

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

N° 133

Juin 2025

EDITO

Il y a encore quelques jours, l'actualité était concentrée sur le conflit entre Israël et l'Iran. La raison affichée pour justifier des frappes était officiellement la destruction du potentiel nucléaire iranien, au moment où, selon les spécialistes, la mise au point de l'arme était imminente. Mais les Israéliens avaient aussi d'autres intentions, sans doute bloquées par le Président américain : la chute du régime des mollahs. Cette « *guerre des 12 jours* » est un épisode paroxystique d'un conflit qui dure en vérité depuis 1979. Si Khomeini avait pour ambition la prise du pouvoir à la chute du Shah, le leitmotiv de la République des mollahs est, depuis les origines, l'éradication de l'État d'Israël. En soutenant le Hamas et le Hezbollah,

(Suite page 2)

Edito

l'Iran a fait dès l'origine la guerre par tiers interposés. N'oublions pas que 53 militaires français ont été tués à Beyrouth par les petites mains de Khomeini. Pour nous gendarmes, cette guerre de près de cinquante ans a connu comme phase préalable l'exil de l'ayatollah à Neauphle-le-Château. Pendant quatre mois durant, nous étions chargés de sa protection au sein d'un petit village qui attirait la diaspora d'Europe. Deux fois par jour, après avoir « blanchi la zone » par un contrôle périmétrique, l'officier allait devant l'entrée de la villa qu'habitait Khomeini pour le conduire vers le lieu de prière situé à quelques dizaines de mètres. La mission était facilitée par Sadek Godzadeh, futur ministre des Affaires étrangères, exécuté en Iran par la suite. Il parlait bien français et était souvent sollicité pour le règlement (en espèces) de petits litiges avec les voisins. Figuraient aussi parmi les proches Ibrahim Yazdi et Bani Sadr qui ne connurent pas un grand destin puisque le premier a été emprisonné à la prison d'Évin, le second contraint à l'exil en France. Cette période a été marquée par un hiver rigoureux, le thermomètre descendant jusqu'à moins 18 dans la cuvette qui abritait l'ayatollah et sa suite. Autant dire que la mission était très pénible, notamment pour les gardes statiques de nuit devant la porte-fenêtre derrière laquelle dormait Khomeini. La mission était complexe, car il était évident que tous les services secrets du monde étaient présents, dont la Savak, la police secrète du Shah. Compte tenu du nombre de fidèles qui venaient par centaines de toute l'Europe, il était difficile de garantir une parfaite sécurité. Ayant personnellement participé à cette mission, je me suis demandé ce qu'il serait advenu si Khomeini avait été assassiné sur place. La face du monde et le sort de l'Iran auraient-ils été profondément différents de ce que nous connaissons aujourd'hui ?

Edito

Sans doute pas, car un autre aurait pris la succession, porté par un peuple qui ignorait sans doute quel serait son sort futur. La gendarmerie a donc été témoin d'une phase de la révolution islamique. Mais, revenant sur les jours passés, le juriste ne manquera pas d'examiner les événements au regard du droit des conflits armés. Mais le politique retiendra que c'est la force et non la négociation qui a conduit au cessez-le-feu.

Cette *Veille juridique* est la dernière avant les vacances estivales. C'est une bonne lecture sur la plage, à la montagne ou dans tout autre endroit où il est bon de prendre du recul avant une rentrée qui sera sans aucun doute agitée.

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

Le Centre de recherche de la gendarmerie nationale (CRGN) 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 CRGN ouvrent droit à une déduction d'impôts à hauteur de 60 % des dons effectués. Si vous êtes une entreprise, vous pouvez devenir partenaire du CRGN en nous contactant à l'adresse suivante :

crgn.amgn@gendarmerie.interieur.gouv.fr



SOMMAIRE

Déontologie et sécurité

L'usage de la force armée dans la jurisprudence récente de la CEDH : l'affaire *Garand et autres c. France* du 6 mars 2025..... [6](#)

Droit de l'espace numérique

Maîtriser les risques IA pour transformer l'action publique..... [18](#)

Actualité pénale

Narcotrafic – Droit pénal de fond..... [33](#)

Police administrative

La Délégation parlementaire au renseignement..... [49](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

À propos de l'utilisation des drones dans le cadre des manifestations [60](#)

Droit de l'environnement

Les délits d'atteintes au patrimoine naturel commis en bande organisée..... [74](#)



Marc-Antoine GRANGER

L'usage de la force armée dans la jurisprudence récente de la CEDH : l'affaire *Garand et autres c. France* du 6 mars 2025

Après avoir présenté les arrêts *Ghaoui*¹ et *Fraisse*² dans les numéros d'avril³ et de mai⁴, cette chronique sera consacrée au dernier volet de ce triptyque jurisprudentiel, à savoir l'arrêt *Garand c. France*, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) le 6 mars 2025⁵. Au cœur de cette affaire, il y a l'emploi de la force armée par des membres de l'Antenne du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (AGIGN) de Tours contre un fugitif retranché dans une dépendance d'un ancien corps de ferme.

Rappelons les faits. Tout commence le 24 septembre 2016, lorsqu'un détenu, Angelo Garand, ne regagne pas son lieu de détention à l'issue d'une permission de sortie. Au cours de sa cavale,

1. CEDH, 16 janvier 2025, *Ghaoui c. France*, n° 41208/21.

2. CEDH, 27 février 2025, *Fraisse et autres c. France*, nos 22525/21 et 47626/21.

3. GRANGER, Marc-Antoine. L'usage de la force armée dans la jurisprudence récente de la CEDH : l'affaire *Ghaoui c. France* du 16 janvier 2025 [en ligne]. *La Veille juridique du CRGN*, avril 2025, n° 131, p. 6-16. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/002719292c3197fc0c408?page=6>

4. GRANGER, Marc-Antoine. L'usage de la force armée dans la jurisprudence récente de la CEDH : l'affaire *Fraisse et autres c. France* du 27 février 2025 [en ligne]. *La Veille juridique du CRGN*, mai 2025, n° 132, p. 7-17. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192927e32f4108a23?page=7>

5. CEDH, 6 mars 2025, *Garand et autres c. France*, n° 2474/21.

Déontologie et sécurité

il est non seulement suspecté d'avoir participé à une série de cambriolages, mais aussi d'être l'auteur de coups de couteau portés contre deux individus le 23 février 2017.

Dans le cadre de l'information judiciaire ouverte du chef d'évasion, les enquêteurs de la section de recherches de Poitiers et du groupe d'observation et de surveillance d'Orléans parviennent à géolocaliser le véhicule d'Angelo Garand et constatent que ce dernier passe rarement deux nuits au même endroit. Les enquêteurs acquièrent l'information selon laquelle le fugitif détient une arme à feu et consomme régulièrement des stupéfiants.

Le 30 mars 2017, Angelo Garand est localisé dans une maison de famille située sur le territoire de la commune de Seur, au sud de Blois. Il s'agit d'un ancien corps de ferme, ceint d'un mur de pierre, composé d'un bâtiment principal et de deux petites dépendances. Sur le terrain, cinq caravanes et un fourgon sont stationnés.

Compte tenu du passé judiciaire d'Angelo Garand, de sa dangerosité⁶ et de sa récente mise en cause pour des faits de violences avec arme, l'opération d'interpellation est confiée à l'AGIGN de Tours. Quinze membres de l'unité arrivent à Blois vers

⁶. Dans l'arrêt rendu par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel d'Orléans le 7 février 2019, on peut lire qu'« il ressort de ses nombreux antécédents judiciaires la démonstration du caractère violent et dangereux de l'intéressé, lequel, à travers notamment deux affaires, avait cherché à percuter un véhicule de gendarmerie alors qu'il tentait d'échapper à un contrôle routier et avait jeté des bouteilles de gaz aux gendarmes pour faciliter sa fuite ». In : CEDH, 6 mars 2025, *Garand et autres c. France*, préc., § 61.

Déontologie et sécurité

11h 30 : ils organisent un briefing et établissent la stratégie tactique à l'aide de prises de vues satellitaires.

Vers 13 heures, les agents de l'AGIGN parviennent sur les lieux au moyen de leurs véhicules banalisés et interpellent le fils d'Angelo Garand devant l'entrée du corps de ferme, celui-ci ayant cependant le temps d'avertir son père de la présence des gendarmes. Afin d'investir rapidement la propriété, les agents se déploient en plusieurs groupes et interpellent les proches d'Angelo Garand alors présents.

Après l'inspection des autres locaux, deux adjudants pénètrent dans la dernière dépendance à visiter : une remise d'environ 5,40 m sur 4,20 m, ne comportant qu'une entrée, encombrée d'objets divers et dépourvue d'éclairage. L'un des deux adjudants découvre Angelo Garand, caché sous un sac. Une fois sa qualité déclinée (« *Gendarmerie, gendarmerie !* »), l'adjudant le somme de se lever et de mettre ses mains en évidence. Il n'obtempère pas, tandis que l'adjudant aperçoit un couteau dans sa main, ce qu'il signale à ses camarades par cet avertissement : « *Couteau, couteau !* ». Angelo Garand se montre très menaçant, effectuant de grands gestes de balayage devant lui avec son arme blanche⁷. Entre-temps, les deux adjudants sont rejoints par trois collègues (deux adjudants et un gendarme). Face au danger, l'adjudant chargé d'appréhender

⁷. Constitue une arme blanche « *toute arme dont l'action perforante, tranchante ou brisante n'est due qu'à la force humaine ou à un mécanisme auquel elle a été transmise, à l'exclusion d'une explosion* » : art. R. 311-1, I, 10°, du Code de la sécurité intérieure (CSI).

Déontologie et sécurité

physiquement Angelo Garand et un autre membre de l'unité effectuent des tirs de pistolet à impulsion électrique, en vain, car le fugitif parvient à arracher les fils conducteurs reliant les ardillons à leurs armes. Puis, le fugitif se précipite sur l'adjudant et tente de lui porter un coup de couteau au niveau de la veine jugulaire. Afin de protéger l'adjudant, un premier membre de l'AGIGN tire à plusieurs reprises sur Angelo Garand à l'aide de son arme de poing (un pistolet semi-automatique de calibre 9 mm), avant de tomber à la renverse. Au sol, constatant que l'individu reste agressif, ce dernier effectue une seconde série de tirs. Pourtant, Angelo Garand continue sa progression en menaçant les gendarmes, de sorte que l'un d'entre eux procède à un dernier tir de neutralisation avec son arme de poing : Angelo Garand est décédé.

À 14 h 30, le procureur de la République de Blois se transporte sur place et ouvre une enquête du chef de violences volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner par personnes dépositaires de l'autorité publique, enquête confiée au bureau des enquêtes judiciaires de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). L'autopsie du corps du défunt et les examens balistiques permettent d'établir qu'Angelo Garand est décédé d'une hémorragie massive consécutive aux cinq projectiles de 9 mm reçus au niveau du thorax. Par ailleurs, les analyses toxicologiques révèlent qu'Angelo Garand était sous forte imprégnation de cannabis au moment des faits. Des traces d'une consommation plus ancienne de cocaïne et de buprénorphine sont identifiées.

Au terme de cette enquête, le 7 avril 2017 précisément, une information judiciaire est ouverte du chef de violences volontaires

Déontologie et sécurité

ayant entraîné la mort sans intention de la donner. Elle se conclut le 10 octobre 2018 par un non-lieu au bénéfice des agents de l'AGIGN. Par un arrêt du 7 février 2019, la chambre de l'instruction de la Cour d'appel d'Orléans confirme ce non-lieu en jugeant que, « *si dramatique que soit le décès d'Angelo Garand et la douleur de sa famille, [les gendarmes] ont agi dans le cadre et le respect de la loi en faisant usage de leurs armes (...)* »⁸. Les membres de la famille d'Angelo Garand se sont pourvus en cassation contre cet arrêt. Toutefois, le 17 juin 2020, la Cour de cassation a constaté qu'il n'existait, en l'espèce, aucun moyen de nature à permettre l'admission des pourvois⁹.

Ainsi, après avoir épuisé les voies de recours internes, les proches du défunt ont saisi la CEDH le 17 décembre 2020, en invoquant la violation de l'un des « *articles primordiaux de la Convention* »¹⁰ européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH), soit l'article 2 qui garantit le droit à la vie. Les griefs des requérants portent uniquement sur les aspects matériels du droit à la vie, à l'exclusion des aspects procéduraux¹¹.

⁸. Arrêt de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel d'Orléans du 7 février 2019. In : CEDH, 6 mars 2025, *Garand et autres c. France*, préc., § 61.

⁹. Cass., crim., 17 juin 2020, n° 19-81.853.

¹⁰. Comme l'indique la CEDH dans son célèbre arrêt *McCann et autres c. Royaume-Uni*, cet article 2 se place « *parmi les articles primordiaux de la Convention, auquel aucune dérogation ne saurait être autorisée, en temps de paix, en vertu de l'article 15* » : CEDH, 27 septembre 1995, *McCann et autres c. Royaume-Uni*, n° 18984/91, § 147.

¹¹. Aucun grief n'est dirigé contre la qualité des investigations et des procédures internes : CEDH, 6 mars 2025, *Garand et autres c. France*, préc., § 91.

Déontologie et sécurité

Cela étant précisé, les requérants ne critiquent pas le cadre juridique interne relatif à l'usage des armes à feu par les forces de l'ordre¹², mais contestent les conditions d'emploi de la force armée au cas présent.

Au terme d'un raisonnement ternaire, la Cour de Strasbourg a conclu (à l'unanimité) à l'absence de violation de l'article 2 de la Convention. Tout d'abord, la Cour a refusé de s'écarter de l'appréciation factuelle des juridictions internes en rejetant la version des faits exposée par les requérants (I). Ensuite, elle a jugé que la décision de faire usage des armes de poing pouvait passer pour « *justifiée et absolument nécessaire* »¹³ afin d'assurer la défense de toute personne contre la violence illégale (II). Enfin, la Cour a écarté l'existence d'une défaillance dans la préparation et le contrôle de l'opération (III).

12. Deux dispositions sont mobilisées. D'une part, le premier alinéa de l'article 122-4 du Code pénal aux termes duquel « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires* ». D'autre part, le 1° de l'article L. 435-1 du CSI qui dispose que « *dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui* ». Pour un commentaire des dispositions de ce dernier article, voir : GRANGER, Marc-Antoine, comm. de l'art. L. 435-1 du CSI, in CSI Dalloz 2025.

