, chef du pôle des perspectives pénales et pratiques judiciaires

**Mme le lieutenant-colonel Laura Barbuto**, chef de section synthèse prospective au bureau de la synthèse budgétaire

### *Audition conjointe d'associations*

#### Association Conscience

**Mme Ouassila Benhamdi**, présidente

**M. Amine Kessaci**, fondateur

#### Crim'Halt

**M. Fabrice Rizzoni**, président

## **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

Unité de concours à la lutte antiterroriste (Uclat)

## 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/pp125-397.html>