

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

N° 118

Novembre 2023

EDITO

Depuis notre dernière *Veille*, le conflit entre Israël et le Hamas a connu de nouveaux développements (trêve, libération d'otages, etc.). Ce conflit offre (on s'en passerait bien) un champ d'application pour les spécialistes du droit international humanitaire dont la Convention de Genève et les protocoles additionnels de la Haye constituent le principal corpus. S'il est vrai que les civils doivent être épargnés (en tout cas par des actions directes), il est établi que le droit interdit d'en faire des boucliers humains, qu'ils soient otages ou non. Le droit interdit la perfidie, c'est-à-dire le recours à des manœuvres telle l'utilisation d'hôpitaux ou d'ambulances pour camoufler des actions de guerre. Les exemples ne manquent pas ! Ce conflit a pour corollaire

(Suite page 2)

Edito

la multiplication de l'antisémitisme, par parole, par action et par omission. Accepter cette régression, c'est nier les leçons de l'Histoire que chacun devrait recevoir en allant se recueillir sur les lieux de la Shoah. C'est remettre en cause l'action de nos pères ou grands-pères qui ont combattu pour la liberté. Le conflit d'aujourd'hui met en lumière la fracture qui semble se dessiner au sein de notre propre territoire et qui pourrait être dangereuse pour l'unité nationale, pour la démocratie. La solution n'est pas dans les opérations punitives qui appellent l'escalade, mais dans l'expression par l'État de sa force « *juste* », pour reprendre l'expression de Pascal. « La main de velours et la main de fer », tel devrait être aujourd'hui un slogan pour l'action. La main de velours protège la victime, favorise les actions qui contribuent au « vivre ensemble » ; la main de fer frappe sans crainte les personnes qui s'affranchissent des lois de la République. Avec la première, l'État doit montrer qu'il a une âme. La seconde doit être appliquée sans état d'âme !

Par le général d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD, rédacteur en chef de La Veille juridique

Le Centre de recherche de la gendarmerie (CREOGN) est agréé par l'administration fiscale au titre du mécénat d'entreprise pour la recherche, prévu notamment à l'article 238 bis du Code général des impôts. Ainsi, les versements au profit du CREOGN ouvrent droit à une déduction d'impôts à hauteur de 60 % des dons effectués. Si vous êtes une entreprise, vous pouvez devenir partenaire du CREOGN en nous contactant à l'adresse suivante : creogn.eogn@gendarmerie.interieur.gouv.fr



SOMMAIRE



Déontologie et sécurité

La pratique du contrôle d'identité au faciès devant le Conseil d'État..... [5](#)

Droit de l'espace numérique

Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023 relative au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur ... [16](#)

Le ministère de l'Intérieur en ordre de bataille..... [24](#)

Actualité pénale

Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027..... [29](#)

Police administrative

Bref retour sur les émeutes urbaines : reconstruire et punir..... [43](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Le contentieux relatif à la durée de détention du titre de séjour pour l'exercice d'une activité privée de sécurité [58](#)



Marc-Antoine GRANGER

La pratique des contrôles d'identité au faciès devant le Conseil d'État

Note sous CE, Assemblée, 11 octobre 2023, Amnesty International France et autres, n° 454836

« C'est vrai qu'aujourd'hui, quand on a une couleur de peau qui n'est pas blanche, on est beaucoup plus contrôlé »¹. Ces propos présidentiels du 4 décembre 2020 trouvent un écho manifeste dans la décision *Amnesty International France et autres* rendue le 11 octobre 2023² par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État. Au cœur de cette affaire, il y a une action de groupe inédite³, portée par plusieurs associations et organisations non gouvernementales, tendant à faire cesser le manquement de l'État à ses obligations dans le cadre de ses missions d'organisation du service public

1. Propos prononcés le 4 décembre 2020 par M. le Président de la République, Emmanuel Macron, en réponse aux questions des journalistes et de la communauté du média en ligne *Brut* : « Le Président Emmanuel Macron répond aux questions de Brut », [en ligne]. Disponible sur : www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/12/04/le-president-emmanuel-macron-repond-aux-questions-de-brut

2. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836.

3. Dans ses conclusions, le rapporteur public rappelle que « les dispositions de la loi de 2016 sur l'action de groupe n'ont (...) à ce jour donné lieu, devant le juge administratif comme le juge judiciaire, qu'à des décisions d'irrecevabilité, toutes en matière de discriminations » : Mme Esther de Moustier, concl. sur CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836.

Déontologie et sécurité

judiciaire, soit, précisément, le fait de « *n'avoir pas pris les mesures normatives et organisationnelles de nature à prévenir une pratique "systémique" et "généralisée" (...) de contrôles d'identité à caractère discriminatoire* »⁴. Disons-le d'emblée, la requête a été rejetée. À défaut d'avoir obtenu gain de cause, les requérantes ont été entendues par la formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'État qui tient « *pour suffisamment établie l'existence d'une pratique de contrôles d'identité motivés par les caractéristiques physiques, associées à une origine réelle ou supposée, des personnes contrôlées, qui ne peut être regardée comme se réduisant à des cas isolés* »⁵. Sous l'angle de la déontologie, cette décision repose sur une dialectique ternaire. D'abord, le Conseil d'État rappelle le cadre juridique applicable aux contrôles d'identité de l'article 78-2 du Code de procédure pénale (CPP) (I). Ensuite, il conclut à l'existence d'une pratique de contrôles d'identité au faciès, dommageable pour les personnes qui y sont exposées (II). Enfin, il renonce à faire usage de ses pouvoirs d'injonction, compte tenu des contraintes proprement liées à son office juridictionnel (III).

I. Le cadre juridique des contrôles d'identité de l'article 78-2 du CPP

L'article 78-2 du CPP définit différentes hypothèses de contrôles

⁴. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc., § 16.

⁵. *Idem*, § 24.

Déontologie et sécurité

d'identité qui relèvent soit de la police administrative, soit de la police judiciaire, soit de l'une et de l'autre, à la fois lorsqu'ils sont réalisés sur réquisition du procureur de la République⁶. La doctrine a montré combien ces derniers contrôles d'identité participent d'une « *administrativisation* » de la police judiciaire⁷. Toujours est-il que le « *mode d'emploi* »⁸ des contrôles d'identité de l'article 78-2 du CPP est complété par des normes constitutionnelles et réglementaires. Sur le plan constitutionnel, le Conseil d'État mobilise la Constitution dans ses deux dimensions, écrite et jurisprudentielle.

D'une part, au titre de la Constitution écrite, la Haute juridiction administrative reproduit l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que « *la garantie des droits de l'Homme et du citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous (...)* ». En la matière, le recours à cet article 12 est suffisamment singulier pour y consacrer quelques mots. À une interprétation institutionnelle classique de cet article, le Conseil d'État ajoute ici une interprétation fonctionnelle. Expliquons-nous. Habituellement, l'article 12 sert de

6. Voir, notamment : PICARD, Étienne. Les contrôles d'identité au regard des droits fondamentaux : des régimes inutilement hétéroclites. *RFDA*, 1994, p. 959-992.

7. S'agissant de l'« administrativisation » de la police judiciaire et de la judiciarisation de la police administrative, voir : GRANGER, Marc-Antoine. Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique, prix de thèse du Conseil constitutionnel 2011. *LGDJ*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 138, 2011, pp. 187 et s.

8. Mme Esther de Moustier, concl. préc.

Déontologie et sécurité

fondement au principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France⁹, selon lequel il est interdit de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits¹⁰. En revanche, dans sa décision du 11 octobre 2023, l'article 12 de la Déclaration de 1789 est utilisé par le Conseil d'État pour énoncer les « *missions essentielles* » de la force publique en ces termes : « *La force publique est chargée, dans le cadre des lois et règlements, des missions essentielles de protection des personnes et des biens contre les atteintes dont ils peuvent être l'objet, de lutte contre toutes les formes de criminalité et de délinquance et de maintien de l'ordre. Elle joue ainsi un rôle indispensable pour assurer la paix publique. Ses agents doivent exercer leurs missions dans le respect des règles en vigueur et dans une relation de confiance avec la population* »¹¹. Du reste, cette consistance des missions essentielles de la force publique se déduit de la lecture de plusieurs articles du CSI, notamment, le second alinéa de l'article L. 111-1,

⁹. Cons. const., décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, *Société Air France (Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers dont l'entrée en France est refusée)*, § 15.

¹⁰. Pour quelques développements récents sur ce principe, voir : GRANGER, Marc-Antoine. Le "continuum de sécurité" à l'épreuve des exigences constitutionnelles de la sécurité intérieure. Commentaire de quelques aspects de la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 », *RFDC*, 2022, n° 129, p. 143-152, et LATOUR, Xavier. L'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et le Conseil constitutionnel. In : *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense 2021*, Mare & Martin, 2021, p. 31-39.

¹¹. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc., § 11.

Déontologie et sécurité

ainsi que les articles R. 434-2 et R. 434-14.

D'autre part, au titre de la Constitution jurisprudentielle, le Conseil d'État rapporte la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il contrôle la constitutionnalité de dispositions législatives relatives aux contrôles d'identité¹². Cette réserve est ainsi rédigée : « *La mise en œuvre des contrôles ainsi confiés par la loi aux autorités compétentes ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant, dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes* »¹³.

Sur le plan réglementaire, le Code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales consacre une disposition aux contrôles d'identité, à savoir le premier alinéa de l'article R. 434-16 du CSI qui prévoit que, « *lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle* ».

On retiendra donc qu'en droit positif les contrôles d'identité de l'article 78-2 du CPP ne peuvent être « *effectué(s) selon des critères*

¹². Cette réserve d'interprétation a été formulée par le Conseil constitutionnel dès sa décision *Maîtrise de l'immigration* (n° 93-325 DC, cons. 16) du 13 août 1993 rendue à propos de la possibilité reconnue aux autorités de police de vérifier le titre de séjour de personnes étrangères.

¹³. Cons. const., décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022, *Mme Anrifati A. (Contrôles d'identité à Mayotte)*, § 20.

Déontologie et sécurité

tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable »¹⁴.

Une fois cette interdiction posée, le Conseil d'État a recherché « *si l'existence de contrôles d'identité discriminatoires se réduit à des cas isolés ou revêt une ampleur suffisante pour que soit établie une méconnaissance caractérisée de la règle de droit par l'État du fait de ses agents* »¹⁵.

II. L'existence d'une pratique de contrôles d'identité discriminatoires

En défense, le ministre de l'Intérieur faisait valoir que le nombre des plaintes enregistrées auprès de l'autorité judiciaire ou sur les plateformes des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales pour des contrôles d'identité discriminatoires était extrêmement faible¹⁶. Cet argument n'a pas convaincu le juge qui a considéré que « *ces données ne permettent pas de rendre compte de l'ampleur des contrôles d'identité susceptibles de recevoir une telle qualification, en raison notamment de la difficulté à en établir la preuve et de la résignation ou du manque d'information des victimes* »¹⁷. Cette appréciation est fondée, en partie à tout le moins, sur les conclusions du rapport du

¹⁴. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc., § 14.

¹⁵. *Id.*, § 22.

¹⁶. *Id.*, § 24.

¹⁷. *Ibidem*.