13. CEDH, 6 mars 2025, *Garand et autres c. France*, préc., § 102.

Déontologie et sécurité

I) Le rejet de la version des faits exposée par les requérants

En contradiction avec les constatations factuelles des juridictions internes, les requérants soutenaient qu'Angelo Garand a été abattu alors qu'il n'était pas armé et qu'il « *faisait face à cinq agents en équipement d'intervention* »¹⁴. En particulier, ils faisaient valoir que le médecin ayant constaté le décès aurait indiqué, lors d'un appel téléphonique au régulateur du SAMU, qu'Angelo Garand n'était « *pas armé* » et qu'on lui avait demandé de faire preuve d'une « *discrétion totale* »¹⁵.

Trois séries de considérations ont convaincu la Cour de ne pas retenir cette présentation des faits.

Primo, la Cour a constaté que « *les circonstances du décès d'Angelo Garand ont été établies au terme d'un processus d'enquête approfondi, dénué de toute lacune procédurale* »¹⁶. Rien dans le dossier ne justifiait de s'écarter de l'appréciation factuelle des juridictions internes : « *Les déclarations des gendarmes ont été recueillies séparément et sont concordantes. La lecture des procès-verbaux d'audition de ces agents tend par ailleurs à confirmer leur spontanéité. (...) Ces déclarations ont été corroborées par les investigations de police scientifique (autopsie, examens balistiques et examens génétiques) et par la reconstitution des faits* »¹⁷.

¹⁴. *Ibidem*, § 94.

¹⁵. *Ibid.*, § 78.

¹⁶. *Ibid.*, § 92.

¹⁷. *Ibid.*, § 94.

Déontologie et sécurité

Secundo, la Cour a estimé que les propos tenus par le médecin ayant constaté le décès « ne suffisent pas à remettre en cause cette appréciation des faits. En effet, il résulte des termes mêmes de la retranscription de ses échanges avec le régulateur du SAMU que celui-ci était en train de spéculer sur les raisons qui avaient pu amener les autorités à confier une enquête sur le décès d'Angelo Garand à un service d'enquête extérieure (...) »¹⁸. La Cour a ajouté que « celui-ci n'a pas assisté à la scène et n'a jamais indiqué avoir reçu de confidences de la part de qui que ce soit »¹⁹. De plus, la Cour a observé qu'« interrogé par le juge d'instruction en présence des parties civiles, le docteur a (...) expliqué que la situation était tout à fait inhabituelle pour lui et qu'il avait été invité à la discrétion au regard de la particulière tension suscitée par ce drame »²⁰.

Tertio, si l'un des tireurs de l'AGIGN « a admis, dès sa première audition, qu'il n'avait pas vu le couteau brandi par Angelo Garand, il a constamment indiqué qu'il avait entendu l'avertissement des autres membres de son unité et qu'il avait constaté des mouvements de recul de leur part »²¹.

18. *Ibid.*, § 95.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*, § 96.

II. Le recours aux armes de poing : une décision justifiée et absolument nécessaire

Par-delà la question de savoir si Angelo Garand était armé, les requérants estimaient que le recours à la force était disproportionné pour deux raisons. D'une part, « *Angelo Garand, qui n'avait jamais été condamné pour des faits de violence graves, était seul face à cinq hommes lourdement armés et porteurs d'un équipement de protection* »²². D'autre part, « *les agents ont tiré à huit reprises, sans sommation préalable, et à courte distance* »²³.

Là encore, cette argumentation n'a pas prospéré devant la Cour, qui a considéré que la décision de recourir aux armes de poing « *pouvait, dans les circonstances de l'espèce, quelles qu'en fussent les conséquences, passer pour justifiée et absolument nécessaire "pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale"* »²⁴, objectif légitime prévu au a) du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention²⁵. Pour la Cour, ce qui s'est révélé décisif, c'est à la fois le contexte opérationnel pour le moins difficile et la manière dont les gendarmes ont répondu à la menace.

²². *Ibid.*, § 79.

²³. *Ibid.*

²⁴. *Ibid.*, § 102.

²⁵. En vertu a) du paragraphe 2 de l'article 2 de la CESDH, « *la mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale* ».

Déontologie et sécurité

D'abord, l'intervention a dû être menée « *dans une pièce exigüe (environ 20 m²), mal éclairée et très encombrée* »²⁶, les juridictions internes évoquant d'ailleurs un « *grand désordre, attesté par les photographies et les constatations effectuées* »²⁷.

Ensuite, « *la situation a rapidement dégénéré, ce qui a laissé peu de temps aux agents pour réagir* »²⁸.

Enfin, « *Angelo Garand était menaçant et déterminé* », et les collègues des tireurs « *étaient acculés* »²⁹.

Malgré tout, face à cette menace, l'emploi de la force armée par les militaires de la gendarmerie a été gradué : avant d'utiliser leurs armes de poing, ils ont, à deux reprises, eu recours à des pistolets à impulsion électrique. Certes, le nombre des tirs de calibre 9 mm « *est élevé (huit)* »³⁰, mais ces tirs « *ont principalement été réalisés par un seul tireur, dans des conditions particulièrement délicates, alors que celui-ci et ses collègues faisaient face à un danger leur apparaissant comme irrépressible* »³¹. En outre, la Cour a souligné que les tirs « *ont immédiatement cessé dès lors qu'Angelo Garand a arrêté sa progression* »³².

26. CEDH, 6 mars 2025, *Garand et autres c. France*, préc., § 99.

27. *Ibid.*, § 61.

28. *Ibid.*, § 99.

29. *Ibid.*, § 101.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

III. L'absence de défaillance dans la préparation et le contrôle de l'opération

Devant la Cour, les requérants reprochaient aux membres de l'AGIGN de ne pas avoir suffisamment préparé ni contrôlé l'opération. Ils soutenaient également que, plutôt que de « *donner l'assaut dans la remise où Angelo Garand était retranché, (...) il aurait été possible de négocier sa reddition* »³³. La Cour a écarté ces griefs.

En premier lieu, rien n'indique une défaillance dans la préparation et le contrôle de l'opération, laquelle a dû être planifiée en tenant compte de l'extrême mobilité d'Angelo Garand, alors en fuite. Parmi les éléments retenus par la Cour, notons que :

- l'interpellation a été confiée à une unité d'intervention spécialement entraînée, rompue à la gestion de situations périlleuses et complexes ;
- les agents étaient en nombre suffisant, disposaient d'un armement intermédiaire dont ils ont fait usage, et ont agi de manière coordonnée, sans rupture de la chaîne de commandement ;
- les informations fournies aux agents interpellateurs sur les antécédents, la dangerosité et les habitudes de consommation d'Angelo Garand étaient pertinentes et se sont avérées exactes.

En second lieu, s'agissant du choix tactique, la Cour a rappelé « *qu'elle doit faire preuve de prudence quand elle réexamine les événements avec le bénéfice du recul* »³⁴. C'est dire qu'« elle ne

³³. *Ibid.*, § 80.

³⁴. *ibid.*, § 104.

Déontologie et sécurité

saurait, en réfléchissant dans la sérénité de ses délibérations, substituer sa propre appréciation de la situation à celle de l'agent qui a dû réagir dans le feu de l'action »³⁵. Au demeurant, la Cour a relevé, d'une part, que les gendarmes « *ignoraient où l'intéressé était caché au moment d'entrer dans la remise* » et, d'autre part, que si les tireurs ont ouvert le feu, c'est parce qu'ils ont perçu « *un danger immédiat pour la vie d'un de leurs collègues, qu'une manœuvre de retrait n'était plus de nature à faire cesser* »³⁶.

Pour conclure, cet arrêt a le mérite de mettre en lumière les conditions du recours à la force armée par les « *représentants de la loi* » (formule usuelle dans le discours juridique de la CEDH). Surtout, il illustre combien l'interpellation d'un fugitif dangereux peut s'avérer délicate, y compris pour des unités d'intervention mondialement reconnues pour leur savoir-faire, telles que le GIGN et ses antennes.

³⁵. *Ibid.*

³⁶. *Ibid.*

Ysens de France

Maîtriser les risques IA pour transformer l'action publique

L'intelligence artificielle (IA) ne se contente plus de transformer nos environnements techniques : elle reconfigure les équilibres institutionnels, redéfinit les marges d'action des acteurs publics et introduit de nouveaux vecteurs d'instabilité. Son intégration opère comme un révélateur des fragilités structurelles et comme un catalyseur de mutations profondes. Cette double dynamique exige de penser autrement la question du risque : non plus comme une menace à contenir, mais comme une matière à gouverner. La maîtrise des risques liés à l'IA devient ainsi un levier stratégique, indispensable pour préserver l'autonomie décisionnelle, renforcer la robustesse des institutions et garantir la légitimité démocratique de l'action publique.

L'*AI Act*, en introduisant une logique de régulation fondée sur le niveau de risque, consacre cette évolution. Cette réglementation reconnaît que l'IA, loin d'être un outil neutre, engage des choix politiques, techniques et éthiques à haute intensité. Mais il faut aller plus loin : **la maîtrise des risques n'est pas un objectif en soi, elle est la condition de possibilité d'une transformation plus profonde de notre rapport à l'innovation, à l'organisation publique et à la décision.** Elle est, plus précisément et plus ambitieusement, le socle nécessaire pour conduire trois révolutions complémentaires : sociale, organisationnelle et culturelle.

Droit de l'espace numérique

► Une révolution sociale : saisir l'IA différemment et spécifiquement pour ajuster la relation homme-machine aux résultats attendus

La première révolution est sociale : elle engage une transformation de nos modes d'interaction avec les systèmes d'IA, à travers leurs usages concrets et les représentations collectives qu'ils suscitent. Intégrer l'IA dans une institution publique ne revient pas simplement à introduire un outil algorithmique : c'est repenser les dynamiques de travail, réorganiser les responsabilités et redistribuer la charge cognitive et opérationnelle au sein des équipes. Dans cette perspective, un système d'IA ne peut produire de valeur que si les agents humains sont formés à en comprendre le fonctionnement, à en identifier les limites, et à en mobiliser les apports de manière critique et contextualisée.

Un raisonnement par l'absurde permet de souligner l'enjeu fondamental: « Et si l'on se demandait ce que l'humain peut faire pour l'IA? » Cette inversion, volontairement provocatrice, permet de recentrer la réflexion sur la protection de l'humain. Elle montre l'absurdité d'un pilotage technocentré qui placerait la machine au cœur des priorités de conception, reléguant l'utilisateur au second plan. L'IA peut accompagner, outiller, automatiser certaines tâches mais même, dans son ambition première – imiter l'homme –, cette technologie n'a pas vocation à le remplacer. Elle doit s'ajuster aux exigences du travail humain, renforcer sa compétence et ouvrir un nouvel espace d'autonomie.

Cela implique une gouvernance des usages fondée sur la réflexivité,

Droit de l'espace numérique

la formation continue, et l'évaluation en conditions réelles. La transformation sociale par l'IA ne pourra être bénéfique que si elle s'inscrit dans une logique d'appropriation progressive, de dialogue avec les professionnels, et de vigilance éthique sur les effets de long terme.

Cette dynamique d'accompagnement ne peut toutefois réussir que si elle s'inscrit dans un cadre organisationnel cohérent. **Car la technologie ne compense pas les fragilités structurelles : elle les révèle, voire les aggrave.**

► **Une révolution organisationnelle : nettoyer son organisation pour espérer être plus performant avec l'IA**

La deuxième révolution est organisationnelle. Elle impose une remise en ordre des architectures internes sur lesquelles repose la performance des missions de notre institution publique. Dans une organisation où les données sont dispersées, non qualifiées ou mal gouvernées, l'IA risque non seulement d'être inefficace, mais surtout de renforcer les dysfonctionnements existants. En cela, elle agit comme un miroir grossissant des failles du système.

Maîtriser les risques dans ce contexte implique de déployer une gouvernance des données rigoureuse, structurée autour de standards de qualité, de traçabilité et de responsabilité. Il s'agit de garantir que les données alimentant les modèles soient fiables, représentatives et éthiquement soutenables. **Cette gouvernance doit s'inscrire dans une chaîne de traitement intégrée** — à la fois **chaîne de valeur** au sens éthique et **chaîne de valeur** au sens

Droit de l'espace numérique

économique. **Cela suppose d'articuler les dimensions techniques, juridiques et humaines de l'IA pour l'insérer dans une trajectoire de création de valeur globale, alignée avec les finalités du service public.**

Au cœur de cette structuration, la standardisation joue un rôle central. Loin d'être un simple levier technique, elle constitue un instrument stratégique de maîtrise des environnements complexes. Ce n'est pas un hasard si les grandes puissances investissent massivement les lieux de normalisation — IEEE¹, ISO², CEN-CENELEC³ — où se définissent les paramètres techniques, sécuritaires et éthiques de l'IA de demain. Ces arènes, bien que discrètes, sont devenues des espaces de souveraineté normative, dans lesquels se jouent des équilibres géopolitiques majeurs. Le droit, dans cette configuration, ne se substitue pas à la norme technique : il lui ouvre un espace d'effectivité, en reconnaissant le rôle structurant des standards dans l'encadrement opérationnel des technologies à haut risque. C'est à cette intersection entre droit, ingénierie et stratégie publique que se construit une gouvernance solide de l'IA.

Sans cette structuration en amont — des données, des processus, des référentiels — l'IA devient source de confusion, d'opacité, voire de perte de contrôle. **À l'inverse, lorsqu'elle s'appuie sur**

1. *Institute of Electrical and Electronics Engineers Standards Association (IEEE).*

2. *Comité européen de normalisation & Comité européen de normalisation électrotechnique (CEN-CENELEC).*

3. *International Organization for Standardization (ISO).*

Droit de l'espace numérique

une architecture organisationnelle claire, une gouvernance rigoureuse et des standards reconnus, elle peut devenir un levier de performance, de réactivité et de pilotage stratégique pour l'action publique.

► Une révolution culturelle : penser autrement pour mieux décider avec l'IA

La troisième révolution est culturelle. Elle interroge en profondeur nos manières de concevoir la décision, l'autorité et la responsabilité à l'ère de l'IA. Là où les logiques d'automatisation pourraient inciter à déléguer toujours davantage aux machines, la maîtrise des risques impose un contre-mouvement: repenser le rôle de l'humain comme garant des finalités de l'action publique.

Décider autrement ne signifie pas décider à la place de l'IA, mais décider avec elle — en connaissance de cause, dans une posture d'évaluation continue, et avec une capacité affirmée à suspendre, orienter ou corriger les systèmes en fonction des contextes et des effets produits. Cela suppose une vigilance accrue face à l'opacité algorithmique, une lucidité sur les biais automatisés, et une culture du discernement suffisamment robuste pour résister à la tentation de l'externalisation du jugement.