Déontologie et sécurité

mois de juillet 2021¹⁸, rédigé par M. le président Christian Vigouroux, ès qualités de référent déontologue ministériel auprès du ministère de l'Intérieur. On peut lire dans ce rapport que « *le faible nombre de signalements et de plaintes pour des faits de discriminations ne saurait conduire à conclure trop hâtivement que le phénomène est exagéré ou marginal. Il peut au contraire révéler un découragement des victimes, mis en avant par les associations et avocats qui les représentent* »¹⁹. En outre, le Conseil d'État a écarté l'argumentation des requérantes qui soutenaient que les contrôles discriminatoires avaient « *un caractère "systémique" ou "généralisé"* »²⁰. D'ailleurs, le même rapport précité indique qu'« *on ne peut parler, dans la police ou dans la gendarmerie, d'un phénomène de "racisme ou de discrimination systémique", qui impliquerait un système organisé, structuré et généralisé au sein de l'ensemble de services conduisant à traiter différemment la population en fonction de ses origines ethniques ou d'autres critères proscrits par la loi* »²¹.

Finalement, le Conseil d'État a jugé, que, « *compte tenu de l'absence de traçabilité administrative des contrôles d'identité effectués sur le territoire et de l'impossibilité qui en résulte de déterminer leur nombre*

¹⁸. VIGOUROUX, Christian, ROUSSEL, Florian. *La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité*. Rapport remis aux ministres de l'Intérieur et de la Justice, juillet 2021.

¹⁹. *Id.*, p. 35.

²⁰. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc., § 24.

²¹. VIGOUROUX, Christian, ROUSSEL, Florian, *op. cit.* note 18, p. 158.

Déontologie et sécurité

et leurs motifs, l'ensemble des témoignages et rapports produits, notamment les études réalisées par le Défenseur des droits, permet de tenir pour suffisamment établie l'existence d'une pratique de contrôles d'identité motivés par les caractéristiques physiques, associées à une origine réelle ou supposée, des personnes contrôlées, qui ne peut être regardée comme se réduisant à des cas isolés »²². Cette pratique des contrôles d'identité discriminatoires crée évidemment un dommage pour les personnes qui y sont exposées et constitue une méconnaissance caractérisée de l'interdiction des pratiques discriminatoires. Pourtant, en l'espèce, le Conseil d'État a renoncé à faire usage de son pouvoir d'injonction.

III. Le refus de prononcer des injonctions

Au bénéfice d'« un travail juridico-pédagogique d'explication »²³ pour reprendre une formule vedelienne, le Conseil d'État a exposé les raisons pour lesquelles il ne peut donner satisfaction aux requérantes.

Au cas présent, leurs demandes méritent d'être citées *in extenso* : « La lutte contre les contrôles d'identité discriminatoires nécessiterait de supprimer la disposition de l'article 78-2 du code de procédure pénale permettant de contrôler l'identité de toute personne dans un

²². CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc., § 24.

²³. VEDEL, Georges. Neuf ans au Conseil constitutionnel. *Le débat*, 1989, n° 55, [en ligne]. Disponible sur : www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/neuf-ans-au-conseil-constitutionnel

Déontologie et sécurité

but de police administrative, de modifier le même article afin de limiter et de rendre plus objectifs les motifs pouvant justifier les contrôles d'identité de police judiciaire, de créer un régime spécifique pour les mineurs, d'instituer une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la régularité des opérations de contrôle d'identité et de souscrire au protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. (...) Il conviendrait d'imposer la remise d'un récépissé de contrôle aux personnes contrôlées ainsi que l'établissement systématique, après chaque opération de contrôle, d'un rapport précisant, notamment, le lieu et la date de l'opération, les nom et matricule des agents étant intervenus, les motifs précis du contrôle et les éventuelles suites qui y ont été données, et la transmission de ces rapports par l'autorité hiérarchique des unités de contrôle au procureur de la République. (...) Le Gouvernement devrait redéfinir les rapports entre la police et la population, intégrer dans l'évaluation des agents leur propension à se baser sur des stéréotypes, modifier les méthodes et le contenu des formations délivrées aux agents sur les questions de discriminations et renforcer la réponse disciplinaire en cas de plainte pour contrôle d'identité discriminatoire »²⁴.

Pour le Conseil d'État, l'action en manquement avait « en réalité » pour objet « une redéfinition générale des choix de politique publique en matière de recours aux contrôles d'identité »²⁵. Or, dans le cadre de son office, il n'appartient pas au juge de l'action de groupe « de

²⁴. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, préc., § 25.

²⁵. *Id.*, § 26.

Déontologie et sécurité

se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire »²⁶. Ici comme ailleurs, tout particulièrement dans le contentieux des actes de gouvernement²⁷, le juge refuse de s'immiscer dans les rapports entre les pouvoirs publics ou dans la conduite des relations internationales. Dans ces conditions, le Conseil d'État ne pouvait que rejeter la requête.

* * *

En définitive, nul ne doute que cette décision du 11 octobre 2023 sera abondamment commentée, ses apports étant importants s'agissant de la détermination de l'office du juge administratif de l'action de groupe. Sous l'angle étudié, les requérantes ont remporté une victoire dans la mesure où le juge reconnaît l'existence d'une pratique de contrôles au faciès ne se réduisant pas à quelques cas isolés. Si ce que dit pour droit le Conseil d'État a un sens, et on veut le croire, alors le *statu quo* n'est pas possible. Les pouvoirs publics doivent conforter les mesures déjà prises afin d'assurer la parfaite coïncidence entre la pratique des contrôles d'identité et le droit qui, à tous les niveaux de la hiérarchie des normes, y compris à son sommet, c'est-à-dire au niveau constitutionnel, interdit toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes. La décision du même jour²⁸ rendue par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État à propos de

²⁶. *Id.*, § 8.

²⁷. Sur cette catégorie juridique des actes de gouvernement, voir : GRANGER, Marc-Antoine. *Droit administratif*, Bréal, Lexifac Droit, 4e éd., mai 2022, 292, pp. 164 et s.

²⁸. CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *La Ligue des droits de l'Homme et Syndicat de la magistrature et autres*, n° 467771.

Déontologie et sécurité

l'identifiant individuel des policiers et gendarmes nationaux contribuera, à sa manière, à faire bouger les lignes. Donnons-nous rendez-vous au mois de janvier pour quelques observations consacrées à cette autre décision remarquée.

Droit de l'espace numérique

Général d'armée (2S) Marc Watin-Augouard

Jurisprudence constitutionnelle

Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023 relative au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027

L'activation à distance d'appareils électroniques afin de capter des sons et des images, sans qu'il soit nécessaire pour les enquêteurs d'accéder physiquement à des lieux privés pour installer des dispositifs de sonorisation et de captation, est de nature à porter une atteinte particulièrement importante au droit au respect de la vie privée. Elle permet, en effet, l'enregistrement, dans tout lieu où l'appareil connecté détenu par une personne peut se trouver, y compris des lieux d'habitation, de paroles et d'images concernant aussi bien les personnes visées par les investigations que des tiers.

Les techniques d'enquête telles la géolocalisation et la captation de sons et d'images sont prévues par les articles 230-32 à 230-44 et 706-96 à 706-98 du Code de procédure pénale. Sur l'autorisation du juge, elles nécessitent la mise en place par les services d'enquête de dispositifs techniques sur des véhicules ou dans des lieux publics ou privés. L'étude d'impact annexée au projet de loi de programmation souligne que ce mode opératoire a perdu de son efficacité, car les délinquants ont appris à s'en prémunir. Par ailleurs, les enquêteurs prennent des risques sérieux, lorsqu'ils doivent, dans des conditions

Droit de l'espace numérique

souvent dangereuses, installer des caméras et des micros à des fins de captation et d'enregistrement d'images ou de paroles prononcées, ou des balises à des fins de localisation en temps réel. C'est pourquoi le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 comportait dans son article 6 de nouveaux articles du Code de procédure pénale permettant, dans des situations encadrées par le juge des libertés et de la détention, l'activation à distance des appareils connectés aux fins de géolocalisation et de captation de sons et d'images.

Les modifications apportées au Code de procédure pénale concernaient d'une part la géolocalisation, d'autre part, la captation de données et la sonorisation, dans le cadre d'enquêtes relatives au terrorisme ou à la criminalité et délinquance organisée.

Article 706-96-2 du Code de procédure pénale

« Art. 706-96-2. –Lorsque la nature et la gravité des faits le justifient, le juge des libertés et de la détention, à la requête du procureur de la République, ou le juge d'instruction, après avis du procureur de la République, peut autoriser l'activation à distance d'un appareil électronique, à l'insu ou sans le consentement de son propriétaire ou de son possesseur, aux seules fins de procéder aux opérations mentionnées à l'article 706-96¹ et pour une durée

¹. La captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé.

Droit de l'espace numérique

strictement proportionnée à l'objectif recherché. La durée de l'autorisation mentionnée au premier alinéa de l'article 706-95-16² est alors réduite à quinze jours, renouvelable une fois. Celle mentionnée au second alinéa du même article 706-95-16³ est réduite à deux mois, sans que la durée totale d'autorisation des opérations puisse excéder six mois.

« En vue d'effectuer l'activation à distance d'un appareil électronique mentionnée au présent article, le procureur de la République ou le juge d'instruction peut désigner toute personne physique ou morale habilitée et inscrite sur l'une des listes prévues à l'article 157⁴. Le procureur de la République ou le juge d'instruction peut également prescrire le recours aux moyens de l'État soumis au secret de la défense nationale⁵, selon les formes prévues au chapitre Ier du titre IV du livre I^{er}.

« A peine de nullité, l'activation à distance d'un appareil électronique mentionnée au présent article ne peut concerner les appareils électroniques utilisés par un député, un sénateur, un magistrat, un avocat, un journaliste ou un médecin.

². Un mois.

³. Quatre mois.

⁴. Les experts sont choisis parmi les personnes physiques ou morales qui figurent sur la liste nationale dressée par la Cour de cassation ou sur une des listes dressées par les cours d'appel.

⁵. Il s'agit du Centre technique d'analyse de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Droit de l'espace numérique

Article 706-96-3 du Code de procédure pénale

« A peine de nullité, ne peuvent être transcrites les données relatives aux échanges avec un avocat qui relèvent de l'exercice des droits de la défense et qui sont couvertes par le secret professionnel de la défense et du conseil, prévu à l'article 66-5 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, hors les cas prévus à l'article 56-1-2 du présent code. A peine de nullité, ne peuvent être transcrites les données relatives aux échanges avec un journaliste permettant d'identifier une source en violation de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

A peine de nullité, ne peuvent être transcrites les données collectées grâce à l'activation à distance d'un appareil électronique prévue à l'article 706-96-2 du présent code s'il apparaît que cet appareil se trouvait dans un des lieux mentionnés aux article 56-1,56-2, 56-3 et 56-5.

Le magistrat ayant autorisé le recours au dispositif ordonne, dans les meilleurs délais et dans les conditions prévues à l'article 706-95-14, la destruction des données mentionnées au présent article qui ne peuvent être transcrites. Il ordonne également la destruction des procès-verbaux et des données collectées lorsque les opérations n'ont pas été réalisées conformément à son autorisation ou lorsque les dispositions applicables du présent code n'ont pas été respectées ».

Droit de l'espace numérique

Article 706-97 du Code de procédure pénale

L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'activation d'un appareil électronique a été autorisée en application de l'article 706-96-2, la décision comporte tous les éléments permettant d'identifier cet appareil. »

Sur ces deux innovations législatives, le Conseil d'État s'est exprimé dans son avis, délibéré et adopté par l'assemblée générale, dans sa séance du jeudi 13 avril 2023, et par la commission permanente du Conseil d'État, dans sa séance du mardi 2 mai 2023. S'agissant de la géolocalisation, le Conseil a relevé que *« ce nouveau procédé permettra l'activation des données de localisation de l'appareil et leur récupération, sera limité aux enquêtes et informations judiciaires portant sur des infractions punies d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ne pourra pas concerner des appareils détenus par les personnes mentionnées à l'article 100-7 du code de procédure pénal (députés, sénateurs, avocats, magistrats). L'activation à distance fera l'objet d'une autorisation du juge des libertés et de la détention saisi, par le procureur de la République, ou du juge d'instruction comportant l'identification précise de l'appareil visé »*. Le Conseil d'État a donc estimé *« qu'en égard aux garanties ainsi prévues, s'ajoutant à celles, jugées suffisantes par le Conseil constitutionnel, qui entourent actuellement la géolocalisation⁶, cette*

⁶. Décisions n° 2014-693 DC du 25 mars 2014 et n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, § 148 à 150.

Droit de l'espace numérique

activation à distance, limitée à cette finalité, n'appelle pas d'objection ».

En ce qui concerne l'activation à distance d'appareils connectés détenus par les personnes faisant l'objet des investigations, le Conseil d'État s'est montré plus critique. Tout en reconnaissant que des garanties sont apportées par le texte, notamment celles qui encadrent aujourd'hui la captation de sons et d'images par un dispositif technique⁷, le Conseil d'État a constaté que *« si la technique envisagée évite l'intrusion dans des lieux privés en vue de la mise en place de dispositifs de captation, elle porte une atteinte importante au droit au respect de la vie privée des lors qu'elle permet l'enregistrement, dans tout lieu où l'appareil connecté peut se trouver, y compris des lieux d'habitation, de paroles et d'images concernant aussi bien les personnes visées par les investigations que des tiers »*. L'avis du Conseil d'État préfigure la décision du Conseil constitutionnel.

La décision du Conseil constitutionnel

Le Conseil opère également une distinction entre la géolocalisation d'une part et la captation et sonorisation, d'autre part.

Pour les Sages, les dispositions contestées de la loi qui autorisent l'activation à distance d'appareils électroniques à des fins de

⁷. Garanties jugées suffisantes par le Conseil Constitutionnel (décisions n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, §62 à 66 ; n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, §73 à 75 ; n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014, §22 à 24).

Droit de l'espace numérique

géolocalisation, ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée. Les garanties encadrant le recours à ce procédé sont suffisantes⁸.

En revanche, l'activation à distance d'appareils électroniques afin de capter des sons et des images sans même qu'il soit nécessaire pour les enquêteurs d'accéder physiquement à des lieux privés en vue de la mise en place de dispositifs de sonorisation et de captation est de nature à porter une atteinte particulièrement importante au droit au respect de la vie privée dans la mesure où elle permet l'enregistrement, dans tout lieu où l'appareil connecté, détenu par une personne privée peut se trouver, y compris des lieux d'habitation, de paroles et d'images concernant aussi bien les personnes visées par les investigations que des tiers.

Dès lors, en permettant de recourir à cette activation à distance non seulement pour les infractions les plus graves mais pour l'ensemble de celles relevant de la criminalité organisée, le législateur a permis qu'il soit porté au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi. D'où la censure.

Cette décision, dans le droit fil de l'avis du Conseil d'État, mérite un commentaire qui, tout en étant respectueux des décisions de la juridiction constitutionnelle, soulève la question de l'équilibre « sécurité/liberté ». Celui-ci doit être préservé à tout prix dans un

⁸. Quantum minimal des peines encourues, nature et gravité des faits, autorisation par un juge des libertés et de la détention, limitation de la durée, identification de l'appareil, protection de professions ou de lieux particuliers, etc.

Droit de l'espace numérique

État de droit. Trop de sécurité tue la liberté, comme on le constate dans les pays totalitaires. Trop de liberté laisse libre cours à la loi du plus fort. L'équilibre doit toujours être recherché. Cette quête alimente tous les débats sur les lois de sécurité et, en particulier, ceux qui accompagnent l'élaboration d'articles de lois qui incorporent des mesures intrusives dans le Code de procédure pénale afin de mieux lutter contre la cybercriminalité. Dans le cas d'espèce, c'est l'éventuelle proximité d'un tiers « innocent » qui motive la censure du Conseil constitutionnel. Mais se pose-t-on la question de savoir qui est ce « tiers » ? Fréquente-t-on un terroriste ou un membre d'une organisation criminelle dans notre vie quotidienne ? Assurément non ! Les victimes, en revanche, peuvent se trouver à proximité de ces criminels et délinquants et ne demanderaient sans doute pas mieux d'être vues et entendues. Si le hasard veut que l'on côtoie un terroriste sans le savoir, la faible occurrence d'une telle hypothèse justifie-t-elle de censurer des articles qui ajustent les capacités des services judiciaires à l'évolution du comportement des prédateurs ? Les meilleures constructions juridiques sont celles qui collent à la réalité des faits. Pour y parvenir, il faut replacer la victime au centre du débat et construire le corpus législatif et jurisprudentiel en ayant sa protection comme principale motivation. En fixant haut le quantum minimal de la peine encourue, en soumettant la décision et le contrôle de la mesure à un juge des libertés et de la détention, juge indépendant, le législateur apportait des garanties suffisantes. Dans une certaine mesure, la décision s'apparente à une défiance des juges, confrontés, comme les enquêteurs, à la vraie vie. Dans un autre registre, mais avec toujours à l'esprit l'impérieuse nécessité de

Droit de l'espace numérique

protéger la victime, les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, relatives aux données de connexion, ne manquent pas de soulever des interrogations. Là encore, la fiction du citoyen qui « *pourrait connaître une intrusion dans sa vie privée* » masque la réalité quotidienne de la victime qui ne comprend pas que l'on puisse échouer dans l'arrestation de son prédateur, faute d'un dispositif juridique adapté. Au bipole « sécurité-liberté » il convient sans doute d'ajouter la dialectique « victime-prédateur ».

Le ministère de l'Intérieur en ordre de bataille

La décision était attendue. La publication du décret du 23 novembre 2023 portant création du service à compétence nationale, dénommé commandement du ministère de l'Intérieur dans le cyberspace, vient clore une longue négociation en créant COMCYBER-MI, rattaché au directeur général de la gendarmerie nationale. C'est, dans une certaine mesure, un élargissement de COMCyberGEND.

COMCYBER-MI est un service à compétence nationale. Les services à compétence nationale, définis par le décret du 9 mai 1997, sont des services dont les attributions ont une portée nationale, par opposition aux services déconcentrés de l'État qui ont une compétence territoriale. Associant l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur, il agit en liaison étroite avec les services du Premier ministre, du ministre de l'Économie et des Finances, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Justice et du ministère des Armées. Parmi ses interlocuteurs naturels figurent donc l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le Commandement de la cyberdéfense (COMCYBER), la

Droit de l'espace numérique

Direction nationale du renseignement et des enquêtes (DNRED), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), etc. Il constitue le point de contact unique des autres ministères dans son domaine de compétence, sans toutefois remettre en cause les compétences opérationnelles des services d'enquête (Office anti-cybercriminalité – OFAC –, DGSI en particulier), celle des services de l'État chargés de la prévention et de la détection des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation (services spécialisés de renseignement).

COMCYBER-MI n'est pas le résultat d'un « big bang » mais répond à la nécessité de créer une plateforme de coopération.

Les missions de COMCYBER-MI sont multiples :

- Élaborer la stratégie ministérielle de lutte contre la cybercriminalité ;
- Mieux connaître les cybermenaces, grâce à des outils statistiques adaptés et des indicateurs uniformisés. Il importe de réduire le « chiffre noir », faute de quoi les politiques publiques sont bâties sur le « sable » ;
- Produire chaque année un rapport sur l'état de la cybermenace, telle qu'elle est mesurée et appréciée par le ministère de l'Intérieur ;
- Coordonner les moyens capacitaires du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer dans son domaine de compétence. Il s'agit d'abord de les cartographier avec précision (on connaît bien les acteurs

Droit de l'espace numérique

principaux, mais il n'est pas aujourd'hui certain que l'on ait une vision précise de tous les acteurs qui contribuent de près ou de loin à la cybersécurité au sein du ministère) mais aussi de définir les expressions de besoin des forces de sécurité intérieure, de proposer des achats mutualisés, en particulier sur les matériels de pointe ;

- D'assurer un soutien opérationnel et un appui aux enquêtes judiciaires des forces de sécurité intérieure par la mutualisation et la mise à disposition de moyens humains et techniques rares. Pour cela, le service à compétence nationale dispose d'une équipe d'enquêteurs experts, projetables sur le territoire au profit de la police comme de la gendarmerie ;

- D'élaborer, actualiser et diffuser des contenus de formation destinés aux services de la gendarmerie et de la police nationales en matière de prévention et de lutte contre la cybercriminalité. Le centre national de formation cyber, créé par la gendarmerie à Lille (à côté du Campus cyber, de la French Tech et d'Euratechnologies) va donc agir avec les autres centres de formation du ministère ;

- De coordonner et d'assurer le suivi des actions de sensibilisation et de prévention des services du ministère de l'Intérieur à destination des collectivités et des entreprises. Cette mission est essentielle, s'agissant notamment d'organismes qui ne sont ni Opérateurs d'importance vitale (OIV), ni entités essentielles ou importantes (au sens de la directive UE NIS2) ;

- Enfin, COMCYBER-MI coordonne les travaux de recherche, de développement et de prospection liés à la cybercriminalité, aux

Droit de l'espace numérique

cybermenaces et à la résilience numérique de la société, et développe les partenariats avec les acteurs institutionnels, académiques ou économiques. Il assure une veille juridique cyber pour tous les acteurs du ministère.

Le même jour est publié au Journal Officiel un décret transformant l'Office central de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) en Office anti-cybercriminalité (OFAC).

Selon l'article 1, cet office est chargé :

1° D'animer et de coordonner, au niveau national, et au plan opérationnel, la lutte contre les auteurs et complices d'infractions spécifiques à la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication dans son champ de compétence ;

2° De mener des enquêtes judiciaires en matière de cybercriminalité sous l'autorité du procureur de la République ou du juge d'instruction ;

3° De procéder, à la demande de l'autorité judiciaire, à tous actes d'enquête et de travaux techniques d'investigations numériques en assistance aux services chargés d'enquêtes de police judiciaire sur les infractions dont la commission est facilitée par ou liée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, sans préjudice de la compétence des autres offices centraux de police judiciaire et des services de l'Etat chargés d'apporter une assistance technique à l'activité judiciaire ;

Droit de l'espace numérique

4° D'apporter assistance aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de tout autre service, en cas d'infractions visées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 2 du présent décret, quand ils en font la demande. Cette assistance ne dessaisit pas les services demandeurs ;

5° D'intervenir d'initiative, avec l'accord de l'autorité judiciaire, chaque fois que les circonstances l'exigent, pour s'informer sur place des faits relatifs aux investigations conduites ;

6° De participer, dans son domaine de compétence, à des actions de formation ;

7° De recueillir et analyser le renseignement criminel dans son domaine de compétence et de contribuer à la production d'états de la menace induits par la cybercriminalité.