Cette responsabilité implique une véritable capacité à identifier, hiérarchiser et minimiser les risques, à anticiper les impacts systémiques, et à organiser les conditions d'un arbitrage éclairé. C'est en cela que la révolution culturelle rejoint les exigences de la démocratie.

Droit de l'espace numérique

La gouvernance de l'IA se joue précisément sur ce socle décisionnel : elle repose sur la capacité à articuler les dimensions techniques, juridiques, politiques, sociales, organisationnelles et éthiques des systèmes, à en assurer la cohérence, et à en piloter les effets dans la durée. Cette exigence est formalisée dans le cadre de l'*AI Act*, qui impose aux opérateurs de systèmes à haut risque de mettre en place une gouvernance interne structurée, intégrant la gestion des risques, la qualité des données, la transparence et la traçabilité.

La création d'une structure de gouvernance intégrée, capable de coordonner l'ensemble de ces dimensions de manière transversale et interdisciplinaire serait utile. En complément, une instance d'évaluation indépendante, dotée d'un mandat clair et d'une expertise pluraliste, permettrait d'assurer un suivi externe rigoureux, une capacité d'alerte, et une vérification impartiale des usages à haut risque.

Mais pour construire un tel modèle, encore faut-il comprendre ce que l'on cherche à encadrer. Avant d'imaginer les modalités d'évaluation et de supervision, il est nécessaire de poser une typologie des risques associés à l'IA, en tenant compte des contextes d'usage, des vulnérabilités propres aux organisations publiques et des tensions entre performance, responsabilité et sécurité.

I) Gouverner les risques pour structurer une IA de confiance

La gestion des risques en IA ne peut être réduite à un simple

Droit de l'espace numérique

exercice de conformité : elle s'inscrit dans une logique de gouvernance active, fondée sur l'anticipation, la supervision et l'évaluation continue. L'*AI Act*, complété par la norme ISO/IEC 42001, propose un cadre de traitement structuré selon le cycle de vie de l'IA et les contextes d'usage. Ces deux instruments appellent à une coordination entre mesures préventives, dispositifs correctifs et mécanismes de suivi. Trois grandes familles de risques définiront ainsi nos actions.

1) Les risques technologiques : gouverner tout au long du cycle de vie

Les risques technologiques sont inhérents à chaque étape du développement, du déploiement et de la mise à jour d'un système d'IA. Ils concernent notamment la qualité des données, la robustesse des modèles, la précision des résultats, et les vulnérabilités à l'adversarialité.

L'*AI Act*, en ses articles 9 à 15, impose une gestion rigoureuse de ces risques pour les systèmes dits à « *haut risque* » :

- obligation d'analyse et de réduction des risques dès la phase de conception (art. 9) ;
- exigences de qualité et de représentativité des jeux de données (art. 10) ;
- obligation d'enregistrement automatique des événements (*logs*) pertinents (art. 12) ;
- nécessité de garantir la cybersécurité et la résilience technique (art. 15).

Droit de l'espace numérique

En parallèle, la norme ISO/IEC 42001 fournit un cadre de gouvernance qui impose aux opérateurs :

- d'identifier les risques résiduels (c'est-à-dire les risques qui persistent malgré les mesures de réduction) ;
- de définir un plan de traitement documenté pour chaque phase du cycle de vie (conception, validation, exploitation) ;
- d'établir des processus de vérification de conformité et d'amélioration continue.

Cela implique la mise en œuvre de tests systématiques (performance, biais, robustesse), la documentation des hypothèses de conception, et la constitution d'un référentiel de risques mis à jour à chaque itération du modèle.

2) Les risques opérationnels : gouverner l'environnement d'usage

Les risques opérationnels relèvent tout autant de la technologie que de l'interaction entre le système d'IA et son environnement d'application. Ils apparaissent lorsque l'outil est utilisé dans un contexte mal préparé, mal formalisé ou mal encadré, ce qui peut provoquer des décalages entre les résultats produits et les objectifs poursuivis.

L'*AI Act* prévoit à cet égard plusieurs garde-fous :

- les systèmes à haut risque doivent être soumis à supervision humaine (art. 14), assurant que l'humain puisse intervenir,

Droit de l'espace numérique

suspendre ou corriger le système ;

- ils doivent respecter des procédures de transparence, de documentation et d'accessibilité (art. 13) ;
- un système de gestion de la qualité est requis pour s'assurer du respect des exigences tout au long du cycle de vie (art. 17-24) ;
- des obligations de rapports d'activité sont instaurées en cas de dysfonctionnement (art. 65).

Dans les environnements sensibles – forces de l'ordre, justice, défense – ces risques prennent une ampleur particulière. Comme le montre la version enrichie du guide *AI Act*⁴, la mauvaise compréhension du rôle de l'IA par les agents, l'absence de formation ou un défaut d'ajustement aux contextes métier peuvent engendrer des erreurs critiques, des décisions injustes ou des biais institutionnalisés.

Pour les atténuer, plusieurs leviers sont recommandés :

- un **pilotage pluridisciplinaire** (ingénierie, droit, opérationnel) ;
- la mise en place de **protocoles de contrôle humain explicites**, non purement symboliques ;
- la désignation d'**un responsable de la conformité** (*compliance officer*) assurant le lien entre exigences techniques et attentes du terrain.

⁴. CASSAR, Bertrand. *Règlement sur l'intelligence artificielle - version enrichie*, 2024, halshs-04680624.

Droit de l'espace numérique

3) Les risques systémiques : gouverner les vulnérabilités invisibles

Au-delà des risques internes à un système ou à un usage particulier, se posent des risques dits systémiques, difficilement localisables mais potentiellement déstabilisateurs à grande échelle. Ils comprennent :

- les **risques cyber** (attaques adverses, exfiltration d'informations, injection de données corrompues) ;
- les **risques pour les infrastructures critiques** (dépendance à des systèmes automatisés dans les domaines énergie, transport, santé) ;
- les **risques sociétaux**, liés à des usages massifs et non régulés pouvant menacer les droits fondamentaux, les équilibres démocratiques ou la souveraineté informationnelle.

Le guide du *National Institute of Standards and Technology* (NIST) sur les *large language model* (LLM) – grands modèles de langage – identifie par exemple des vecteurs de risques spécifiques aux systèmes génératifs : hallucinations, fuites de données, réidentification d'utilisateurs, qui peuvent tous avoir des implications systémiques s'ils sont intégrés à des plateformes publiques ou stratégiques⁵.

Face à cela, l'*AI Act* prévoit :

⁵. BARBERA, Isabel. *AI Privacy Risks & Mitigations Large Language Models (LLMs)*. Avril 2025.

Droit de l'espace numérique

- la création d'un système européen de surveillance après commercialisation (*post-market monitoring*, art. 61 à 65) ;
- un registre public des systèmes à haut risque (art. 60), afin d'assurer une transparence minimale ;
- la constitution d'un *European AI Office*, chargé de la coordination des autorités nationales, de l'harmonisation des pratiques et du contrôle du respect du règlement (art. 71 à 82).

Mais de nombreux experts appellent à aller plus loin, notamment par la création d'un cadre de gouvernance indépendant, capable d'évaluer l'impact global des systèmes sur la société, en s'appuyant sur des audits sociotechniques, des outils d'explicabilité, et des indicateurs de résilience et de robustesse éthique.

4) Une typologie dynamique et évolutive

Cette typologie à trois niveaux — technique, opérationnel, systémique — n'est ni figée ni exhaustive. Elle doit rester dynamique, en fonction des usages, des contextes et des évolutions technologiques. Mais elle permet d'ancrer une approche de la maîtrise des risques qui ne soit ni défensive ni purement juridique : une gouvernance par la vigilance, la coordination et l'anticipation.

Dans cette perspective, la gestion des risques ne peut être cantonnée à la conformité réglementaire : elle devient une modalité d'exercice de la puissance publique, un levier de souveraineté et un outil de légitimation démocratique dans un environnement technologique en recomposition permanente.

Droit de l'espace numérique

II) Maîtriser les risques IA et utiliser l'IA pour maîtriser les risques : la nécessité d'un calendrier ambitieux

Face aux risques identifiés, aux exigences de gouvernance et aux opportunités ouvertes par l'IA, plusieurs chantiers structurants doivent être engagés de manière cohérente et articulée. Une feuille de route qui devra combiner une analyse et des orientations stratégiques avec une approche pragmatique, proactive et dynamique.

1) Élaborer une stratégie IA à l'échelle de l'organisation

Il ne suffit pas d'expérimenter l'IA de manière opportuniste : il faut l'inscrire dans une vision stratégique, pensée comme un levier de transformation à long terme. Cela suppose d'identifier les cas d'usage prioritaires, de définir une trajectoire de montée en puissance et de clarifier les lignes rouges. Cette réflexion stratégique est aussi un enjeu d'ordre public mondial : l'IA reconfigure les rapports de force, et l'État, entre autres pour ses fonctions régaliennes, ne peut rester spectateur. Il revient ainsi aux organisations d'incarner une vision souveraine, démocratique et anticipatrice dans ce nouvel ordre international en construction. CAP IA, la stratégie de la gendarmerie, y participe.

2) Rédiger une charte éthique de l'IA

La charte est plus qu'un affichage : elle fixe un cap normatif, rend explicite les valeurs qui innervent l'action, et permet aux agents

Droit de l'espace numérique

comme aux partenaires de se repérer. Elle doit notamment intégrer les principes de transparence, d'équité, de sécurité, d'autonomie humaine et de responsabilité, tels que formulés par le *High Level Expert Group* (HLEG) européen ou par l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). La charte éthique IA de la Gendarmerie fut d'ailleurs la première dans le secteur public puisqu'elle date de 2022.

3) Auditer son organisation et rationaliser les processus

Avant d'implémenter des solutions IA, il faut comprendre les systèmes existants. Un audit permet d'identifier les points de friction, les doublons, les silos et les données orphelines. Ce travail doit s'articuler avec l'effort européen de simplification et d'interopérabilité porté par la stratégie numérique de l'Union européenne (UE) et les exigences du *Single Digital Gateway*. Une IA mal intégrée à des processus lourds ou obsolètes devient inefficace, voire contre-productive.

4) Mettre en place une structure de gouvernance interne dédiée

La gouvernance de l'IA ne peut être traitée comme un sujet secondaire ou éclaté entre directions. Il faut structurer une cellule de gouvernance transversale, avec des référents identifiés pour chaque dimension : juridique, technique, opérationnelle, éthique, stratégique. Chaque pôle doit être autonome mais coordonné, avec des revues périodiques communes. Cette structure permet une vision d'ensemble et une capacité de décision rapide, conforme

Droit de l'espace numérique

aux recommandations de l'*AI Act* et des normes ISO.

5) Manager les risques de manière systémique, en articulant IA et cybersécurité

La gestion des risques liés à l'IA ne peut être dissociée des risques cyber. L'IA repose sur des infrastructures numériques, des chaînes de traitement de données, des accès réseau et des interfaces logicielles – autant de points de vulnérabilité. Ne pas intégrer la cybersécurité dès l'analyse des risques revient à sous-estimer la surface d'attaque réelle. Par ailleurs, les systèmes IA eux-mêmes peuvent être la cible d'attaques spécifiques (empoisonnement, exfiltration, *prompt injection*⁶, etc.) ou générer des externalités indésirables sur d'autres systèmes connectés.

C'est pourquoi il est essentiel d'établir une cartographie conjointe des risques IA et cyber, pensée non comme deux disciplines parallèles, mais comme un écosystème de menaces interdépendantes. Cette approche permet d'anticiper les effets domino, de coordonner les réponses et de bâtir une véritable résilience organisationnelle et technologique.

⁶. Le *prompt injection* est un ensemble de techniques visant à injecter des instructions malveillantes dans les prompts fournis par les utilisateurs. Un *prompt* est une instruction ou une question donnée à l'IA.

Droit de l'espace numérique

6) Créer un dispositif de contrôle interne et indépendant

La gouvernance de l'IA ne peut être autoréférentielle. Il faut prévoir un mécanisme de contrôle interne, adossé à un dispositif externe d'évaluation indépendante (comité éthique, audit interservices, commission scientifique), garantissant une objectivité des revues et des alertes. Cela rejoint les exigences de post-mise sur le marché (articles 61 à 65) et les principes de redevabilité active promus dans les standards internationaux.

7) Renforcer les capacités IA dans le champ cyber

Le domaine cyber constitue un champ prioritaire pour l'intégration avancée de l'IA. Qu'il s'agisse de détection d'anomalies, d'analyse comportementale, de réponse automatisée, de simulation d'attaques ou d'analyse des risques, l'IA offre des leviers d'accélération et d'efficacité significatifs. La stratégie 2025 du ComCyber/MI encourage explicitement le développement de briques IA dans les architectures de cybersécurité, afin de faire face à des menaces hybrides, adaptatives et continues.

Cette convergence IA/cyber n'est pas seulement une nécessité opérationnelle: elle participe aussi à la reconstruction de notre autonomie stratégique, en garantissant que les capacités défensives de l'État puissent évoluer au rythme des technologies offensives adverses.

Actualité pénale

Claudia Ghica-Lemarchand

Narcotrafic – Droit pénal de fond

Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic

Conseil constitutionnel, DC n° 2025-885 12 juin 2025

Certaines lois sont l'expression d'une évolution législative attendue, d'autres se saisissent de la valeur symbolique qui est à leur portée pour effectuer une rupture juridique et sociale. Si le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée font partie des préoccupations constantes des pouvoirs publics et de la politique criminelle française, la loi du 13 juin 2025 marque les esprits et le droit d'une nouvelle philosophie. Au cours d'un parcours législatif rapide (moins d'un an), d'une médiatisation intense, la loi constate l'urgence, la singularité et la généralité du dispositif illustré dès son intitulé. L'urgence, car la loi ne se contente pas de lutter contre un phénomène criminel, ce qui est la fonction même du droit pénal, mais elle vise à sortir le pays d'un « *piège* », renvoyant à un danger imminent et majeur.