Il appartient désormais à la « communauté cyber » du ministère de l'Intérieur de mettre en application ces deux décrets avec pour seule ambition de porter le ministère au niveau qui devrait être le sien depuis près de 20 ans (cf. le rapport Breton 2004). Depuis la loi de programmation de 2023 (LOPMI), il semble que les enjeux soient désormais pris en compte.

Actualité pénale

Claudia GHICA-LEMARCHAND

**LOI N° 2023-1059 DU 20 NOVEMBRE 2023
D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION DU
MINISTERE DE LA JUSTICE (LOPMJ) 2023-2027**

PREMIÈRE PARTIE

Annoncée par Madame Elisabeth Borne, Première ministre, lors de son discours de politique générale le 6 juillet 2022, nourrie des réflexions issues des états généraux de la justice formalisées dans un rapport remis au Président de la République le 8 juillet 2022, le projet de loi relatif à l'orientation et à la programmation du ministère de la justice 2023-2027 a été présenté par M. Eric Dupond-Moretti, garde des Sceaux dans le cadre d'une procédure accélérée au printemps 2023. La loi ordinaire annonce un programme ambitieux pour une justice rapide et de meilleure qualité dans un contexte de grande tension et d'exigence accrue de la part des professionnels comme de la société civile. La loi organique qui l'accompagne modernise considérablement le statut de la magistrature et constitue la réforme la plus ambitieuse en la matière depuis l'ordonnance de 1958.

A. La genèse

Lancée par le Président de la République en octobre 2021, une large consultation des citoyens et des professionnels du droit rappelait l'impératif démocratique essentiel de notre État consistant en « la

Actualité pénale

restauration du pacte civique entre la Nation et la Justice ». Cette formule lourde de sens porte un constat d'échec et fixe une mission délicate au comité chargé de l'assurer, sous la présidence de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, qui peut se reposer sur des consultations citoyennes ainsi que sur l'expertise de sept groupes de travail spécialisés dans une thématique juridique. La remise de leur rapport le 8 juillet 2022 a été suivie par des concertations avec les chefs des cours, les professions du droit, les syndicats, les forces de sécurité intérieure et les citoyens, « *grands témoins* ». Le constat du comité est sévère, car il déplore « *un état de délabrement avancé* » après des « *décennies de politiques publiques défailtantes* ».

Les conclusions des états généraux forgent la nécessité d'une évolution générale sur la perception subjective du fonctionnement de la justice, ainsi que des améliorations techniques objectives du système judiciaire. D'une part, les citoyens ont besoin d'une amélioration de la connaissance du système légal pour en appréhender les enjeux, aussi bien pour s'y « *confronter à titre personnel* » ou « *pour en décoder les informations reçues par les médias* ». Le renforcement de la culture juridique participe de l'éducation à la citoyenneté. D'autre part, les délais du système judiciaire sont considérés comme trop longs par les citoyens, rejoints par les professionnels dans cette appréciation. Le projet de LOPJM ambitionne de réduire durablement les délais de la justice civile (de 14,5 mois à 11,5 mois fin 2027) ainsi que pénale (de 13 mois à 8,5 mois hors délai d'enquête qui ne dépend pas du ministère de la Justice). Si la justice civile recherche essentiellement un gain

Actualité pénale

de célérité des procédures, la justice pénale, « *insuffisamment lisible* », vise une réforme en profondeur de son fonctionnement. La procédure pénale a été soumise à une tension continue ces dernières années par « *l'effet conjugué* » de la transposition des règles européennes, qu'elles émanent de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, de la prise en compte de la jurisprudence émanant des juridictions à portée normative, qu'elles soient européennes (Cour de Justice de l'Union européenne ou Cour européenne des droits de l'Homme) ou nationales (Conseil constitutionnel ou Cour de cassation), et de la mise en œuvre des différentes politiques pénales dépendant de l'art de gouverner et soumises aux variations politiques. Depuis l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale en 1959, le nombre des dispositions a triplé, passant de 800 articles à 2 400 articles, sans tenir compte de la longueur et de la lourdeur actuelle des textes qui aggravent ce phénomène, du désordre dans lequel les textes sont adoptés et ajoutés en son sein. Cet « *éclatement* » et ces « *redondances* », dans un contexte d'inflation législative, « *nuisent à la lisibilité d'ensemble de la procédure pénale, à son intelligibilité, à son accessibilité par les justiciables et à la sécurité juridique* » (Rapport annexé au projet de loi LOPMJ). Sans le formuler clairement, le constat est alarmant, car il retient une méconnaissance du principe de légalité pénale, reposant à la fois sur l'existence et sur la qualité de la loi pénale, faisant naître un risque d'arbitraire. Enfin, la politique carcérale retient une attention particulière. Confrontée à une surpopulation carcérale et à un déficit stable de places de prison, malgré des plans et promesses constants de construction, les conditions de détention dans certains établissements sont indignes, la France ayant subi

Actualité pénale

plusieurs condamnations de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour ce problème juridique et structurel récurrent. Cela passe par des leviers pour les personnels pénitentiaires, des réformes de l'exécution des peines et une revalorisation du travail d'intérêt général.

Le projet de loi a été initialement soumis au Sénat dans le cadre d'une procédure accélérée et a été adopté par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2023, opérant de nombreuses modifications. La commission mixte paritaire a adopté un texte de compromis le 5 octobre 2023, soumis dans la foulée aux deux Assemblées parlementaires. Le Conseil constitutionnel, saisi par soixante députés, a rendu une décision partielle de non-conformité le 16 novembre. La loi devenue n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 est longue et complexe, mais trace une ligne de route prometteuse pour la Justice dans les années à venir. Seuls certains points seront développés, son champ matériel étant très vaste.

B. L'amélioration matérielle

L'amélioration matérielle passe par l'augmentation des moyens et par la rénovation des métiers. Le budget de la Justice sera augmenté de plus de 20 %, à la suite de la précédente augmentation appliquée pendant le précédent quinquennat. Cela se traduit par un effort sur les moyens humains et le recrutement massif de personnels judiciaires, mais aussi par une amélioration du service public de la justice et des investissements dans les domaines immobiliers, informatiques ou organisationnels. Les métiers de la

Actualité pénale

justice sont ainsi revalorisés, dans le recrutement dynamique, la gestion des carrières, l'adaptation des compétences ou l'amélioration de la qualité de vie au travail et de la responsabilité sociale pour valoriser « *la marque employeur* » de l'État. La transformation numérique doit être accélérée, compte tenu du retard de la Justice en la matière, conjuguant l'ouverture progressive des sources et « *la nécessité de préserver la maîtrise, la pérennité et l'indépendance du système d'information du ministère de la Justice* », conduisant à privilégier des solutions technologiques françaises ou au sein de l'UE, à chaque fois que cela est possible. Si l'intelligence artificielle se révèle être un allié utile, elle ne doit nullement empiéter sur le pouvoir de décision du magistrat. Une phase d'expérimentation s'impose afin de garder toute prudence sur son déploiement dans le cadre du « *grand chantier de dématérialisation intégrale : le projet zéro papier 2027* ». La procédure pénale fait œuvre pionnière en la matière puisque 60 % des procédures sont nativement numériques en ce deuxième semestre 2023. Elle vise la dématérialisation complète des 4 millions de procédures transmises chaque année au ministère de la Justice, le déploiement de plusieurs projets en matière d'exécution des peines comme la surveillance (SAGEO), le numérique en détention (NED), le travail d'intérêt général (ATIGIP 360), de gestion des personnes en détention ou suivies en milieu ouvert (GENESIS ou PRISME), de modernisation du casier judiciaire national et du suivi des mineurs confiés à la protection judiciaire de la jeunesse (PARCOURS). Le parc pénitentiaire doit connaître une augmentation considérable, afin de résorber la surpopulation carcérale, ainsi que des opérations de réhabilitation et de rénovation des établissements existants. Au plan

Actualité pénale

de construction de 15 000 places supplémentaires précédemment voté, s'ajoutent 3000 de plus. Le chiffre de 18 000 places supplémentaires permettrait d'avoir un taux d'encellulement individuel de 80 % à l'horizon 2027. Cependant, ces chiffres doivent être nuancés pour deux raisons. D'une part, si près de 4 000 places ont été livrées sur les 15 000 déjà prévues, en réalité, il faut compter seulement 2 000 places supplémentaires, en déduisant la fermeture d'établissements vétustes. D'autre part, si l'encellulement individuel est une obligation rappelée par les différentes lois successives, notamment la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, elle n'est jamais mise en œuvre en raison d'une impossibilité matérielle évidente.

C. La réforme de la procédure pénale

La réforme de la procédure pénale rompt doublement avec la pratique de ces dernières années. D'une part, il ne s'agit plus de toilettage ou de coordination avec les textes existants, mais d'une « *réécriture globale du code de procédure pénale* ». Ce travail repose sur une « *clarification des dispositions existantes du code et la refonte de son plan* » et d'une « *simplification de procédures* ». Si les propositions sont formulées par un comité composé de professionnels du droit, elles doivent être soumises à un comité composé de parlementaires représentant tous les groupes parlementaires des deux Assemblées. D'autre part, la réforme sera adoptée par voie d'ordonnance, dans les deux ans suivant l'adoption de la loi, pour en favoriser la rapidité. La réforme est effectuée à droit constant et elle esquisse sa méthode et son objectif. La

Actualité pénale

méthode de « *simplification et de modernisation* » de la procédure pénale passe par les modifications nécessaires « *pour assurer la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes* », harmoniser l'état du droit, corriger les éventuelles erreurs, abroger les textes inutiles, moderniser la terminologie. La méthode est classique et semble empreinte d'une simplicité qui n'habite plus le système pénal. L'objectif désigné par la réforme qui pourrait en être la *ratio legis* est d'éviter toute atteinte à la présomption d'innocence. Cette précision semble indiquer l'équilibre de la loi qui penche en faveur de la protection des libertés individuelles au détriment de l'ordre public.

Ainsi, le Titre II de la nouvelle loi détaille la méthode d'adoption et les dispositions transitoires, ainsi que les modifications apportées au Code de procédure pénale.

1. La méthode

L'article 2 de la loi écrit la feuille de route de la réforme du Code de procédure pénale à venir. « *Le Gouvernement est autorisé à procéder par voie d'ordonnance à la réécriture de la partie législative du code de procédure pénale afin d'en clarifier la rédaction et le plan, ainsi qu'à la modification de toute autre disposition relevant du domaine de la loi rendue nécessaire par cette réécriture* », en vertu de l'article 38 de la Constitution. Le champ d'application de la réforme est défini largement, sont concernées toutes les dispositions en vigueur, mais aussi celles qui seraient publiées mais non encore entrées en vigueur.

Actualité pénale

La loi tente de prévenir les difficultés d'application, en fixant la méthode (« *elle est effectuée à droit constant* »), de régler les éventuels conflits entre les normes qui pourraient se produire (« *sous réserve des modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes* », en définissant son esprit (« *harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs ou omissions, abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet et procéder aux adaptations terminologiques utiles* »), en posant le principe par la définition de ses limites (« *notamment pour revoir les dispositions dont la formulation peut paraître remettre en cause la présomption d'innocence* »).