Ce piège mortel pour la Nation est celui du narcotrafic, expression nouvelle en droit pénal français qui marque du sceau de la singularité ce phénomène combinant le trafic de stupéfiants, s'inscrivant globalement au sein des trafics illégaux, et la dimension majeure de la criminalité organisée. La singularité juridique du phénomène assure aussi un traitement général et une reconnaissance internationale qui a consacré l'expression pour

Actualité pénale

identifier ce phénomène en particulier et qui constitue une priorité pénale pour un grand nombre de pays à travers le monde, sur tous les continents, alors que toutes les formes d'organisation politique s'y trouvent confrontées. Ce changement de terminologie est parfaitement visible dans les travaux parlementaires de ces dernières années. L'Assemblée nationale, à travers sa commission des Lois, s'est penchée à plusieurs reprises sur les questions de trafic de stupéfiants (e.g. Rapport n° 974 du 17 février 2025 visant à évaluer l'efficacité de la lutte contre les trafics de stupéfiants, etc.), alors que le Sénat a initié une commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, qui a inspiré la proposition de loi déposée par les sénateurs Étienne Blanc et Jérôme Durain. D'un modèle de trafic organisé qui est classique dans le cadre de la criminalité de profit, le narcotrafic est passé à une structure de type mafieux éprouvant les institutions publiques, ainsi que la capacité des politiques mises en œuvre pour y faire face. « *L'écosystème criminel* » mis en place déstabilise en profondeur de nombreux secteurs de la société et s'inscrit dans un mouvement international à développement fort rapide. Les chiffres dégagés par la commission du Sénat sont édifiants et en constante hausse. En 2023, les revenus issus du narcotrafic sont estimés entre 3,5 et 6 milliards d'euros, et 85 victimes ont été tuées. Si les enjeux sécuritaires sont importants, il convient de veiller à l'équilibre du texte afin d'assurer le respect des libertés et droits fondamentaux, tels que le respect de la liberté individuelle ou de la vie privée, du secret des correspondances ou des données personnelles ou encore la garantie des droits de la défense et de la présomption d'innocence. La procédure d'urgence engagée sur le texte a permis

Actualité pénale

un parcours rapide, donnant néanmoins lieu à de nombreuses discussions, et à une décision du Conseil constitutionnel.

En parallèle, a été promulguée, le même jour, une loi organique portant création d'un Parquet national anti-criminalité organisée (PNACO), sur le modèle du Parquet national financier, qui devrait entrer en vigueur le 5 janvier 2026. Cette loi traduit le principe de sa création prévu dans la loi ordinaire et complète la création d'un nouveau service chef de file en matière de criminalité organisée. Les modifications apportées par la loi ordinaire du 13 juin 2025 sont majeures et touchent, à la fois, le droit pénal de fond et de forme. Du point de vue de la procédure pénale, de nombreuses dispositions constituent des avancées majeures, mais l'actuelle rubrique examine exclusivement les dispositions de droit pénal, compte tenu de l'ampleur de la réforme. Les directions de la réforme exploitent plusieurs axes de politique criminelle afin de s'intéresser autant aux infractions commises qu'aux objectifs poursuivis par les criminels ou afin de les inciter à collaborer avec les pouvoirs publics. La réforme met l'accent particulièrement sur la lutte contre le narcotrafic par de nouvelles incriminations et sur la lutte contre le blanchiment pour assécher les revenus des criminels et amoindrir le caractère lucratif de ces infractions.

I) Lutte contre le blanchiment

Selon l'expression employée par Madame Muriel Jourda, rapporteure pour le Sénat dans le cadre de la commission mixte paritaire, s'il est de « *coutume de dire que l'argent est le nerf de la guerre, pour les narcotrafiquants, il en est le but* ». Il convient ainsi de

Actualité pénale

se doter d'une palette d'outils plus intéressants et efficaces pour diriger la répression vers les avoires criminels et frapper les délinquants au portefeuille. Le dispositif pénal actuel se compose de mesures fort efficaces permettant de punir le blanchiment général, selon les articles 324-1 et suivants (s.) du Code pénal (c. pén.), donc sans exigence quant à l'infraction d'origine, ou le blanchiment spécial de trafic de stupéfiants, selon l'article 222-38 c. pén., sans oublier les infractions assimilées ou voisines du recel, prévues aux articles 321-6 s. c. pén. La loi du 13 juin 2025 renforce la répression de ces infractions, autant dans leur définition que dans leur répression. Puisque l'objectif est de rendre les peines patrimoniales dissuasives, leur élévation ou l'élargissement de leur assise répond à cet objectif. Les infractions de conséquence consistant à intégrer dans l'économie les revenus criminels ont été particulièrement ciblées, indépendamment de leur qualification juridique.

Le blanchiment est défini à l'article 324-1 c. pén. et peut être constitué par deux comportements distincts et indépendants l'un de l'autre, qui ont été précisés par la loi du 13 juin 2025.

Le blanchiment médiat de l'alinéa 1^{er} punit « *le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect* ». La loi du 13 juin 2025 apporte une précision sur le régime juridique de l'infraction puisqu'elle ajoute une phrase supplémentaire disposant « *quels que soient les faits matériels qui la caractérisent, il est réputé occulte au sens de l'article 9-1* » du Code de procédure pénale (c. proc. pén.). La règle n'est pas nouvelle, mais sa consécration législative avec un renvoi au Code de procédure

Actualité pénale

pénale la rend plus difficile à contester. La Chambre criminelle avait déjà retenu le caractère occulte du blanchiment de l'alinéa 1^{er} dans ses arrêts du 11 septembre 2019 en affirmant que « *lorsqu'il consiste à faciliter la justification mensongère de l'origine de biens ou de revenus ou à apporter un concours à une opération de dissimulation du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit, le blanchiment, qui a pour objet de masquer le bénéficiaire ou le caractère illicite des fonds ou des biens sur lesquels il porte, notamment aux yeux de la victime et de l'autorité judiciaire, constitue en raison de ses éléments constitutifs une infraction occulte par nature* ». Une fois la qualification effectuée, elle en tire la conclusion qui s'impose puisqu'elle affirme que la prescription commence à courir « *à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique* », selon la formule consacrée par la loi du 27 février 2017 dans le Code de procédure pénale (article 9-1).

Le blanchiment immédiat du produit de l'infraction est défini à l'alinéa 2 comme « *le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* ». La définition du délit a été complétée par l'article 324-1-1 introduit dans le Code pénal par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique disposant : « *Pour l'application de l'article 324-1, les biens ou les revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit dès lors que les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion ne peuvent avoir d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou*

Actualité pénale

revenus ». L'article contient une présomption légale d'origine illicite des biens, donc relative à l'élément matériel, mais produisant aussi un effet sur l'élément moral puisque, par voie de conséquence, la connaissance de la provenance frauduleuse est aussi présumée. L'effet produit est classique, puisqu'elle renverse la charge de la preuve, mais elle s'applique exclusivement à l'alinéa 2 et vise seulement le blanchiment par conversion, selon une jurisprudence constante bien établie de la Chambre criminelle de la Cour de cassation.

La loi du 13 juin 2025 précise le domaine d'application de la présomption de provenance frauduleuse de l'article 324-1-1 c. pén. qui se trouve enrichi d'un dernier alinéa. En effet, si le domaine d'application de la présomption est général, visant tous les moyens, son adaptation à l'économie numérique et à la monnaie électronique suscite des difficultés. Ainsi, la loi de 2025 vise précisément « *toute opération effectuée, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article, au moyen d'un crypto-actif comportant une fonction d'anonymisation intégrée ou au moyen de tout type de compte ou de technique permettant l'anonymisation ou l'opacification des opérations en crypto-actifs* ». Le législateur cible particulièrement les « *mixeurs* » de cryptomonnaies qui permettent de mélanger les opérations entre elles afin de rendre difficile, voire impossible, la traçabilité des opérations.

Le mécanisme de présomption utilisé par le Code pénal est aussi transposé dans le Code des douanes. L'article 415 de ce dernier réprime le blanchiment douanier, selon une définition et une échelle des peines propres. L'article 415-1 édicte une présomption de

Actualité pénale

provenance frauduleuse selon les mêmes éléments que le Code pénal. Non seulement la loi de 2025 étend expressément la présomption aux agissements qui sont motivés par le but « *de dissimuler une telle origine ou le bénéficiaire effectif de ces fonds ou actifs numériques* », mais elle ajoute un alinéa supplémentaire qui vise les « *mixeurs* » de cryptomonnaies dans les mêmes termes que dans le Code pénal.

Les articles 326-1 s. c. pén. répriment des infractions de conséquence qui s'inspirent de la philosophie du recel sans en partager les éléments constitutifs. L'alinéa 1^{er} punit la non-justification de ressources ou de train de vie définie comme « *le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie ou de ne pas pouvoir justifier de l'origine d'un bien détenu, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes qui soit se livrent à la commission de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect, soit sont les victimes d'une de ces infractions* », alors que l'alinéa 2 réprime la justification de ressources fictives par « *le fait de faciliter la justification de ressources fictives pour des personnes se livrant à la commission de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect* ». La loi punit aussi bien le silence que le mensonge coupables. Si la peine privative de liberté prévue par les textes peut paraître élevée, puisqu'elle est de trois ans d'emprisonnement, la peine d'amende peut paraître plus modeste, limitée à un maximum de 75 000 euros. Or, fidèle à sa philosophie et sa volonté affichées, la loi du 13 juin 2025 aspire à tarir tout profit

Actualité pénale

tiré d'une activité frauduleuse. Elle ajoute un alinéa supplémentaire à l'article 321-6 rendant la confiscation des biens saisis obligatoire en cas de condamnation pour ce délit lorsque le propriétaire ne peut en justifier l'origine. Cette peine obligatoire constitue le droit commun en la matière et n'a pas besoin d'être motivée. En vertu du principe constitutionnel de personnalisation de la peine, la juridiction peut décider de ne pas prononcer la confiscation de tout ou partie des biens, auquel cas elle doit spécialement motiver sa décision, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Le régime spécial de cette confiscation obligatoire s'inscrit dans le cadre général de la peine de confiscation prévu à l'article 131-21 c. pén. et sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi.

Dans le même sens, même si le plan de la loi ne l'examine pas dans le même cadre, l'article 222-38 réprimant le blanchiment de trafic de stupéfiants est modifié. La peine d'amende « *peut être élevée jusqu'à la totalité de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment* », au lieu de la moitié, comme c'était le cas précédemment. L'objectif de la répression pénale est d'annuler tout profit, tout bénéfice, tout avantage, quelle que soit sa nature, tiré de l'infraction.

Des dispositions générales sont prévues dans d'autres Codes tout en ayant une dimension répressive.

Le Code de la sécurité intérieure, dans ses articles L. 333-2 et L. 333-3, permet à l'autorité administrative de prononcer, dans certaines conditions, la fermeture de divers lieux en lien avec la commission d'infractions et d'instituer un délit réprimant la

Actualité pénale

méconnaissance d'une telle mesure par le propriétaire ou l'exploitant des lieux. Le Conseil constitutionnel a validé le dispositif qui poursuit les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, ne souffrant pas d'imprécision ou défaut de qualité et ne portant pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Toutefois, le Conseil a imposé une réserve d'interprétation quant à l'expression « *établissement ou lieu ouvert au public ou utilisé par le public* » qui doit « *être interprété[e] comme imposant à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de tenir compte des conséquences de la fermeture de ces lieux pour les personnes qui les fréquentent et de prononcer une mesure qui soit strictement nécessaire, adaptée et proportionnée, notamment par son périmètre et sa durée, aux objectifs recherchés* », afin de ne pas porter atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions, à la liberté d'association ainsi qu'à la liberté de conscience et au libre exercice du culte.

Le Code monétaire et financier facilite considérablement le gel de fonds dans le cadre d'opérations suspectes de blanchiment d'argent criminel. L'article L 562-2-2 prévoit que le ministre de l'Économie et le ministre de l'Intérieur peuvent décider conjointement, après information du PNAO, le gel des fonds et des ressources économiques dans deux cas. D'une part, les fonds appartiennent ou sont détenus par des personnes, qu'elles soient physiques ou morales, ou par toute autre entité, qui commettent ou tentent de commettre, de faciliter ou de financer un trafic de stupéfiants ou y participent. Cette condition des agissements visés n'est pas

Actualité pénale

suffisante, elle est complétée par une exigence de dangerosité, car ces personnes « *présentent une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en raison de leur rôle dans ce trafic et de son ampleur* ». D'autre part, la deuxième hypothèse concerne exclusivement les fonds possédés, détenus ou contrôlés par des personnes morales ou entités qui agiraient au nom et pour le compte des personnes prévues précédemment. La loi vise ici particulièrement les montages sociétaires. Le gel de fonds opéré dans ce cadre peut avoir une durée maximale de 6 mois, mais il est renouvelable sept fois, donnant une durée assez longue à la mesure.

II) Renforcement de la répression pénale du narcotrafic

Le renforcement de la répression passe par l'aggravation des peines encourues ou des dispositifs les accompagnant, mais aussi par l'instauration de nouvelles incriminations pour répondre à certaines formes particulières de criminalité. Ces deux tendances sont illustrées par l'article 18 de la loi qui contient aussi un grand nombre de dispositions de mise en conformité et d'articulation avec les autres infractions d'association de malfaiteurs.

La loi du 13 juin 2025 a aggravé le répression de l'association de malfaiteurs : lorsque « *l'infraction préparée est un crime pour lequel la loi prévoit une peine de réclusion criminelle à perpétuité ou une répression aggravée en cas de commission en bande organisée, la participation à une association de malfaiteurs est punie de quinze ans de réclusion criminelle et de 225 000 euros d'amende* », alors

Actualité pénale

qu'elle reste de 10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende pour les autres crimes.

L'innovation majeure vient de la création d'une nouvelle incrimination de concours à une organisation criminelle à l'article 450-1-1 c. pén. S'inspirant du modèle italien de l'infraction d'association de type mafieux, la loi de 2025 appréhende une forme de criminalité indirecte qui présente une dangerosité criminologique élevée. L'infraction est constituée par « *le fait de concourir sciemment et de façon fréquente ou importante à l'organisation ou au fonctionnement d'une organisation criminelle, indépendamment de la préparation d'une infraction particulière* » (al. 1^{er}), alors qu'est définie comme « *criminelle toute association de malfaiteurs prenant la forme d'une organisation structurée entre ses membres et préparant un ou plusieurs crimes et, le cas échéant, un ou plusieurs délits mentionnés aux 1° à 10°, 12° à 14° et 17° de l'article 706-73 c. proc. pén.* » (al. 2). Cette réforme a été frappée de multiples critiques qui ont toutes été écartées par le Conseil constitutionnel.

L'incrimination de concours à une organisation criminelle était critiquée, d'une part, en raison de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines. Le comportement puni serait difficile à distinguer de l'infraction d'association de malfaiteurs punie à l'article 450-1 c. pén., ainsi que des cas classiques de complicité. Le Conseil constitutionnel a souligné la spécificité de la définition de la nouvelle incrimination par rapport à l'association de malfaiteurs existante en ce que le concours à une organisation criminelle exige une organisation structurée entre ses membres,

Actualité pénale

dont la définition est précisée par la loi et le jurisprudence de la Cour de cassation. En plus, il doit être aussi établi que « *la personne concourt sciemment à l'organisation ou au fonctionnement de cette organisation par une contribution fréquente ou importante traduisant sa volonté de participer, en connaissance de cause, à une organisation structurée en sachant que celle-ci prépare un ou plusieurs des crimes et délits énumérés au premier alinéa de l'article 450-1-1* ». La distinction avec la complicité se fait aisément dès lors que le concours à une organisation criminelle n'exige pas la participation à une infraction particulière, contrairement à la complicité qui repose sur l'existence d'une infraction principale nécessaire. Le Conseil constitutionnel écarte la critique puisque « *les dispositions contestées ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire* ».

La création de l'incrimination de concours à une organisation criminelle a aussi été contestée en raison de la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines. Les auteurs de la saisine considéraient « *qu'en incriminant le seul fait de participer "sciemment" au fonctionnement d'une organisation criminelle, ces dispositions permettraient de réprimer des personnes qui n'auraient pas l'intention de participer à la commission des infractions préparées par cette organisation, notamment lorsqu'elles sont mises en cause en raison d'une activité exercée dans un cadre licite* ». Sans mettre en cause la pénalisation précoce des stades de la réalisation d'une infraction, la critique se nourrit de la remise en cause de la volonté d'incriminer une pensée criminelle sans mise en œuvre effective. Le Conseil constitutionnel constate que « *si les*

Actualité pénale

dispositions contestées ne répriment ni l'exécution ni le commencement d'exécution d'un acte délictueux ou criminel, le délit qu'elles instituent ne peut toutefois être constitué que si sont établis un ou plusieurs faits matériels caractérisant la contribution volontaire de la personne à une organisation dont elle connaît le caractère criminel ». Une prime est ainsi donnée dans le cadre de la qualification pénale à l'élément moral par rapport à l'élément matériel. Mais surtout la décision rappelle la gravité particulière que revêtent les infractions de criminalité et de délinquance organisées en cause pour justifier le procédé de pénalisation, en rappelant la peine qui est de trois ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende. En choisissant une qualification délictuelle dans le bas de l'échelle des peines correctionnelles, le législateur a assuré le respect du principe de proportionnalité des peines.

La loi votée contenait une disposition de création d'une nouvelle circonstance aggravante à l'article 222-43-2 c. pén. constituée par le port d'une arme apparente ou cachée lors de la commission de certains crimes et délits liés au trafic de stupéfiants. Cette circonstance aggravante a été critiquée comme méconnaissant le principe de nécessité et proportionnalité des peines puisqu'elle déclenchait l'aggravation de la répression par le seul port de l'arme, même si elle n'était pas apparente. Le Conseil constitutionnel a considéré que le mécanisme d'aggravation conduisait à appliquer des peines manifestement disproportionnées, en dépit de l'effet dissuasif mis en avant par le dispositif.

La loi du 13 juin 2025 a également modifié le mécanisme de calcul

Actualité pénale

des peines en cas de concours d'infractions. Selon les articles 132-2 à 132-5 c. pén., en cas de concours réel d'infractions, il convient de distinguer deux hypothèses. En cas de procédure unique, les peines de nature différente peuvent se cumuler, alors que la juridiction ne peut prononcer qu'une seule peine de même nature dans la limite du maximum légal le plus élevé encouru. Lorsque plusieurs procédures ont été organisées et que plusieurs peines ont été prononcées, la confusion permet d'assurer le respect de cette règle de cumul plafonné. Le nouvel article 132-6-1 c. pén. fait exception à la règle de non-cumul en prévoyant que « *lorsque l'auteur a commis une infraction mentionnée aux articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale alors qu'il était détenu, les peines prononcées pour cette infraction se cumulent, sans possibilité de confusion, avec celles prononcées pour l'infraction en raison de laquelle il était détenu* ». La règle du non-cumul des peines devient le droit commun, mais il est possible d'y déroger puisque l'alinéa 2 prévoit « *la dernière juridiction appelée à statuer sur l'une des infractions commises en concours peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas faire application* » de la règle. Le principe constitutionnel de personnalisation de la peine permet d'y déroger, mais en l'absence de mention de la part du juge, le cumul s'impose en matière de délinquance et criminalité organisées.

La loi du 13 juin 2025 introduit une nouvelle disposition dans le Code pénal relative à la peine d'interdiction du territoire. L'article 131-30 précise les cas et les conditions dans lesquels l'interdiction du territoire peut être prononcée, alors que l'article 131-30-2 précise les cas d'impossibilité dans lesquels cette peine ne peut être

Actualité pénale

prononcée. La nouvelle loi précise que « *sans préjudice de l'article 131-30-2, l'interdiction du territoire français est prononcée par la juridiction de jugement dans les conditions prévues à l'article 131-30, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable de l'une des infractions définies aux articles 222-34 à 222-38* », donc relatives au trafic de stupéfiants. L'alinéa 2 permet à la juridiction de l'écartier par motivation spéciale. Le dispositif retenu rend la peine d'interdiction du territoire obligatoire dans cette hypothèse, mais pouvant être écartée, par exception, en raison des circonstances de l'infraction ou de la personnalité de l'auteur, conformément au principe de personnalisation de la peine. La disposition a été critiquée par les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel pour méconnaissance du « *principe de nécessité des peines, faute pour une telle peine de présenter un lien suffisant avec la répression du trafic de stupéfiants* ». Le reproche a été écarté puisque les juges ont constaté que « *le législateur a entendu renforcer la lutte contre les activités liées au trafic de stupéfiants* » et que la peine obligatoire d'interdiction du territoire « *n'est pas manifestement disproportionnée au regard de la nature des comportements réprimés* », d'autant plus que « *le juge n'est pas privé du pouvoir d'individualiser la peine* » puisqu'il peut l'écartier.

La loi du 13 juin 2025 a créé une nouvelle circonstance aggravante pour les infractions criminelles de trafic de stupéfiants. L'article 222-37-1 élève les peines criminelles d'un degré sur l'échelle des peines lorsque l'infraction est commise « *par un majeur agissant avec l'aide ou l'assistance, directe ou indirecte, d'un mineur pour le transport, la*

Actualité pénale

détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou la vente de stupéfiants ». Cette nouvelle circonstance aggravante a un double intérêt. Du point de vue pratique, elle répond aux priorités de politique pénale puisque les mineurs sont massivement utilisés dans le cadre du trafic de stupéfiants pour toutes activités frauduleuses et/ou violentes. Du point de vue théorique, elle reprend un schéma déjà existant pour d'autres infractions (e.g. le vol) pour réprimer spécifiquement les cas d'exploitation des mineurs en raison de leur vulnérabilité, tout en permettant de leur appliquer aussi la répression.

La Délégation parlementaire au renseignement

1. Les rapports de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) font rarement l'objet d'une publicité soutenue et sont encore moins souvent commentés¹ par la doctrine publiciste. Il faut dire que la création de cette délégation parlementaire a longtemps ressemblé à un serpent de mer : après l'échec du projet de création d'une délégation dans chacune des deux Assemblées prévue par le rapport du député Arthur Paecht² dès la fin des années 1990, il faut attendre la loi du 9 octobre 2007³, adoptée sous le Gouvernement de François Fillon, pour que soit créée une Délégation parlementaire au renseignement (DPR), composée de quatre députés et quatre sénateurs. Initialement, la loi lui fixait la tâche « *de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* » mais, dès 2013⁴, la

1. On note néanmoins l'article bref de Maud LÉNA : Rapport 2014 de la Délégation parlementaire au renseignement. *AJ Pénal* 2015, p. 5.

2. Rapport n° 1951 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi n° 1497 de Paul QUILÈS, tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, 23 novembre 1999. Voir : WARUSFEL, Bertrand. La légalisation du renseignement en France (1991-2015). In : LAURENT, Sébastien-Yves, WARUSFEL, Bertrand (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, PU Bordeaux, p. 187.

3. Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.

4. Art. 12 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Police administrative

DPR « *exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine* »⁵. Cette modification notable de la mission de la DPR fait dire au professeur Sébastien-Yves Laurent que « *cela revenait en fait à établir pour la première fois une responsabilité du Gouvernement en matière de renseignement* »⁶.

2. Depuis, le législateur a étendu les attributions et complété le spectre missionnel de la DPR.

Ainsi, la loi du 30 octobre 2017⁷ renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a étendu le champ des informations dont est destinataire la DPR afin qu'elle se voie communiquer les observations formulées par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en matière de recours aux écoutes hertziennes. En outre, l'article 21 de la loi du 30 juillet 2021⁸ prévoit qu'elle « (...) assure un suivi des enjeux d'actualité et des défis à venir qui s'y rapportent »⁹. Ce même texte a étendu la liste

5. Article 6 nonies alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

6. LAURENT, Sébastien-Yves. *Le renseignement*. PUF, Que sais-je ?, 2024, p. 53.

7. Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Voir : JOBART, Jean-Charles. La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. À propos de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017. *JCPA*, 13 novembre 2017, n° 45, 2272.

8. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Voir : ROUSSEAU, Pierre, ROUSSEAU, François. Prévention d'actes de terrorisme et renseignement. Commentaire de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021, *Droit pénal*, octobre 2021, étude 10, p. 10-17.

9. Art. 21 de la loi n° n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de

Police administrative

des documents dont la DPR est destinataire ainsi que celle des personnes que la délégation peut auditionner : sont ajoutées à la liste les personnes exerçant des fonctions de direction au sein des services de renseignement. On ajoutera que cette loi permet à la DPR d'inviter, chaque année, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, lequel « *conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement et de la lutte contre le terrorisme* »¹⁰, à lui présenter le plan national d'orientation du renseignement.

3. Est-ce à dire que seule la DPR exerce un contrôle de l'activité des services de renseignement ? Non, loin de là, les contrôles de l'activité des services de renseignement sont désormais multiples et trois peuvent être cités : d'abord, l'Inspection des services de renseignement¹¹, placée sous l'autorité directe du Premier ministre, réalise des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services spécialisés de renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement. Ensuite, depuis la loi du 24 juillet 2015¹², pour la première fois dans l'histoire de la justice française, un contrôle juridictionnel de la mise en œuvre des

terrorisme et au renseignement. Article 6 nonies alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

10. Art. R*1122-8 du Code de la défense.

11. Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement.

12. Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Police administrative

techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'État est effectué par une formation spécialisée du Conseil d'État¹³ composée de magistrats habilités au secret de la défense nationale¹⁴. Enfin, la loi de 2015 a créé la CNCTR, autorité administrative indépendante, qui s'assure que les techniques de renseignement sont mises en œuvre sur le territoire national conformément au cadre légal et qui rend compte de son activité chaque année.

4. Chaque année, la DPR établit un rapport public dressant le bilan de son activité. Certes, celui-ci « *ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale* »¹⁵, mais il n'en demeure pas moins généralement instructif, car il permet fréquemment à son lecteur de prendre connaissance d'évolutions qui ne sont pas publiées au *Journal officiel*. Au détour d'un rapport de la DPR, on apprend, par exemple, que « *le Bureau central du renseignement pénitentiaire bénéficie, depuis le 1^{er} janvier 2019, d'une enveloppe de fonds spéciaux, sur laquelle la commission de vérification des fonds*

¹³. Elle est régie par les articles L. 841-1, L. 841-2, L. 853-3 et L. 854-9 du Code de la sécurité intérieure et les articles L. 773-1 et L. 773-8 du Code de justice administrative.

¹⁴. Pour un bilan de ses cinq années d'existence et de ses 300 décisions rendues, voir : MALVERTI, Clément, BEAUFILS, Cyrille. L'espion qui venait du droit. *AJDA* 2021, p. 2589.

¹⁵. Art. 6 nonies VI de l'ordonnance n° 58-1100 précitée.

Police administrative

spéciaux avait jugé nécessaire de réfléchir »¹⁶. Le Bureau national, devenu Service national du renseignement pénitentiaire¹⁷, semble donc être, à notre connaissance, le premier service du second cercle¹⁸, à bénéficier de fonds spéciaux. Au détour du rapport de la DPR de 2023, on apprend, par la bouche du président Serges Lasvignes, qu'une doctrine relative à la mise en œuvre des techniques de renseignement concernant les « (...) *violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique* »¹⁹ est finalisée, transmise aux services de renseignement concernés (direction générale de la sécurité intérieure et direction nationale du renseignement territorial essentiellement) afin d'appréhender la surveillance du militantisme violent²⁰, exercice délicat selon le président²¹ au motif principal que, souvent, les agissements susceptibles de faire l'objet d'une surveillance ne procèdent pas de motivations condamnables et recouvrent des motivations à caractère politique ou syndical se rattachant à la

16. Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement, Doc. AN n° 1869 et doc. Sénat n° 457, 11 avril 2019, p. 64.

17. Arrêté du 29 mai 2019 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « Service national du renseignement pénitentiaire ».

18. Code de la sécurité intérieure (CSI), art. R. 811-2 III.

19. CSI, art. L. 811-3 5° c) dit la 5c.

20. Rapport n° 1962 AN et rapport n° 006 Sénat fait au nom de la Délégation parlementaire au renseignement. *La politique publique du renseignement est-elle bien contrôlée ?*, 4 octobre 2023, p. 32.

21. « *Il est plus facile d'être saisis de demandes de surveillance de terroristes que de demandes de surveillance de militants* », note le président Serges Lasvignes.

Police administrative

liberté de manifester ses opinions²².

5. Or, pour le coup, le rapport 2023-2024²³ échappe à la règle. La raison en est simple : au cours de l'exercice écoulé, la composition de la DPR, qui doit être « pluraliste »²⁴, a été modifiée à deux reprises en raison des « aléas du calendrier parlementaire »²⁵ occasionnées par le renouvellement du Sénat, en septembre 2023, la dissolution de l'Assemblée nationale, en juin 2024, et le départ d'un quart de ses membres pour participer au Gouvernement Barnier en septembre 2024.

Sur la forme, deux remarques peuvent être formulées.

D'une part, le rapport est composé de trois chapitres : le bilan d'activité de la Délégation d'octobre 2023 à décembre 2024, les enjeux d'actualité liés à la politique publique du renseignement et un focus sur les efforts des services de renseignement face au défi des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP). Les deux premiers chapitres constituent des incontournables des

22. Sur ce point, voir : MILLET, Jérôme. Le septième rapport d'activité de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : entre dialogue, transparence et contrôle constructif. *JCPA*, 24 juillet 2023, act. 494.

23. Rapport du sénateur Cédric PERRIN n° 723 AN et n° 211 Sénat, relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2023-2024, 17 décembre 2024, rendu public le 30 avril 2025, 104 p.