La réforme est strictement encadrée dans le temps. L'ordonnance doit être prise dans les deux ans suivant la promulgation de la loi, elle doit être publiée un an après et la loi de ratification adoptée dans les six mois suivants.

Cette délégation de compétence sur la réécriture de la procédure pénale a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 novembre 2023. Les députés critiquaient « *le manque de clarté et de précision du champ de cette habilitation* », plus particulièrement en raison des adaptations terminologiques qui pouvaient conduire à une atteinte à la présomption d'innocence, alors qu'elle intervient dans le domaine de la procédure pénale qui est réservé par l'article 34 de la Constitution au pouvoir législatif. Le Conseil constitutionnel rejette la critique, se fondant consécutivement sur les articles 38 et 34 de la Constitution et sur les dispositions particulières de la loi qui n'autorisent pas le Gouvernement à « *apporter de modifications de*

Actualité pénale

fond aux dispositions législatives existantes », dans la mesure où la réécriture de la partie législative du Code de procédure pénale autorise uniquement « *la recodification, à droit constant* ».

Afin d'améliorer globalement le déroulement de la procédure pénale, les dispositions envisagées réforment toutes les phases pre, post et sentencielles et retouchent aussi bien l'enquête, l'instruction, le jugement que l'exécution des peines.

Le Conseil Constitutionnel a écarté plusieurs dispositifs pour des raisons purement procédurales, car il s'agissait de cavaliers législatifs. L'article 4 de la loi modifiait l'article 230-8 afin de prévoir plusieurs adaptations de la gestion du fichier des traitements d'antécédents judiciaires. « *Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 3 du projet de loi initial* » et se trouvent censurées, par voie de conséquence. De la même manière, l'article 5, étendant la circonstance aggravante de discrimination de la prise en compte de la « race » vers la prise en compte de « la prétendue race », n'a pas de lien avec l'objet de la loi. L'article 8 autorisait la transmission des rapports éducatifs et des documents individuels de prise en charge entre les personnels des services et établissements de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif habilité, ce qui ne convainc pas le Conseil d'un lien avec la résidence à domicile avec surveillance électronique initialement concernée par la loi. L'article 10 revenait sur une procédure scrutée de près par les politiques et les professionnels en imposant l'assistance d'un avocat dans le cadre de la convention judiciaire d'intérêt public. Force est de constater

Actualité pénale

que c'est une pure hypothèse d'école, car les cas d'application de cette procédure ne démontrent pas un déficit de représentation, au contraire.

Le Conseil constitutionnel déclare toutes ces dispositions contraires à la procédure d'adoption de la loi, mais rappelle que cette décision de non-conformité repose sur une raison purement procédurale et « *ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* » (§ 155).

Certaines dispositions retiennent l'attention, par leur originalité ou la réponse apportée à des problématiques d'une grande importance et actualité, mais la réforme est bien plus large.

2. Élargissement de certaines investigations en dehors des heures légales

Un nouveau dispositif permet d'ouvrir plus largement la possibilité d'effectuer des investigations en dehors des heures légales, limitation édictée par l'article 59. Un nouvel article 59-1 devrait permettre aux enquêteurs, sur autorisation du juge des libertés et de la détention saisi par demande du procureur de la République, d'opérer des perquisitions, des visites domiciliaires ou des saisies de pièces à conviction en dehors des heures légales lorsque plusieurs conditions sont remplies.

D'une part, leur cadre formel est circonscrit de façon précise, car elles sont strictement autorisées dans le cadre d'une enquête de flagrance pour un crime prévu par le livre II autre que ceux relevant des articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale. Le

Actualité pénale

dispositif est ainsi limité aux infractions les plus graves (peines criminelles), mais de nature générique, sans spécificité, notamment du point de vue de la criminalité organisée.

D'autre part, des garanties procédurales sont apportées en donnant compétence au juge des libertés et de la détention – afin d'assurer l'intervention de l'autorité judiciaire – statuant par ordonnance spécialement motivée, pour assurer une appréciation individualisée et permettre un éventuel contrôle.

Enfin, les investigations en dehors des heures légales ne peuvent être autorisées que lorsqu'elles sont nécessaires « *pour prévenir un risque d'atteinte à l'intégrité physique, lorsqu'il existe un risque immédiat de disparition des preuves et indices du crime qui vient d'être commis ou pour permettre l'interpellation d'une personne soupçonnée d'avoir participé au crime* ». Sans que cela soit expressément dit, le législateur s'inspire une nouvelle fois des conditions de nécessité et de proportionnalité dégagées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, mais d'une façon allégée. En premier lieu, il suffit de prouver la nécessité, mais le projet de loi n'exige pas l'absolue nécessité, laissant une marge d'appréciation plus large au juge. Ensuite, la visée de l'élargissement de ces investigations est, à la fois, préventive et répressive. La prévention se teinte d'une dimension personnelle (risque d'atteinte à l'intégrité) ou matérielle (risque de disparition d'éléments). Mais si les investigations ont une visée conservatoire (préserver les preuves), elles peuvent aussi débiter le processus de répression en permettant d'appréhender la personne soupçonnée de crime. Les investigations menées doivent s'inscrire strictement

Actualité pénale

dans le cadre autorisé par le juge des libertés et de la détention (JLD) et ne peuvent servir à d'autres investigations visant des infractions distinctes, sous peine de nullité. Néanmoins, le cas échéant, elles n'entraîneraient pas la nullité des procédures subséquentes. La loi ajoute un article contenant le même dispositif à l'article 97-2 applicable à l'instruction.

Les députés ayant saisi le Conseil constitutionnel reprochaient une extension injustifiée du nombre d'infractions permettant de recourir à ces mesures. Cela empêcherait le juge compétent « d'exercer un contrôle effectif sur leurs finalités, qui seraient par ailleurs insuffisamment encadrées », causant une méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du principe de l'inviolabilité du domicile.

Le Conseil constitutionnel rappelle l'importance de ces droits fondamentaux, mais aussi le fait qu'ils ne sont pas absolus et qu'ils peuvent être limités à condition « que l'autorisation de procéder à ces opérations émane de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que le déroulement des mesures autorisées soit assorti de garanties procédurales appropriées ».

D'une part, en examinant le dispositif mis en œuvre par la loi du 20 novembre 2023, le Conseil considère que « ces opérations sont justifiées par la recherche des auteurs d'infractions particulièrement graves dans certains cas d'urgence limitativement énumérés » visant exclusivement un cadre d'enquête spécifique (enquête de flagrance) portant sur des infractions graves (uniquement pour crime) protégeant les valeurs sociales les plus élevées (uniquement pour les infractions contre les personnes). Cette justification qui repose

Actualité pénale

sur des critères objectifs et s'ancrant dans le passé est complétée par une justification utilitaire qui regarde vers l'avenir, car les mesures sont justifiées par « la nécessité de prévenir un risque imminent d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique, par l'existence d'un risque immédiat de disparition des preuves et des indices du crime qui vient d'être commis ou par la nécessité de procéder à l'interpellation de la personne soupçonnée afin de l'empêcher de porter atteinte à sa vie ou à celle des enquêteurs ». Le Conseil constitutionnel procède à une réserve d'interprétation qui fixe une hiérarchie des justifications retenues par le texte, mais laisse perdurer quelques interrogations.

Les Conseillers constitutionnels précisent que « *la notion de « risque immédiat de disparition des preuves et des indices du crime qui vient d'être commis* » doit s'entendre comme ne permettant d'autoriser une perquisition de nuit que si celle-ci ne peut être réalisée dans d'autres circonstances de temps. Ainsi, elle n'est pas un choix d'efficacité ou de confort, elle est l'unique solution pour préserver les preuves dans le sens d'une absolue nécessité. Mais cette proposition permet de considérer que les deux autres justifications donnent la possibilité de réaliser la perquisition de nuit sans limitation à l'absolue nécessité. Le contrôle de proportionnalité l'emporte, car préserver les personnes est nécessaire dans les deux autres cas. Néanmoins, deux interrogations demeurent. D'une part, la durée de l'imminence doit-elle être interprétée de façon souple ou avec une exigence temporelle d'enchaînement chronologique immédiat ? D'autre part, si on préserve la vie et l'intégrité physique des autres personnes (premier motif), on voit que le troisième motif

Actualité pénale

permet de procéder à l'interpellation de la personne « *afin de l'empêcher de porter atteinte à sa vie ou à celle des enquêteurs* ». Les atteintes à l'intégrité physique sont exclues, mais d'autres nuances sont-elles susceptibles d'en être déduites par les juges ?

D'autre part, des garanties procédurales préservent la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public et la protection de la présomption d'innocence. En effet, l'intervention de l'autorité judiciaire (en la personne du JLD pendant toute la durée de la procédure aussi bien pour sa mise en œuvre que pendant son déroulement, car il peut se déplacer sur les lieux) est complétée par le respect de certaines conditions formelles (qualification, preuve, identification, motivation spéciale par des références aux éléments de droit et de fait).

**Deuxième partie à lire dans le prochain numéro de
La veille juridique, en janvier 2024**

Jérôme Millet

Bref retour sur les émeutes urbaines : reconstruire et punir

À Lucienne Bui Trong,
pour sa clairvoyance.

On ne conjurera pas le péril en faisant sur lui le silence.

On ne peut donc que se satisfaire, d'une part, de l'annonce, le 12 juillet 2023, de la création d'une mission d'information sur les émeutes urbaines survenues en France à partir du 27 juin 2023 et, d'autre part, de la publication, en août 2023, du rapport de la mission flash de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale de la justice sur les profils et motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode de violences urbaines qui n'est pas sans précédent mais dont l'ampleur doit, une nouvelle fois, inquiéter sur l'état du pays. Qu'on en juge, en effet : 24 000 feux sur voie publique, 12 000 véhicules incendiés, 2 500 bâtiments incendiés ou dégradés dont 168 écoles et 105 mairies, 40 000 policiers et gendarmes engagés : la France a connu, du 27 juin au 4 juillet 2023, plusieurs journées d'émeutes caractérisées par des violences et des dégradations d'une ampleur inégalée, les dommages causés par ces événements concernant environ cinq cents communes et plusieurs centaines de bâtiments publics et privés, à raison de 25 % de bâtiments publics et 75 % de bâtiments privés¹.

¹. Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 25 juin au 5 juillet 2023.

Police administrative

Pour l'heure, on en sait peu sur la mission d'information sinon qu'elle sera présidée par le sénateur du Rhône François-Noël Buffet, dont l'activité parlementaire témoigne d'un indéniable intérêt pour les questions de sécurité², qu'une demande d'octroi des prérogatives d'une commission d'enquête pour mener la mission a été formulée, pour une durée de six mois (elle devrait donc rendre son rapport au premier trimestre 2024), qu'elle cherchera à établir la cartographie des troubles ainsi que le profil, les motivations, l'organisation des émeutiers, qu'elle évaluera les choix opérés en matière de maintien et de rétablissement de l'ordre public et l'organisation de la réponse pénale apportée, ainsi que l'ampleur des dommages subis et les modalités de leur réparation et indemnisation. Alors que se sont multipliées les commissions sur les groupuscles auteurs de violences³, en somme les groupuscles d'ultra-gauche et d'ultra-droite selon la terminologie des services de renseignement reprise par le ministre de l'Intérieur⁴, et qu'on n'a

2. Que l'on songe à sa participation aux multiples rapports de la Délégation parlementaire au renseignement, au rapport d'information n° 114, *Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais*, octobre 2021, ou au rapport d'information n° 609, *Mieux organiser la Nation en temps de crise*, juillet 2020.