24. Les membres de la délégation sont désignés par le président de chaque Assemblée, « de manière à assurer une représentation pluraliste » selon l'article 6 nonies VI de l'ordonnance n° 58-1100 précitée.

25. Rapport n° 723 AN et n° 211 Sénat, p. 17.

Police administrative

rapports successifs de la DPR et le choix de revenir sur les JOP, en dépit de l'existence de nombreux retours d'expérience et de rapports, se justifie par la place qu'ils ont occupés dans l'activité des services de renseignement au cours de l'exercice écoulé. En revanche, contrairement aux années précédentes, il n'y a pas de dossier thématique riche d'enseignements pour le lecteur à l'instar des exercices écoulés : le renseignement territorial, maillon clé de la sécurité intérieure en 2021²⁶, l'encadrement des échanges entre les services de renseignement français et leurs homologues étrangers en 2022²⁷, ou les ingérences étrangères en 2023²⁸.

D'autre part, le rapport comprend deux développements qu'on ne s'attendait pas à trouver : d'abord, un entretien du sénateur Cédric Perrin, président de la DPR, paru dans un excellent numéro des *Cahiers français* consacré aux coulisses du renseignement publié à l'été 2024²⁹. Ensuite, des développements sur l'amélioration de la lutte anti-drone, objectif qui semble de prime abord éloigné des

26. Rapport n° 4308 Assemblée nationale et n° 729 Sénat relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2020-2021, 1^{er} juillet 2021, p. 67.

27. Rapport n° 5128 Assemblée nationale et n° 547 Sénat relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2021-2022, 24 février 2022 p. 43.

28. Rapport n° 1454 Assemblée nationale et n° 810 Sénat relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023, 29 juin 2023 p. 33.

29. BAJOLET, Bernard, CHASSAIGNE, Philippe, FERRAS, Benjamin, *et al.* Les coulisses du renseignement. *Les Cahiers français*, n° 440, juillet-août 2024.

Police administrative

préoccupations prioritaires des services de renseignement, les auteurs du rapport concédant d'ailleurs que « *ce volet ne concerne pas strictement la communauté du renseignement* »³⁰.

6. Néanmoins, ce rapport est une bonne synthèse, notamment des apports du législateur et du pouvoir réglementaire au cours de l'exercice écoulé.

Au titre du premier, le rapport rappelle les apports de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France. Cette menace n'est pas théorique et on sait que les troubles à l'ordre public en Nouvelle-Calédonie ont été l'occasion pour une puissance étrangère d'essayer d'amplifier le chaos : les 15 et 16 mai 2024, VIGINUM détectait, sur les plateformes Facebook et X, la propagation massive et coordonnée de contenus manifestement inexacts ou trompeurs accusant les forces de l'ordre de tirer sur des manifestants indépendantistes. Toutes ces manœuvres, en provenance de l'Azerbaïdjan³¹, ont contribué à ce que l'Assemblée nationale vote, le 28 mars 2025, la résolution visant à condamner les ingérences de l'Azerbaïdjan et du Groupe d'initiative de Bakou en Nouvelle-Calédonie et dans les Outre-mers, non sans avoir rappelé, dans ses considérants, les nombreux voyages d'élus

30. AN et SÉNAT, *op. cit.* note 25, p. 55.

31. SGDSN/VIGINUM/NP. Sur X et Facebook, plusieurs manœuvres informationnelles d'origine azerbaïdjanaise ciblent la France dans le contexte des émeutes en Nouvelle-Calédonie [en ligne]. *Fiche technique*, 17 mai 2024. Disponible sur : https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/20240517_NP_SGDSN_VIGINUM_Fiche%20Technique_RecognizeNewCaledonia.pdf

Police administrative

indépendantistes et de députés de l'Assemblée nationale à Bakou sur invitation du régime azerbaïdjanais³².

Au titre de l'apport du pouvoir réglementaire, le rapport de la DPR rappelle que les services dits du second cercle³³ ont été autorisés par un arrêté du Premier ministre³⁴ à recourir à une identité d'emprunt dans l'exercice de leurs missions dans les conditions prévues par l'article L.861-2 du Code de la sécurité intérieure qui n'avait jusque-là été mis en application que pour les services du premier cercle.

32. « Des parlementaires ultramarins guyanais et martiniquais, Messieurs Jean-Victor CASTOR (député GDR) et Marcellin NADEAU (député GDR), ont effectué des déplacements à Bakou, leurs frais ayant été pris en charge par des organisations azerbaïdjanaises. Le premier a été invité par le Centre d'analyse des relations internationales de l'Azerbaïdjan pour assister à la conférence des pays non-alignés, qui s'est tenue le 6 juillet 2023, soit au moment même de la création du BIG. Le second a été directement invité par le Groupe d'initiative de Bakou (BIG). Les données sont publiques et disponibles, elles figurent sur le site de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions du code de la déontologie ». In : Rapport n° 941 du député Nicolas METZDORF fait au nom de la commission des affaires européennes visant à condamner les ingérences de l'Azerbaïdjan, et du « Groupe d'initiative Bakou », en Nouvelle-Calédonie et dans les Outre-mers, 12 février 2025, p. 27.

33. Sur la nécessité d'une évolution de la distinction entre services de premier et de second cercle, voir : WARUSFEL, Bertrand. Quelles réformes pour le droit du renseignement. *Annuaire 2020 du droit de la sécurité et de la défense*, 2021, p. 159-160.

34. Arrêté du 5 avril 2024 pris en application de l'article L. 861-2 du Code de la sécurité intérieure et fixant la liste des services pouvant faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité.

Police administrative

7. Le prochain rapport de la DPR est donc attendu avec impatience. Car, sur le simple volet de la police et de la science administrative, on a hâte de connaître les préconisations de la DPR pour combattre la présence de l'« *ennemi intérieur* »³⁵, la persistance des pratiques violentes de l'ultragauche et des mouvements contestataires animalistes ou environnementalistes ou de l'ultradroite, l'importance de l'économie souterraine dans les territoires perdus de la République au point, selon les mots de la procureure de la République de Paris, que « *l'on détecte des risques de déstabilisation de notre État de droit, de notre modèle économique, mais également de nos entreprises, à un niveau stratégique majeur [...]* »³⁶, la présence de factions brésiliennes en Guyane qui commencent à essaimer en métropole³⁷, la « *remise en ordre* »³⁸ des services du second cercle et donc de l'accès aux techniques de renseignement de ces services, le bilan de la réforme de la police nationale³⁹ et la

35. Manuel VALLS, audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale. In : BECHTEL, Marie-Françoise, rapport n° 409, 14 novembre 2012, p. 12.

36. BECCUAU, Laure. L'infiltration de nos sociétés par les réseaux criminels dépasse toutes les fictions. *Le Monde*, 18 novembre 2022. Selon la procureure de la République de Paris, l'« *infiltration de nos sociétés par les réseaux criminels dépasse toutes les fictions* ».

37. GONZALÈS, Paule. « Si leurs rangs venaient à grossir, nous ne les tiendrions plus » : en Guyane, une prison sous l'influence des gangs brésiliens. *Le Figaro*, 23 décembre 2024, p. 11.

38. WARUSFEL, Bertrand. Quelles réformes pour le droit du renseignement ? *Annuaire 2020 du droit de la sécurité et de la défense*, 2021, p. 159-160.

39. MILLET, Jérôme. La réforme de la police nationale est en marche. *JCP A* 2023, act. 446.

Police administrative

création de la direction nationale du renseignement territorial⁴⁰ à qui le chef de filât du suivi des extrémismes violents est désormais confié, comme l'avait recommandé la DPR en 2021.

⁴⁰. MILLET, Jérôme. Le service central du renseignement territorial est mort. Vive la direction nationale du renseignement territorial !, *AJDA* 2023, p. 1935.

Florence NICOUD

À propos de l'utilisation des drones dans le cadre des manifestations

Note sous TA Grenoble, ord., 29 mars 2025, n° 2503392

La surveillance par drones constitue aujourd'hui une habitude dans le cadre de la *Smart/Safe city*¹. Face au développement des nouveaux risques urbains en tous genres, tels que rodéos motorisés, refus d'obtempérer et manifestations de rue se transformant souvent en saccage, les drones sont devenus les alliés des forces de l'ordre. Leur utilité est assez remarquable puisque, étant entrés de pleins pieds dans une période troublée, de crises et de contestations diverses, mêlée d'actions terroristes de grande ampleur, ces systèmes permettent « *d'englober un vaste espace à vidéoprotéger en respectant des contraintes économiques et structurelles fortes* »². Si le régime juridique de cet appareil de nouvelle technologie figure à l'article L 242-1 à 5 du Code de la sécurité intérieure, ce dernier utilise néanmoins le vocable plus scientifique de caméras installées sur des aéronefs³. Après avoir attendu un certain nombre d'années

1. NICOUD, Françoise. La rue ou la tentation du numérique. In : NICOUD, Françoise, RAINAUD, Anne (dir). Le droit public face aux défis actuels de l'urbanisation. *Les cahiers du Gridauh*, 2025, à paraître.

2. ROTILY, Cassandra. *Drones et sécurité - Positions de thèse* [en ligne]. Dans le cadre de la thèse de doctorat : droit public. Mulhouse : Université de Haute-Alsace, 2020, 13 p. Disponible sur : <https://www.riseo.cerdacc.uha.fr/wp-content/uploads/2021/03/Ris%C3%A9o-2021-1-Cassandra-ROTILY.pdf>

3. Avant la réforme introduite par la loi du 24 janvier 2022, était indiqué en tête du

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

l'éclosion d'un régime juridique adapté et encadrant les nécessités de ce nouveau système par la loi « Sécurité globale » de 2021⁴, c'est en réalité la loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure⁵ qui autorise finalement l'ensemble des forces de l'ordre – à l'exception encore des polices municipales –, à utiliser ces nouveaux moyens de surveillance et d'intervention directe. Le jugement ci-dessous, bien qu'assez classique, nous permet de revenir sur la genèse du régime des drones dans le droit de la sécurité intérieure pour en constater une utilisation croissante dans le cadre urbain, complété d'un contrôle très pragmatique par le juge administratif. Ces derniers mois auront vu en effet une utilisation accrue de la technologie Drones au service de l'ordre public, afin par exemple de surveiller le centre de rétention administrative à Marseille⁶, ou le littoral seinomarin⁷ pour contrôler

chapitre le terme de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord.

4. Dont le Conseil constitutionnel, par sa décision à propos de la loi « Sécurité globale » du 25 mai 2021, Cons. const., Décision du 20 mai 2021, n° 2021-817 DC, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, censura un certain nombre d'articles relatifs au régime d'encadrement des drones. Ainsi, la censure émise sur l'article 47 vide quasiment de sa substance le nouveau dispositif tant attendu.

5. Loi n° 2022-52, 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, JO du 25, texte n° 1.

6. TA Marseille, ord., 14 déc. 2024, n° 2412733 annulant néanmoins l'arrêté préfectoral autorisant cette surveillance.

7. Cette fois-ci, en revanche, le juge du TA de Rouen confirmera l'arrêté préfectoral du 3 février 2025, renouvelant pour trois mois l'autorisation donnée au groupement de gendarmerie départementale d'utiliser des aéronefs : TA Rouen, ord., 17 mars 2025, n° 2500957.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

les frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier et le secours aux personnes ou encore le fameux marché de Noël de Strasbourg – déjà fortement endeillé en 2018 par un attentat terroriste – dans un but sécuritaire .

Le [jugement du tribunal administratif de Grenoble](#) a ceci de particulier qu'il concerne l'utilisation des drones dans un milieu plus rural afin d'encadrer une manifestation de l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) contre le projet d'extension de l'usine de micro-informatique à Bernin, ville située dans le département de l'Isère. Cette dernière dénonce en effet l'accroissement des usines liées aux nouvelles technologies, ayant des répercussions immédiates sur l'environnement, le thème de la manifestation étant d'ailleurs très explicite sur le sujet en étant revendiqué de la manière suivante : « *De l'eau pas des puces - Contre l'accaparement des ressources par les industries du numérique et de la vie connectée* ». Dans son action, ladite association se voyait prêter main forte par une autre association activiste dans ce domaine, celle des Soulèvements de la Terre. Ainsi, au terme d'une décision de référé pédagogique et classique, le Tribunal administratif de Grenoble rappelle qu'en matière d'utilisation de ces nouveaux outils technologiques potentiellement attentatoires aux libertés individuelles telles que le droit à l'image, la protection de la vie privée ou encore la liberté d'aller et de venir, le cadre d'utilisation doit être respecté avec rigueur et la juridiction en vient donc à censurer l'arrêté de la préfète de l'Isère pour son absence de limitation géographique par rapport au but poursuivi de protection de l'ordre public. L'État sera d'ailleurs condamné à payer à chaque requérant, dont l'association ADELICO, la somme de deux

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

cents euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative. Cette décision nous amènera très logiquement à rappeler sommairement la genèse de l'introduction du régime des drones dans le droit de la sécurité intérieure, puis leur utilisation dans le cadre de la sécurisation de l'ordre public pour analyser, enfin, le contrôle effectué par le juge administratif.

I) La genèse du régime

Les appellations utilisées pour désigner ces aéronefs sont issues de la langue anglaise, telles que « *Quenn Bee* » ou « *Drones* », c'est-à-dire « faux bourdon »⁸ du fait de leur bruit grave et lourd présentant un certain mimétisme avec l'animal. Ils ont d'abord été utilisés dans le cadre militaire avant de se développer plus largement dans le cadre civil. Hésitant entre législation française et normes européennes, le régime d'encadrement des drones s'est construit de manière progressive et pragmatique. En pratique, leur utilisation à des fins de sécurité avait déjà été remarquée à partir des années 2015. Ainsi, on trouve déjà leur utilisation aux fins de sécurisation de l'Euro de football 2016 mais aussi dans le cadre des manifestations ou de rassemblements sur la voie publique puisque leur usage sera grandement remarqué comme force d'appui aux forces de l'ordre lors de l'évacuation par exemple de la Zone à défendre (ZAD) Notre-Dame-des-Landes en avril 2018 puis lors de l'acte XIX du mouvement

8. ROTILY, Cassandra. *Drones et sécurité*. Thèse de doctorat : droit public. Mulhouse : Université de Haute-Alsace, 2020.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

des Gilets jaunes en mars 2019. Du point de vue plus théorique du régime juridique attaché à l'évolution de cette nouvelle technologie, dès 2007, une ébauche de réglementation civile, concrétisée en 2015⁹ puis 2020¹⁰, interviendra dans la foulée d'une réglementation strictement européenne¹¹. Une loi de 2016 viendra s'intercaler et concernera le renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils mais ce régime ne suffisant pas en matière d'utilisation de drones aux fins de sûreté, la loi « Sécurité globale » de 2021 venait donc à point.

Si le corpus législatif donnant corps à l'utilisation des drones dans le droit de la sécurité intérieure semblait alors sortir de terre, son ascension sera néanmoins de courte durée puisque interrompue *sine die* par la décision du Conseil constitutionnel¹². Pour certains, « *l'encadrement législatif des drones utilisés par les forces de l'ordre a [même] été chaotique* »¹³. En effet, si le Conseil constitutionnel valide le principe même du recours aux drones, il vient en limiter fortement son utilisation directe puisque la censure émise sur

9. Arrêtés 17 décembre 2015 appelés Conception et Utilisation, *JO* du 24, textes 20 et 22.

10. Arrêtés 3 décembre 2020, *JO* du 10, texte n° 4 à 9.

11. Règlement délégué (UE) 2019/945 du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord (*JOUE* L 152 du 11 juin, p. 1) et règlement d'exécution (UE) 2019/947 du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord (*JOUE* L 152 du 11 juin, p. 45).

12. Cons. const., Décision du 20 mai 2021, n° 2021-817, *op.cit.* note 4.

13. AVVENIRE, Hugo. Sur le régime du drone policier. *AJDA*, 2025, p. 818.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

l'article 47 vide quasiment de sa substance le nouveau dispositif tant attendu. Pour les juges de la rue Montpensier, « *toutefois, eu égard à leur mobilité et à la hauteur à laquelle ils peuvent évoluer, ces appareils sont susceptibles de capter, en tout lieu et sans que leur présence soit détectée, des images d'un nombre très important de personnes et de suivre leurs déplacements dans un vaste périmètre. Dès lors, la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties particulières de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée* ». La loi ne présentait donc pas assez de garde-fous permettant une utilisation appropriée et raisonnable de ce nouvel outil numérique. Finalement, cette décision extirpe de cette loi tout ce qui en faisait son intérêt, il n'en restera qu'une coquille vide dont les quelques restes allaient tout de même être introduits dans une première version des articles du Code de la sécurité Intérieure. Certaines modalités quant à elles censurées ont par la suite été réintroduites après reformulation dans la loi du 24 janvier 2022 sur la responsabilité pénale et la sécurité intérieure, exprimant le souhait par le gouvernement de l'époque de faire « *redécoller les drones* »¹⁴. Entre ce va-et-vient législatif de taille, le chapitre ne porte plus le nom que de caméras installées sur des aéronefs. Si l'encadrement de l'usage des drones par cette nouvelle loi reste important, elle en ouvre la possibilité d'utilisation à la fois à la police nationale, aux douanes, à la sécurité civile et à la gendarmerie – possibilité initialement prévue par la loi « Sécurité globale » –, mais n'en accorde toujours pas la possibilité

14. PASTOR, Jean-Marc. *AJDA*, 2021, p. 1539.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

d'utilisation pour la police municipale et les gardes-champêtres.

Désormais, le chapitre comporte huit articles, dont tout spécialement l'alinéa 2 de l'article L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure mentionnant que « *dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du Code de la défense peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer notamment 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* ». C'est manifestement l'utilisation de cet article par la préfète qui était contestée en référé par les requérants.

II) Une utilisation croissante dans le cadre de la surveillance urbaine

Si la loi de janvier 2022 permet aux trois forces publiques de sécurité que sont les policiers, les gendarmes et les militaires d'utiliser les drones, le législateur a en tous sens répondu à l'appel du Conseil constitutionnel qui ne souhaitait pas, suite à sa décision relative à la loi « Sécurité globale », que leur utilisation ait pour finalité une mission de police judiciaire ou visant à garantir l'exécution des

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

arrêtés municipaux. C'est pourquoi le nouvel article L. 242- 5 prévoit de façon limitative six buts assignés à leur possible utilisation. Le ministre de l'Intérieur estimait d'ailleurs, dès la loi « Sécurité globale », leur usage fondamental pour lutter contre le trafic de drogue, la délinquance, les rodéos motorisés et, plus globalement, pour assurer une maîtrise plus efficace de l'ordre public. Ainsi pourront-ils uniquement les utiliser dans le cadre de missions de police administrative et à la condition bien vérifiée de la proportionnalité de l'utilisation par rapport au but poursuivi. Il s'agit, avec ces engins aéroportés, de pouvoir mieux surveiller et donc mieux intervenir dans le cadre de manifestations, rassemblements ou événements même festifs¹⁵, afin de lutter contre des actions terroristes, aux abords des Établissements recevant du public (ERP), dans des quartiers à fort taux de délinquance et de criminalité, afin de surveiller la sécurité des frontières ou encore afin d'assurer la régulation des transports ou le secours aux personnes.

Tout le dispositif est conçu afin d'éviter les potentielles atteintes à la vie privée.

Ainsi, l'usage des drones est soumis à un principe de proportionnalité au regard du but poursuivi. En effet, le régime d'utilisation des drones est caractérisé par un très fort encadrement, en amont, par l'autorité administrative. Ainsi, le

15. Pour une définition et le régime juridique du concept « d'événements festifs ou sportifs », voir : NICOUD, Françoise. *Dictionnaire de la sécurité intérieure*, Mare & Martin, 2025, p. 265-271.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

représentant de l'État dans le département joue un rôle de premier ordre dans la procédure de mise en place des drones à destination des forces de sécurité. D'une part, il doit fixer le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, et ceci se fait parallèlement avec l'action du ministre de l'Intérieur fixant par arrêté le nombre maximal de caméras pouvant être simultanément utilisées dans chaque département. Est ainsi institué le mécanisme du double contingentement. D'autre part, l'autorisation de vol du drone délivrée par le préfet doit être circonstanciée. Elle mentionne en effet la finalité poursuivie, la justification de la nécessité de recourir au dispositif, les caractéristiques techniques des appareils concernés, le nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux enregistrements, les modalités d'information du public, la durée souhaitée de leur utilisation et le périmètre géographique concerné. L'autorisation préfectorale doit être délivrée sous forme écrite et faire l'objet d'une motivation. Elle fixe le périmètre géographique strictement nécessaire à la finalité poursuivie. Ici, comme l'autorisation de filmer est donnée par le préfet dans le cadre d'un rassemblement, la durée de l'autorisation est identique à celle du rassemblement concerné.

Cette décision administrative, susceptible sans doute plus que d'autres de limiter les libertés fondamentales car porteuse d'une technologie particulièrement pointue et intrusive, fait ici l'objet d'un recours en excès de pouvoir amenant le juge à opérer un classique contrôle pragmatique.

III) Un contrôle pragmatique par le juge administratif

Après l'édition d'un régime législatif et réglementaire dédié – car le décret du 19 avril 2023¹⁶ précisant la mise en œuvre de traitements d'images obtenues par drone pour prévenir des atteintes à l'ordre public et protéger la sécurité des personnes et des biens n'a pas été annulé par le Conseil d'État –, il revient la plupart du temps au juge administratif saisi par la voie du référé liberté ou du référé suspension de circonscrire au final le domaine d'action des arrêtés autorisant l'utilisation des drones de police. Si une première décision emblématique reste dans la mémoire des défenseurs des libertés¹⁷, rendue par le Conseil d'État et enjoignant à l'État de cesser la surveillance de Paris lors du confinement des populations lié à l'épidémie de Covid-19 au moyen de ce nouvel outil technologique susceptible de porter atteinte aux libertés individuelles, car déployé sans aucun cadre juridique préalable et

16. Décision n° 2023-283, 19 avr. 2023 retranscrit aux article R. 242-8 à R. 242-14 du Code de la sécurité intérieure. En effet, par une récente décision au fond, la haute juridiction administrative a considéré que le décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative, était conforme à la légalité : V. la décision CE, 30 déc. 2024, Ligue des droits de l'Homme et autres, req n° 473506.

17. CE, 18 mai 2020, Surveillance par Drones, req n°440442, 440445 : ainsi, « *compte tenu des risques d'un usage contraire aux règles de protection des données personnelles qu'elle comporte, la mise en œuvre, pour le compte de l'Etat, de ce traitement de données à caractère personnel sans l'intervention préalable d'un texte réglementaire en autorisant la création et en fixant les modalités d'utilisation devant*

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

sans aucune limite technique, une fois le régime légal d'encadrement apparu, le contrôle du juge s'affinera dans le droit fil des recommandations posées par le Conseil constitutionnel lors de sa décision sur la loi du 24 janvier 2022¹⁸. Ce dernier avait en effet estimé qu'une telle autorisation « *ne saurait cependant, sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être accordée qu'après que le préfet s'est assuré que le service ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs au regard de ce droit ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents* ». Il appartenait au juge administratif d'appliquer en quelque sorte la même logique que le contrôle de proportionnalité initié par la jurisprudence Benjamin¹⁹ afin de vérifier que l'administration, en prenant l'autorisation de survol par drone, ne ferait pas un usage excessif, c'est-à-dire disproportionné, de sa prérogative. C'est exactement ce type de contrôle qui est utilisé ici par le juge des référés grenoblois qui, eu égard au tracé de la manifestation et à la zone de captation par drone prévus, estime que « *le périmètre circulaire de captation n'est pas centré sur ce parcours mais sur le site industriel, de sorte qu'il inclut notamment des zones résidentielles situées au nord-est à*

obligatoirement être respectées ainsi que les garanties dont il doit être entouré caractérise une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée ».

18. Cons. const., 20 janvier 2022, n° 2021-834 DC, Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

19. Revue générale du droit, Conseil d'Etat, Section, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, requête numéro 17413, rec. p. 541.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

environ un kilomètre du site et du circuit de la manifestation, sans que l'inclusion de ces zones ne soit justifiée par les conséquences d'un arrêt de circulation routière ou les nécessités de la sécurité des personnes ou des biens ». Ainsi, aux termes de ce contrôle de proportionnalité s'appliquant ici à une manifestation somme toute de faible ampleur, le juge en vient à annuler l'autorisation d'utilisation des drones par manque de délimitation dans l'espace puisque ce dernier indique bien que « *eu égard, d'une part, au nombre de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance litigieuses, d'autre part, aux atteintes qu'elles sont susceptibles de porter au droit au respect de la vie privée* », il y a urgence à retirer cet arrêté préfectoral. Au contraire, dans d'autres types de contentieux et pour d'autres types de manifestations et conformément au même type de contrôle effectué par le juge administratif, les arrêtés se voient être validés : c'est ainsi que le TA Toulouse en 2023²⁰ a pu autoriser la captation, l'enregistrement et la retransmission d'images par voie de drones afin d'agir à l'encontre des rodéos urbains et a rejeté en référé la demande de suspension de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne. À cette occasion, le juge explicite la triple modalité du contrôle devant indiquer les dangers en cause : la densité urbaine et l'existence ou non de moyens moins intrusifs que la captation d'images. De nouveau, mais dans un autre type de contentieux ici, le tribunal administratif de Toulouse²¹ a confirmé la légalité de l'utilisation de

20. TA Toulouse, 24 mai 2023, requête n° 2302868.

21. TA Toulouse, ord, 5 sept. 2023, requête n° 2305272.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

ce procédé par drones afin de surveiller le chantier litigieux de l'autoroute A69 donnant lieu à oppositions, manifestations, dégradations, eu égard l'insuffisance notoire des effectifs humains des forces de l'ordre.

Si l'utilisation de cette nouvelle technologie performante fait l'objet d'une attention toute particulière tant par les milieux associatifs que par le juge administratif, traditionnel protecteur des libertés, il n'empêche que ces derniers mois auront vu sa capacité d'utilisation décuplée. En effet, à la faveur de la loi sur les Jeux olympiques²², le procédé Drones a été couplé avec des procédés algorithmiques permettant une détection de pointe ainsi qu'une intervention quasi chirurgicale dans le cadre des manifestations, des rassemblements et du maintien de l'ordre en général. Effectivement, l'article 10 de la loi JOP avait prévu à titre expérimental, et cela jusqu'au 31 mars 2025, que le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, puisse autoriser l'utilisation de traitements algorithmiques sur des images collectées au moyen d'un système de vidéoprotection ou de caméras installées sur des drones dans le but d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou par leurs circonstances, étaient particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes. Mais, une fois le procédé utilisé et l'expérimentation non renouvelée, certaines voix se font entendre pour militer désormais à

²². Loi n° 2024-380 du 19 mai 2023, JO du 20 mai, texte n° 3.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

un couplage du drone avec un procédé de reconnaissance faciale, pour l'heure totalement exclu des textes législatifs en vigueur. Car, selon certains commentateurs avertis, « *le pas franchi pour les drones n'est pas encore suffisant, notamment pour certaines maires. En effet, le législateur s'oppose toujours à la combinaison des caméras aux logiciels de reconnaissance faciale* »²³. L'heure est désormais à la réflexion sur une prochaine évolution ouvrant la voie à une société et une ville entièrement tendues vers le numérique alors qu'il serait toujours possible, voire même sans doute souhaitable, d'envisager des réflexions revenant aux sources du droit de l'urbanisme et de la sûreté urbaine et, pourquoi pas, en associant les thèmes fondateurs de « *la cité connectée et [du] droit naturel* »²⁴.

²³. LATOUR, Xavier. Le droit au service de la lutte contre la délinquance dans les ensembles d'habitation. In : *Annuaire du droit de la Sécurité et de la Défense*, 2025, p. 41.

²⁴. CERQUEIRA, Gustavo. La cité connectée et le droit naturel - Brève spéculation sur l'expérience juridique du futur numérique [en ligne]. *Revue Lexsociété*, 2025. Disponible sur : <https://cnrs.hal.science/GREDEG/hal-05131556v1>

Droit de l'environnement

Loïc TANTY

Les délits d'atteintes au patrimoine naturel commis en bande organisée

« La plus redoutable menace est celle du crime organisé dans ses formes diverses. À ceux qui choisissent délibérément de s'organiser dans le crime, la société doit répondre par une rigoureuse fermeté pénale »¹. Ces propos tenus par le ministre de la Justice Robert Badinter lors de la présentation du nouveau Code pénal devant les parlementaires auront, sans aucun doute, une résonance particulière quarante ans plus tard, le 7 novembre 2025. C'est à cette date que l'Association française des magistrats pour la justice environnementale (AFMJE) tiendra en effet son colloque annuel consacré à la criminalité environnementale organisée².