3. Par exemple, la Commission d'enquête sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscles auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023, ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements, proposée en avril 2023, ou la Commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscles d'extrême droite en France de juin 2019.

4. Cf. compte rendu d'audition du ministre de l'Intérieur du 5 octobre 2023 à la Commission d'enquête sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscles auteurs de violences susmentionnée.

Police administrative

pas le souvenir d'une telle mission d'information à la suite des émeutes de 2005, sinon un rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté⁵, on peut se satisfaire, *a priori*, d'une telle initiative parlementaire. Souhaitons qu'elle formule des recommandations disruptives !

En revanche, les enseignements de la mission flash peuvent être davantage détaillés et on aimerait en retenir trois :

- d'abord, les condamnés sont majoritairement des hommes de nationalité française, âgés de moins de 25 ans, n'ayant pas de diplôme ou de niveau d'études secondaires, inactifs ou employés, célibataires et sans enfant ; le 26 octobre 2023, dans son discours de présentation aux maires des mesures du Gouvernement après les émeutes de l'été 2023 à la Sorbonne, la Première ministre a précisé qu'un quart à peine des auteurs avaient plus de 25 ans, qu'un sur cinq était encore lycéen : « *Ces constats nous interpellent. Ils nous interrogent sur l'avenir de notre jeunesse et sur la force de notre pacte républicain* » en a déduit la cheffe du Gouvernement. En effet...
- ensuite, la plupart des condamnés n'expriment pas de revendications idéologiques ou politiques affirmées : sur ce point,

⁵. TÛRK, Alex, ANDRÉ, Pierre. *Politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années. Bilan et perspectives*. Rapport d'information du Sénat n° 49, octobre 2006.

Police administrative

rien de nouveau, on sait depuis longtemps que l'aspect revendicatif des violences urbaines doit être sérieusement relativisé. Ainsi, le sociologue Philippe Juhem a pu voir dans « *l'échec des différents groupes d'extrême gauche venus aux Minguettes en 1981 tenter d'enrôler les participants des rodéos une confirmation du caractère non militant des rodéos* »⁶. Il est clair que les motivations des violences étaient purement vénales et la thèse de la révolte des quartiers contre la mort du jeune homme relève de la fable puisque moins de 8 % des condamnés font référence à cet événement. S'il fallait encore s'en convaincre, la mission flash précise que les pillages sont le plus souvent le fait de délinquants organisés et chevronnés (dont certains ont rapidement mis en place un dispositif de vente des effets dérobés), suivis par des opportunistes mobilisés sur les réseaux sociaux ou les boucles de conversation ;

– enfin, la surreprésentation des jeunes immigrés dans les émeutes de 2023 : selon la Préfecture de police de Paris, « *une grande majorité des émeutiers interpellés sont des jeunes individus de nationalité française, mais originaires de l'immigration (2^e ou 3^e génération), principalement du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne* »⁷. Sur cet aspect, point de nouveauté, faisant suite aux rapports sur les mineurs non accompagnés de l'Assemblée

6. JUHEM, Philippe. Civiliser la banlieue. *Revue française de science politique*, 2000/1, p. 59.

7. Mission IGJ 062-23 et IGA 23071R d'analyse des profils et des motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode de violences urbaines (27 juin – 7 juillet 2023), août 2023, p. 23.

Police administrative

nationale et du Sénat, des études parfaitement documentées⁸, mais aussi évaluées par le ministère de l'Intérieur et décrites par son ministre⁹, constatent et posent la question de la surreprésentation des étrangers ou des populations immigrées dans la délinquance.

C'est dans ce contexte que le 24 juillet, le Président de la République a expliqué que « *notre pays a besoin d'un retour de l'autorité à tous les niveaux et d'abord dans la famille* ». Si cette « *"responsabilisation" juridique des parents de délinquants* »¹⁰ est hautement souhaitable au motif simple qu'« *apprendre à vivre à ses propres enfants n'exige ni matelas financier ni diplômes ; mais l'humble aveu d'une dette contractée envers celui qui ne nous a pas demandé de vivre* »¹¹, est-elle juridiquement envisageable ? « *Deux claques et au lit* » a ainsi parfaitement résumé Hugues Moutouh, alors préfet de l'Hérault¹². Plusieurs responsables politiques de la

8. On peut renvoyer, notamment, à : MILLET, Jérôme. Mineurs non accompagnés et délinquance. In : *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, p. 45-54.

9. « *Aujourd'hui, les étrangers représentent 7 % de la population française et commettent 19 % des actes de délinquance (...). Nous devons avoir davantage de fermeté lorsque l'on constate que, à Lyon et à Paris, respectivement 39 % et 48 % des actes de délinquance sont le fait d'étrangers, souvent des multirécidivistes* ». In : BERDAH, Arthur, CORNEVIN, Christophe. Gérald Darmanin : « Une lutte plus intraitable que jamais contre les délinquants étrangers ». *Le Figaro*, 4 août 2022, p. 8.

10. SPINOSI, Patrice. L'ordre, l'ordre, l'ordre. *JCP G*, 2023, 31 juillet 2023, act. 917.

11. DELSOL, Chantal. « ... Au moins l'éducation leur défendra de tout oser ». In : DRAI, Raphaël, MATTEI, Jean-François. *La République brûle-t-elle ? Essai sur les violences urbaines*. Paris, Ed. Michalon, 2006, p. 62.

12. Au micro de France Bleu Hérault, le 3 juillet 2023. Depuis, le préfet Moutouh a été nommé préfet des Alpes-Maritimes.

Police administrative

majorité ont, dans cette perspective, fait référence à l'article 227-17 du Code pénal qui punit « *le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur* ». Certes, ce texte n'a pas été adopté dans l'optique de mettre en cause les parents d'enfants délinquants, mais on peut penser que c'est surtout le principe à valeur constitutionnelle de responsabilité pénale personnelle qui interdit la répression d'un parent pour les actes de son enfant.

Il ne fait guère de doute qu'on ne remplace pas l'éducation parentale par un stade ou une maison des jeunes et de la culture. Toutefois, l'État a, dès juillet 2023, réaffirmé son soutien aux collectivités territoriales, par une circulaire (n° 6410/SG) de la Première ministre du 5 juillet 2023, relative à l'accélération des procédures pour faciliter les opérations de réparation ou de reconstruction, transmise aux préfets pour accompagner les maires dans les opérations de réparation ou de reconstruction et par une instruction (NOR IOML2319048J) adressée aux préfets, en date du 7 juillet 2023, décrivant l'« *accompagnement des collectivités pour la réparation des dégâts et dommages contre les biens des collectivités résultant des violences urbaines* »¹³. Le législateur a également doté les pouvoirs publics d'outils permettant d'accélérer les

¹³. V. DIDRICHE, Olivier. Dégradations de biens publics à la suite des violences urbaines de juin 2023 : des textes vite parus pour rapidement reconstruire. *AJCT*, 2023, p. 456.

Police administrative

reconstructions (1). Une réflexion sur les outils juridiques permettant de lutter contre les violences urbaines doit, par ailleurs, être menée (2).

1 - L'accélération de la reconstruction permise par le législateur

Saisi le 8 juillet 2023 du projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 et au traitement des copropriétés dégradées puis, par saisine rectificative du 11 juillet supprimant les dispositions relatives au traitement des copropriétés dégradées, le Conseil d'État se prononça le même jour (CE, avis, 11 juill. 2023, n° 407325). Pour justifier le régime dérogatoire aux dispositions du Code de la commande publique, le Gouvernement a fait valoir que les possibilités qu'offre le texte dans des situations d'urgence ne sont pas apparues suffisantes « *dans le contexte de mobilisation collective de la Nation pour conduire, dans l'urgence, un chantier national de reconstruction* »¹⁴.

De son côté, le Conseil d'État retient principalement « *l'intérêt général qui s'attache à remédier dans les meilleurs délais, à l'ampleur des dégradations commises sur des immeubles ou bâtiments dévolus à des missions de service public afin de permettre la continuité des*

¹⁴. Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 (JO 27 juill. 2023, texte n° 5, n° 0172).

Police administrative

services tant publics que privés qui y sont assurés au bénéfice de l'ensemble de leurs habitants ». La loi, adoptée en des termes conformes par le Sénat le 18 juillet 2023 et par l'Assemblée nationale le 20 juillet après que le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été promulguée le 25 juillet 2023¹⁵. Elle comporte ainsi trois articles d'habilitation sur le fondement de l'article 38 de la Constitution¹⁶ permettant au gouvernement d'agir par voie d'ordonnances en matière d'urbanisme, de commande publique et de droit des collectivités territoriales¹⁷.

Une première ordonnance, portant sur la commande publique, avait été publiée fin juillet (ord. n° 2023-660 du 26 juill. 2023) : elle permet aux maîtres d'ouvrage de déroger temporairement – pour une durée de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance – aux règles normales de passation des marchés publics pour accélérer le retour au fonctionnement normal des services publics. Le texte autorise notamment la personne publique à recourir à une procédure négociée sans publicité, mais avec mise en concurrence préalable, pour l'attribution des marchés de travaux

¹⁵. Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

¹⁶. « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.* »

¹⁷. V. MAUPIN, Emmanuelle. Trois ordonnances pour reconstruire après les violences urbaines. *AJDA*, 2023, p. 1364.

Police administrative

nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments endommagés dès lors que leur montant est inférieur à 1,5 M€ hors taxes¹⁸ ; la deuxième, l'ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023, tend « à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés » au cours des violences urbaines : elle prévoit ainsi que les dépenses éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) exécutées à ce titre fassent l'objet systématiquement, et pour tous les bénéficiaires, d'une attribution du fonds l'année d'exécution de ces dépenses¹⁹ ; enfin, l'ordonnance n° 2023-871 du 13 septembre 2023 vise « à faciliter le financement de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits » au cours des violences urbaines.

2 - La nécessaire réflexion sur les outils juridiques permettant de lutter contre les violences urbaines

Les violences urbaines de l'été 2023 s'inscrivent entre rupture et continuité.

Contrairement à l'idée répandue, la continuité ne réside pas dans l'événement déclencheur de celles-ci : on a coutume de considérer que les émeutes de 2005 naissent après la mort, le 27 octobre, de deux adolescents électrocutés à Clichy-sous-Bois ayant pénétré dans

¹⁸. V. MAUPIN, Emmanuelle. Reconstruire vite en dérogeant aux règles de la commande publique. *AJDA*, 2023, p. 1468.

¹⁹. V. PASTOR, Jean-Marc. Reconstruire après les violences urbaines : volets financement et urbanisme . *AJDA*, 2023, p. 1629.

Police administrative

un transformateur d'EDF pour échapper à un contrôle de police. Or, comme le note Malika Sorel, « *l'embrasement des banlieues en 2005 n'a pas pour origine la mort des deux jeunes dans le transformateur* »²⁰, mais un autre fait. Laissons parler Gilles Kepel : « *C'est un événement moins connu, le "gazage de la mosquée Bilal" trois jours plus tard, qui relança le feu couvant sous la cendre et embrasa le pays* »²¹. En revanche, la continuité tient, d'abord, au déroulé des émeutes qui demeure, somme toute, classique : selon le phénomène décrit par les sociologues Christian Bachman et Nicole Leguennec, toute émeute urbaine est confrontée à un cycle en trois étapes : l'affaiblissement de l'autorité publique à la suite, par exemple, de la mort d'un jeune, l'euphorie de la transgression et, enfin, l'épuisement de l'émeute²². L'épisode de 2023 n'a pas échappé à ce cycle.

La continuité tient, ensuite, et sous réserve des enquêtes judiciaires en cours, au faible recours aux armes à feu, notamment pour détruire le mobilier urbain alors que l'usage des mortiers et feu d'artifice a été massif.

La continuité tient, enfin, pêle-mêle, aux tentatives avortées

20. SOREL, Malika. *Décomposition française. Comment en est-on arrivé là ?*. Paris, Fayard, 2015, p. 49.

21. KEPEL, Gilles. *Banlieue de la République. Société, politique et religion à Clichy-sous-Bois et Montfermeil*. Paris, Galimard, 2012. Il poursuit : « *Ils nous ont aussi décrit comment le temps du ramadan rythmait les échauffourées, le caillassage des CRS commençant comme un rituel de lapidation chaque soir après le repas d'iftar rompant le jeûne diurne, pendant que les parents portaient prier à la mosquée* ».

22. BACHMAN, Christian, LEGUENNEC, Nicole. *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier*. Paris, Albin Michel, 1996, p. 145-147.

Police administrative

d'exaltation des violences, perçues comme ayant une valeur de lutte politique pouvant constituer un potentiel de transformation de la société française, à la difficulté des quelques leaders positifs à se faire entendre des jeunes asociaux, créant une insoluble complexité aux pouvoirs publics en quête d'interlocuteurs représentatifs capables de faire cesser des violences.

Quant à la rupture, elle tient, d'abord, à la considérable dilution géographique des émeutes. La France des sous-préfectures, celle dont les populations des territoires périphériques ont « *peu à peu été mis au bord du monde* »²³, a largement été affectée par les violences : ainsi, 66 départements et 516 communes ont été concernées contre 25 départements et environ 200 communes lors des violences urbaines de 2005.

La rupture tient, ensuite, aux nombreuses violences contre les élus, d'une part, et, particulièrement, contre les maires : on pense, naturellement, au maire de Lhay-Les-Roses (94), mais aussi à la maire de Pontoise (95), au maire de Charleville-Mézières (08), ou aux mairies de Persan-Beaumont (95) ou du Val-Fourré (78) brûlées et, d'autre part, contre les forces de l'ordre : on cite les chiffres de 217 policiers et gendarmes blessés durant les émeutes de 2005 pour 11 500 mobilisés, bien loin des 249 policiers et gendarmes blessés au cours de la seule nuit du 29 au 30 juin 2023 et les 40 000 forces de l'ordre mobilisées.

La rupture tient, enfin, au rôle considérable joué par les réseaux

²³. GUILLUY, Christophe. *Les dépossédés*. Flammarion, 2022, p. 9.

Police administrative

sociaux qui, d'une part, ont contribué à structurer les prédations en organisant des attaques dans une zone géographique ciblée ou le ravitaillement en mortiers et, d'autre part, ont exposé au grand jour la fracture identitaire en cours, en témoignent les surenchères entre quartiers ou des injonctions simplistes et hargneuses contre les représentations de l'État, pour ne rien dire des nombreuses expressions issues de références religieuses, qui ont accompagné les émeutes.

Trois pistes nous semblent devoir être explorées pour améliorer la lutte contre les violences urbaines.

D'abord, au titre du renseignement, il semble indispensable de renforcer les relations avec les acteurs des quartiers sensibles afin d'obtenir des informations opérationnelles utiles à l'autorité administrative, de renforcer le travail sur les réseaux sociaux et d'anticiper l'impact de certains influenceurs pour identifier le fait qui embrasera le pays. Pour le dire autrement et rapidement, il nous semble indispensable de lire ou relire Lucienne Bui Trong. Près de trente ans après l'élaboration de l'échelle Bui Trong, du nom de la commissaire divisionnaire Lucienne Bui Trong de la section « Violences urbaines », rebaptisée « Villes et Banlieues »²⁴, à la Direction centrale des renseignements généraux, les évolutions conceptuelles apparaissent limitées. Constatant que la « *violence urbaine passe (...) par différentes formes successives, toujours les*

²⁴. Sur les circonstances de ce changement de nom : BUI TRONG, Lucienne. *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*. Paris, Bayard, 2000, p. 80.

Police administrative

mêmes, et [que] les épisodes paroxystiques survenant dans un quartier présentent des modalités, une intensité et une durée qui sont en relation étroite avec la nature de la violence qui y a cours au quotidien »²⁵, le commissaire Lucienne Bui Trong a dégagé une échelle de la violence urbaine²⁶, à l'image de l'échelle de Richter et à l'optique pragmatique d'estimation des risques d'émeutes. Cette échelle est basée sur la classification des actes, en fonction non de leur nature pénale, mais de la signification qu'ils revêtent en tant qu'atteinte à l'ordre public ; en outre, elle ne fait pas l'impasse sur la communautarisation des quartiers²⁷. Certes, on peut estimer, comme le général Watin-Augouard, que cet outil devrait davantage encore prendre en considération la fin anti-institutionnelle des émeutes²⁸ pour s'adapter parfaitement aux zones géographiques des deux forces de sécurité. Il n'en demeure pas moins que plus de vingt-cinq ans après cet apport majeur de Lucienne Bui Trong, la réflexion apparaît pauvre ; le champ d'investigation semble avoir été

25. BUI TRONG, Lucienne. L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14, 1993/3, p. 240.

26. Ainsi, selon cette échelle, l'insulte envers un policier ou un gendarme en uniforme est plus préoccupante qu'un vol de voiture. Le critère n'est donc ni moral ni juridique mais porte sur l'atteinte à l'égard du symbole de l'autorité publique.

27. BUI TRONG, Lucienne. *Les racines de la violence. De l'émeute au communautarisme*, Paris, Éd. Louis Audibert, 2003, 221 p. Pour un commentaire : MILLET, Jérôme. Réflexions sur Les racines de la violence. De l'émeute au communautarisme. *Rev. adm.*, mai 2006, n° 351, p. 332-333.

28. WATIN-AUGOUARD, Marc. Violences périurbaines et gendarmerie. In : *Défense*, n° 80, juin 1998, p. 86.

Police administrative

déserté au profit, compréhensible, de la lutte contre le terrorisme et le séparatisme alors que le *continuum*²⁹ entre toutes ces dérives est établi.

Ensuite, le droit des manifestations doit faire l'objet d'une réflexion³⁰. La distinction entre manifestation interdite et manifestation non déclarée est connue : le droit positif sanctionne « *le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure* » d'une amende de la quatrième classe, soit 135 € (art. R. 644-4 CP). En revanche, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a eu l'occasion, en application du principe selon lequel il n'y a pas d'infraction sans texte, d'affirmer que « *ni l'article R. 644-1 du code pénal, ni aucune autre disposition légale ou réglementaire n'incrimine le seul fait de participer à une manifestation non déclarée* » (Crim., 14 juin 2022, n° 21-81.078). L'organisateur d'une

29. Pour le professeur Jean-Jacques Gleizal, il est impossible de mettre un terme aux violences urbaines « *sans prendre en compte la délinquance internationale derrière laquelle percent les problèmes d'intégration des populations les plus sujettes aux infractions* ». In : « L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002) », FROMENT, Jean-Charles, GLEIZAL, Jean-Jacques, KALUSZYNSKI, Martine (dir.). *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2003, p. 44. Alain Bauer et Xavier Raufer notent qu'« *à partir de ces zones de non-droit inaccessibles aux forces de l'ordre et grouillant d'armes de guerre, assurer la logistique d'un réseau terroriste est stricto sensu un jeu d'enfant* ». In : *La guerre ne fait que commencer*, Paris, Ed. Jean-Claude LATTÈS, 2003, 320 p.

30. On renverra à l'article de Jules MARGOT (pseudonyme). De l'urgence de réviser le régime juridique d'emploi de la force en situation insurrectionnelle ou le petit matin après le Grand Soir. *JCPA*, 18 février 2019, étude 2052.

Police administrative

manifestation déclarée prend donc plus de risques que celui qui ne la déclare pas. Les participants aux manifestations non déclarées bénéficient, en somme, d'une immunité totale. Or, les réseaux sociaux font office d'organisateur. Les sanctions pour les participants (violation d'un arrêté préfectoral, et uniquement si la manifestation a été interdite) sont inadaptées, et ne sont pas appliquées en pratique si une foule déterminée se réunit comme c'est souvent le cas. L'usage de la force n'est légalement pas possible contre une manifestation non déclarée ou interdite, si elle ne trouble pas l'ordre public. Le non-respect du couvre-feu est sanctionné d'une simple amende sans exécution forcée de la mesure. Il y a là autant d'angles morts juridiques et, en conséquence, de faiblesse de la puissance publique, à résoudre.

Enfin, il convient sérieusement d'envisager la création d'une infraction collective de participation à des émeutes. Le magistrat Philippe Bilger a pu noter que si, sous l'Ancien Régime, il y avait une objectivation des peines parce que les actes étaient appréhendés plus que les personnes, à la fin du XVIII^e siècle puis au XIX^e, on lui a substitué l'individualisation des sanctions, les êtres prenant le pas sur leurs transgressions. Poussée à l'extrême, cette évolution conduit à ne pas sanctionner des individus dont on sait qu'ils ont participé à des émeutes mais dont on peine à matérialiser la part exacte qu'ils y ont pris et, par conséquent, à les faire échapper à la nécessaire répression pénale. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Marc-Antoine GRANGER

Le contentieux relatif à la durée de détention du titre de séjour pour l'exercice d'une activité privée de sécurité

Avant d'aborder la question de fond ici traitée, il y a lieu de poser, au préalable, quelques éléments de contexte. Les activités privées de sécurité constituent, à n'en pas douter, des « *activités de plus grand profit* »¹, pour l'exprimer à la manière du professeur René Chapus, c'est-à-dire des activités gérées par les entreprises du secteur en vue des meilleurs résultats financiers et dont les gains doivent permettre d'étendre ou de consolider les bases de leur prospérité. En même temps, ces activités « *concourent (...) à la sécurité générale* »². Dans leur rapport sur « *les enjeux économiques de la sécurité privée* » du 25 mai 2021, les députés rapporteurs relevaient, à juste titre, que « *la sécurité privée est une filière majeure pour l'économie et la société française, qui doit être davantage valorisée pour constituer un outil de sécurité pour nos concitoyens, et de compétitivité pour notre pays* »³. C'est dire que deux logiques se

1. CHAPUS, René. *Droit administratif général*. Montchrestien, 15^e éd., Paris, tome 1, 2001, pp. 583 et 586.

2. Annexe I sur les orientations de la politique de sécurité de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), dite loi Pasqua.

3. Rapport d'information n° 4194 sur les enjeux économiques de la sécurité privée, déposé en application de l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, présenté par Mme Jacqueline Maquet et M. Dino Cinieri, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2021, p. 8.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

conjuguent : une logique de marché et une logique, sinon de service public⁴, à tout le moins de service au public. Sous ce regard, la régulation étatique n'a rien d'étonnant, l'État ayant « *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* »⁵. Un regard rétrospectif révèle que, depuis quarante ans, soit depuis la législation-cadre de 1983⁶, le législateur n'a eu de cesse de conforter les prérogatives reconnues aux agents privés de sécurité, tout en renforçant le capital confiance de la filière⁷. C'est précisément dans ce mouvement législatif que s'inscrit la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, dite loi Fauvergue-Thourot⁷. Entre autres apports, cette loi a modifié l'article L. 612-20 du Code de la sécurité intérieure (CSI) qui fixe les conditions de délivrance de la carte professionnelle requise afin d'être employé ou affecté pour participer aux activités privées de sécurité mentionnées à l'article L.

4. Pour quelques développements consacrés à cette finalité classique de l'action administrative, voir : GRANGER, Marc-Antoine. *Droit administratif*. Bréal, Lexifac Droit, 4^e éd., mai 2022, pp. 59 et s.

5. Art. L. 111-1, alinéa 2, du Code de la sécurité intérieure.

6. Il s'agit de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité qui a été abrogée à l'occasion de la codification : art. 19, 18°, et 20, 1° de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure.

7. Sur ces évolutions du droit de la sécurité privée, voir : Granger, Marc-Antoine. Prendre la sécurité privée au sérieux [en ligne]. [Revue Lexsociété](#), 2022, et LATOUR, Xavier. La loi Sécurité globale et la sécurité privée : premiers enseignements [en ligne]. [Revue Lexsociété](#), 2022.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

611-1 du même Code, à savoir aux activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, bijoux ou métaux précieux, ainsi que de protection physique des personnes et des navires. Trois conditions en vue de la délivrance de la carte professionnelle ont été ajoutées.

D'abord, tout demandeur doit justifier « *d'une connaissance des principes de la République* », parmi lesquels les principes d'égalité, de non-discrimination, de liberté de conscience, de fraternité, de prévention de la violence et de la dignité de la personne humaine⁹. Sont visés également les symboles de la République et le respect qui leur est dû¹⁰. À la lecture des débats parlementaires, la représentation nationale a estimé utile que les « *jeunes agents, qui sont amenés à avoir des contacts avec le grand public et avec des autorités, soient en mesure de maîtriser les rudiments des principes de notre fonctionnement républicain* »¹¹.

Ensuite, une connaissance de la langue française suffisante pour l'exercice d'une activité privée de sécurité est exigée des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (UE), d'un

8. Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. S'agissant de la genèse et de la consistance de cette loi, voir, en particulier : Gohin, Olivier. La contribution au droit de la sécurité de la loi Fauvergue-Thourot du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. In : *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2022, Mare & Martin, p. 65-79.

9. Art. R. 612-37, III, du CSI.

10. *Ibidem*.

11. M. Loïc Hervé, in compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 17 mars 2021.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et d'un pays tiers. En pratique, ces ressortissants doivent produire une attestation de niveau B¹².

Enfin, et c'est ce qui nous intéresse, le 4° bis de l'article L. 612-20 du CSI impose aux ressortissants étrangers, à l'exception des citoyens de l'UE, de justifier d'un titre de séjour depuis au moins cinq ans. Cette condition nouvelle est aussi opposable à ceux qui sollicitent une autorisation préalable d'accès à la formation professionnelle¹³. Venons-en au contentieux. Celui-ci se dédouble. Il y a eu le contentieux devant le Conseil constitutionnel. Le 4° bis de l'article L. 612-20 en est sorti indemne. Il y a désormais le contentieux devant le juge administratif, né de l'application de cette disposition. Disons un mot de ces deux contentieux.

En premier lieu, on se souvient que, dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021¹⁴, le Conseil constitutionnel a jugé que la différence de traitement entre, d'une part, les personnes de nationalité française et les ressortissants d'un État membre de l'UE et, d'autre part, les personnes d'une autre nationalité, pour l'exercice d'une activité privée de sécurité n'était pas contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Il faut dire qu'en la matière la jurisprudence constitutionnelle est, somme toute, accommodante¹⁵

¹². Art. R. 612-15, 3o bis du CSI.

¹³. Art. L. 612-22, al. 1^{er}, du CSI.

¹⁴. Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.

¹⁵. Le professeur René Chapus enseignait déjà que le principe d'égalité est « *particulièrement accommodant* » : *Droit administratif général*, t. 2, Montchrestien, Domat droit public, 15^e éd., 2001, p. 482.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

dans la mesure où elle « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹⁶. Or, au cas présent, la différence de traitement reposait bien sur la prise en compte d'une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi. En effet « *si l'administration dispose à l'égard des ressortissants nationaux ou de ceux d'un État membre de l'UE de pouvoirs de vérification et de contrôle lui permettant de s'assurer du respect [des conditions de bonne moralité], elle ne dispose pas de tels pouvoirs à l'égard des ressortissants d'un État tiers à l'UE* »¹⁷. Aussi, le délai de cinq ans est-il destiné à permettre à l'administration de s'assurer, par l'examen de leur comportement sur le territoire français durant une période suffisante, que les ressortissants étrangers respectent les conditions de probité et de moralité prescrites par la loi pour l'exercice d'une activité privée de sécurité.

En second lieu, un contentieux récent se développe devant le juge administratif, la stratégie des requérants ou de leurs conseils étant de contester l'application du 4° bis de l'article L. 612-20 du CSI. À vrai dire, si au jour de la décision attaquée (refus de délivrance de la carte professionnelle ou de l'autorisation préalable d'accès à la formation professionnelle), le requérant n'est pas en mesure de justifier de la régularité de son séjour depuis cinq ans, il n'a aucune

¹⁶. Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, préc., § 25.

¹⁷. *Idem*, § 45.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

chance d'obtenir gain de cause. Deux illustrations jurisprudentielles en témoignent.

La première affaire¹⁸ concernait un ressortissant guinéen titulaire d'un titre de séjour valable du 13 octobre 2021 au 12 octobre 2024. Par une délibération du 4 janvier 2022, la commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) Ile-de-France Est a refusé de lui délivrer une carte professionnelle d'agent privé de sécurité. Par une décision du 4 mars 2022, la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) n'a pas fait droit à son recours administratif préalable obligatoire, formé contre cette délibération. Le 14 mars 2022, l'intéressé a alors saisi le tribunal administratif de Versailles afin de demander l'annulation de cette dernière décision de la CNAC. Le requérant soutenait que la décision attaquée faisait une application rétroactive du 4° bis de l'article L. 612-20 du CSI, dès lors qu'il avait été autorisé, par une décision de la CLAC Est du 20 avril 2021, à suivre une formation de gardiennage et de surveillance humaine. Cette argumentation n'a pas convaincu le tribunal administratif de Versailles qui, par son jugement du 19 septembre 2023, a rejeté la requête. Le raisonnement du juge reposait sur une logique binaire. Dans un premier temps, le tribunal a identifié le droit applicable. Après avoir énoncé la règle de droit fixée au 4° bis de l'article L. 612-20, le tribunal a précisé les conditions de son application dans le temps : « *Il appartient à l'autorité administrative de statuer sur les demandes dont elle est saisie en faisant application des textes en vigueur à la date de sa*

¹⁸. TA Versailles, 6^e ch., 19 septembre 2023, n° 2202166.19.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

décision. Il en va notamment ainsi, en l'absence de texte y dérogeant, des décisions que l'administration est amenée à prendre, implicitement ou expressément, sur les demandes de délivrance de la carte professionnelle permettant l'exercice d'une activité salariée de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique de personnes ou de protection des navires qui lui sont présentées »¹⁹. Or, en l'espèce, la condition imposant la détention d'un titre de séjour depuis cinq ans aux ressortissants étrangers, non citoyens de l'UE, était entrée en vigueur avant la date du dépôt par le requérant de sa demande de carte professionnelle. Dans un second temps, le tribunal administratif a considéré que la décision du 20 avril 2021 par laquelle le requérant a été admis à suivre une formation de gardiennage et de surveillance humaine était « sans incidence sur la décision attaquée »²⁰. En effet, cette décision est distincte de celle délivrant la carte professionnelle, de sorte qu'elle « n'a pas eu pour effet de créer à son profit une situation juridiquement constituée s'opposant à ce que lui soit appliquée la condition de la détention d'un titre de séjour depuis au moins cinq ans »²¹.

Dans la seconde affaire²², un ressortissant étranger s'était vu refuser l'autorisation préalable d'accès à une formation aux métiers de la sécurité privée. Le 3 juin 2022, l'intéressé a saisi le tribunal

¹⁹. *Idem.*, § 3.

²⁰. *Id.*, § 4.

²¹. *Ibid.*

²². TA Lyon, 6^e ch., 3 octobre 2023, n° 2204238.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

administratif de Lyon d'un recours pour excès de pouvoir contre cette décision de refus, prise le 9 mai 2022 par le directeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Il faisait valoir que, malgré le fait qu'il avait été une année en situation irrégulière, il était arrivé en France régulièrement en 2013 et avait été titulaire d'un titre de séjour en qualité d'étudiant. En outre, il a indiqué à la juridiction qu'il avait pu exercer, parallèlement à ses études, l'activité d'agent de sécurité privée avec une carte professionnelle délivrée par le CNAPS en 2017. Là encore, par son jugement du 3 octobre 2023, le tribunal administratif de Lyon a rejeté la requête puisqu'au moment de la décision attaquée l'intéressé ne pouvait justifier d'un titre de séjour durant une période de cinq années²³. Peu importe qu'il ait été titulaire depuis le 3 octobre 2016 d'une carte professionnelle valable cinq ans, qu'il ait été en situation régulière sur le territoire français de 2013 au 15 décembre 2019, qu'il soit à nouveau détenteur d'un titre de séjour étudiant valable du 4 février 2022 au 4 février 2023 à la suite de la régularisation de sa situation et qu'une entreprise était prête à l'embaucher.

* * *

En définitive, parce que le législateur l'a voulu ainsi, le juge administratif interprète au pied de la lettre le 4° bis de l'article L. 612-20 du CSI. Plus largement, cette contribution est l'occasion de rappeler que l'exercice des activités privées de sécurité est soumis

²³. *Id.*, § 3.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

« à des conditions particulières et à un strict contrôle »²⁴. Tel est le « prix à payer » pour que la sécurité privée demeure un acteur incontournable du *continuum* de sécurité. Puisqu'il est question de « prix », il ne faut cependant pas ignorer les « fragilités structurelles »²⁵ du marché. Mais c'est là un autre sujet.

²⁴. Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, préc., § 44.

²⁵. Rapport d'information n° 4194 préc., p. 17.

<i>Directeur de publication :</i>	Colonel David BIÈVRE
<i>Rédacteur en chef :</i>	Gal d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD
<i>Rédacteurs :</i>	Gal d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD Claudia GHICA-LEMARCHAND Marc-Antoine GRANGER Jérôme MILLET
<i>Équipe éditoriale :</i>	Odile NETZER

Le CREOGN n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les articles. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.