Rappelons que la commission en bande organisée de certaines infractions est aujourd'hui une circonstance aggravante définie par l'article 132-71 du Code pénal comme « *tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions* »³. La loi du 9 mars 2004 a permis d'étendre le champ d'application de la

1. Cf., par exemple, Rapport n° 300 du Sénat, deuxième session extraordinaire de 1985-1986, annexe au procès-verbal de séance du 20 février 1986, p. 16.

2. Colloque organisé à l'Université Paris-Dauphine PSL.

3. Sur les conditions d'application de cette circonstance aggravante, cf. GUÉRIN, Didier, *JurisClasseur Pénal Code - Art. 132-71 à 132-80 - Fasc. 20 : Circonstances aggravantes définies par le Code pénal*.

Droit de l'environnement

circonstance aggravante aux infractions situées en dehors du Code pénal. Il existe depuis lors des textes (codifiés ou non) qui prévoient ce type d'aggravation, comme en matière d'atteintes à l'environnement.

La circonstance aggravante a été prévue en dehors du Code de l'environnement en matière d'exploitation minière illégale⁴, de trafic de produits phytopharmaceutiques⁵ ou de trafic de bois⁶. Seuls deux articles ont été codifiés dans le Code de l'environnement en matière de trafics de déchets⁷ et d'atteintes au patrimoine naturel⁸. Toutefois, de très nombreuses infractions sont concernées puisque ces deux articles effectuent en réalité plusieurs renvois à d'autres textes. La présente contribution se focalisera ainsi sur les délits d'atteintes au patrimoine naturel.

Du point de vue sémantique, il est fréquent de lire que les infractions aggravées par la commission en bande organisée concernent le « *trafic d'espèces protégées* » ou encore les « *atteintes à la conservation des espèces protégées* ». Les termes d'« atteintes au patrimoine naturel » sont ici privilégiés, car ce sont ceux utilisés par le Code de procédure pénale⁹ et ils ont pour mérite de viser tous

4. Art. L. 512-2 I-2° du Code minier.

5. Art. L. 253-15 II- du Code rural et de la pêche maritime.

6. Art. 76 VI- de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF*, n°0238 du 14 octobre 2014.

7. Art. L 541-46 VII- du Code de l'environnement (C. env.).

8. Art. L 415-6 C. env.

9. Art. 706-73-1 7° du Code de procédure pénale.

Droit de l'environnement

les délits concernés par la circonstance aggravante de bande organisée. L'examen des textes révélera en effet que les « espèces » ne sont pas les seules concernées, tout comme l'atteinte à leur « conservation ».

Qu'il s'agisse des officiers de police judiciaire, des magistrats du Parquet ou du siège, le traitement judiciaire de ces délits implique d'identifier les infractions concernées par la circonstance aggravante, ce qui est loin d'être aisé (I), et de déterminer les effets de cette circonstance sur les peines et la procédure pénale (II).

I) Les infractions concernées par la circonstance aggravante

Le premier article du Code de l'environnement prévoyant la circonstance aggravante de bande organisée concerne les atteintes au patrimoine naturel. Il s'agit de l'article L. 415-6 du Code de l'environnement qui effectue un renvoi à trois numéros de l'article L. 415-3 du même Code (1° ; 2° ; 3°). L'appréhension de ces textes par les praticiens peut être complexe, car ces trois numéros effectuent eux-mêmes des renvois en cascade à d'autres textes qui ne sont pas tous codifiés, et qui peuvent être d'origine nationale ou supranationale. Les 1°, 2° et 3° de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement seront commentés de manière successive pour davantage de lisibilité.

Article L. 415-3 1° du Code de l'environnement - Cet article incrimine différents actes qui doivent être commis « *en violation des interdictions ou des prescriptions prévues par les dispositions de*

Droit de l'environnement

l'article L. 411-1 et par les règlements ou les décisions individuelles pris en application de l'article L. 411-2 ». Il faut avant tout comprendre ce que la violation de ces deux articles implique, avant même d'examiner les actes qui sont incriminés.

L'article L. 411-1 du Code de l'environnement prévoit une liste d'interdictions justifiées par la conservation d'espèces animales non domestiques¹⁰, d'espèces végétales non cultivées¹¹, d'habitats naturels, et de sites d'intérêt géologique. La raison d'être de ce texte est de protéger ces éléments de l'environnement en interdisant précisément une liste d'actes. L'article L. 411-2 du Code de l'environnement renvoie, quant à lui, au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles ces interdictions sont applicables (les parties du territoire concernées, la durée et les modalités de leur mise en œuvre, et les dérogations possibles¹²), ainsi que la liste limitative des espèces, habitats et sites protégés¹³. La difficulté survient à la lecture de la partie réglementaire du Code de l'environnement qui effectue elle-même de nombreux renvois. L'article R. 411-1 du Code de l'environnement prévoit, par exemple, que les espèces faisant l'objet des interdictions définies par l'article

10. Sont considérées comme espèces animales non domestiques celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme (art. R. 411-5, al. 1^{er} C. env.).

11. Sont considérées comme des espèces végétales non cultivées celles qui ne sont ni semées, ni plantées à des fins agricoles ou forestières (art. R. 411-5, al. 2 C. env.).

12. Art. L. 411-2 I, 2^o à 4^o C. env.

13. Art. L. 411-2 I, 1^o C. env.

Droit de l'environnement

L. 411-1 sont établies par des arrêtés interministériels¹⁴, voire dans certains cas préfectoraux¹⁵. Or, l'identification des textes applicables constitue un préalable indispensable puisque l'espèce, l'habitat ou le site, doit avant tout être « protégé ». Il faut également déterminer les interdictions et prescriptions applicables dans chaque situation.

Dans l'hypothèse où l'espèce, l'habitat ou le site est bien « protégé » et que les faits ont été commis en violation d'interdictions ou de prescriptions¹⁶, encore faut-il qu'ils aient conduit à un certain résultat. En effet, l'article L. 415-3 1° du Code de l'environnement incrimine le fait :

- de porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles (a) ;
- de porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées (b) ;
- de porter atteinte à la conservation d'habitats naturels (c) ;
- et de détruire, altérer ou dégrader des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que de prélever, détruire ou dégrader des fossiles, minéraux et

¹⁴. Art. R. 411-1 C. env.

¹⁵. Art. R. 411-4 C. env.

¹⁶. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a retenu comme solution que la simple abstention de satisfaire aux prescriptions de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement permettait la consommation des délits prévus par le 1° de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement : Cass. Crim., 14 novembre 2023, n° 22-86.922 (ROBERT Jacques-Henri, Cistudes à sec, Revue Droit pénal n° 1, Janvier 2024, comm. 7).

Droit de l'environnement

concrétions présents sur ces sites (d).

La technique d'incrimination utilisée est regrettable du point de vue de l'élément matériel des infractions concernées. En effet, il existe une nette différence entre la rédaction des trois premiers paragraphes (a, b, c) qui visent d'une manière générale « l'atteinte à la conservation » de certains éléments de l'environnement, et le dernier paragraphe (d) qui vise précisément la destruction, l'altération ou la dégradation de sites. Une telle différence peut surprendre puisque, comme rappelé précédemment, les actes doivent avant tout avoir été commis « en violation des interdictions ou des prescriptions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements ou les décisions individuelles pris en application de l'article L. 411-2 »¹⁷. Or, l'article L. 411-1 prévoit une liste d'interdictions qui sont beaucoup plus précises que le fait de « porter atteinte à la conservation » des espèces et des habitats protégés. On y retrouve par ailleurs l'interdiction concernant les sites d'intérêt géologique dont la formulation est très proche de l'incrimination. Le tableau proposé ci-dessous permet de comparer les deux textes.

¹⁷. Art. L. 415-3 1° C. env.

Droit de l'environnement

Art. L. 415-3 1° (incriminations)	Art. L. 411-1 (interdictions)
<p>Le fait, commis de manière intentionnelle ou par négligence grave, en violation des interdictions ou des prescriptions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements ou les décisions individuelles pris en application de l'article L. 411-2 :</p>	
<p>a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques (à l'exception des perturbations intentionnelles¹⁸) ;</p>	<p>I- 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;</p>

18. La perturbation intentionnelle est exclue du texte, car elle est déjà punie d'une

Droit de l'environnement

<p>b) De porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;</p>	<p>2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;</p>
<p>c) De porter atteinte à la conservation d'habitats naturels ;</p>	<p>3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;</p>
<p>d) De détruire, altérer ou dégrader des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que de</p>	<p>4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou</p>

amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (Art. R. 415-1 1° C. env.). La notion de perturbation intentionnelle est toutefois délicate à appréhender. Sur ce point, cf. LANDELLE, Philippe, SUAS, Charlie. De la caractérisation au relevé d'infraction de la perturbation intentionnelle des espèces protégées. *Faune sauvage*, n° 312, 2016.

Droit de l'environnement

prélever, détruire ou dégrader des fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites.	artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ; 5° La pose de poteaux téléphoniques et de poteaux de filets paravalanches et anti-éboulement creux et non bouchés.
--	---

Une interprétation stricte de la loi pénale devrait conduire à ce que chaque fait ait eu pour conséquence le résultat qui est décrit par les textes reproduits ci-dessus. Il serait donc nécessaire de constater une atteinte à l'espèce, l'habitat ou le site. Mais de quelle atteinte est-il question ? Par exemple, s'agit-il de l'atteinte à la conservation de l'espèce animale (L. 415-3 1° a) ou bien de la destruction d'un spécimen de cette espèce (L. 411-I 1°) ? Dans le premier cas, il faudrait prouver que l'acte a conduit réellement à porter atteinte à la conservation de l'espèce. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a préféré opter pour la seconde interprétation en raison du renvoi de l'incrimination à l'article L. 411-I 1° du Code de l'environnement prévoyant la liste précise des interdictions¹⁹. La Chambre civile de la Cour de cassation (qui cite d'ailleurs l'arrêt de la

¹⁹. Cass. crim., 5 avril 2011, n° 10-86.248.

Droit de l'environnement

Chambre criminelle dans sa solution) a récemment considéré qu'une cour d'appel n'était pas tenue de caractériser l'atteinte portée à la conservation de l'espèce protégée en cause, dès lors que celle-ci résultait de la constatation de la destruction d'un spécimen appartenant à l'espèce protégée (en l'espèce un faucon crécerellette), faits commis en violation des interdictions édictées par l'article L. 411-1, I- 1° du Code de l'environnement²⁰. Dès lors, il n'est pas nécessaire de caractériser une atteinte à la « conservation » d'une espèce, et la destruction d'un seul spécimen est suffisant pour que l'infraction soit consommée. À cette relative souplesse jurisprudentielle, il est important de souligner que le législateur a prévu par ailleurs que la tentative est punissable pour l'ensemble des faits incriminés²¹.

L'élément moral des infractions prévues par le 1° de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement mérite également quelques commentaires. La jurisprudence considérait qu'une faute simple (d'imprudence ou de négligence) suffisait à caractériser l'élément moral de ces infractions²². Or, depuis la loi du 24 mars 2025, les

20. Cass. 3^e civ., 30 novembre 2022, n° 21-16.404.

21. Art. L. 415-3 1° C. env.

22. Pour le cas d'un déboisement de 40,6 hectares d'arbres en violation des prescriptions prévues par les arrêtés préfectoraux de dérogation d'atteinte aux espèces végétales, cf. Cass. crim., 18 oct. 2022, n° 21-86.965 (ROBERT, Jacques-Henri. ZAR : zone à reboiser, un futur prétexte d'occupation, *Revue Droit pénal*, n° 12, décembre 2022, comm. 200). Pour le cas de la vidange d'un étang ayant altéré ou dégradé le milieu particulier des tortues cistudes, espèce animale non domestique protégée, cf. Cass. crim., 14 novembre 2023, n° 22-86.922 (ROBERT,

Droit de l'environnement

atteintes résultant d'une imprudence ou d'une simple négligence ne sont plus pénalement sanctionnées, l'article L. 415-3 du Code de l'environnement ne visant que les atteintes intentionnelles ou commises par négligence²³.

Article L. 415-3 2° du Code de l'environnement - Ce texte incrimine plusieurs faits commis « *en violation des articles L. 411-4 à L. 411-6 du [Code de l'environnement] ou des règlements et des décisions individuelles pris pour leur application* ». La technique du renvoi à d'autres textes est identique à ce qui a été commenté précédemment : des renvois à des textes de lois sont d'abord effectués, puis à la Partie réglementaire du Code de l'environnement jusqu'à la compétence des autorités administratives, pour établir des listes d'espèces. En ce sens, des arrêtés interministériels doivent désigner les espèces dont l'introduction est interdite dans le milieu naturel (les interdictions concernent aussi bien des espèces animales et végétales indigènes²⁴ que des espèces exotiques envahissantes²⁵).

Jacques-Henri. Cistudes à sec. *Revue Droit pénal*, n° 1, janvier 2024, comm. 7).

²³. Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture. Cf. LE DYLIO, Antoine, JEANCLOS, Joséphine. Les nouveaux contours du délit d'atteinte à la conservation d'espèces protégées. *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2025, comm. 52.

²⁴. Art. L. 411-4 C. env. ; Art. R. 411-31 à R. 411-36 C. env.

²⁵. Art. L. 411-5 à L. 411-7 C. env. ; Art. R. 411-37 à R. 411-45 C. env.

Droit de l'environnement

Une fois les espèces identifiées, c'est « *le fait d'introduire volontairement dans le milieu naturel, de transporter, colporter, utiliser, mettre en vente, vendre ou acheter un spécimen* »²⁶ qui est incriminé. Sont donc ici visés l'introduction en tant que telle de ces espèces qui doit être volontaire²⁷ mais aussi leur simple détention, transport, ou commerce.

Article L. 415-3 3° du Code de l'environnement - Le 3° de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement incrimine plusieurs faits commis « *en violation des articles L. 411-6 et L. 412-1 ou des règlements et des décisions individuelles pris pour leur application* ». Le champ d'application de ce texte recoupe en partie le précédent puisque le premier renvoi est le même²⁸. Le second renvoi (à l'article L. 412-1) permet, quant à lui, de viser les activités qui sont soit strictement interdites, soit encadrées (c'est-à-dire soumises à autorisation ou à déclaration préalable). Encore une fois, des arrêtés interministériels doivent préciser « *les espèces ou les catégories de spécimens d'animaux non domestiques et de végétaux non cultivés concernés, les activités soumises à autorisation ou à déclaration, le cas échéant les parties du territoire et les périodes de l'année où l'autorisation ou la déclaration desdites activités est requise* »²⁹.

²⁶. Art. L. 415-3 2° C. env.

²⁷. Car si les faits sont commis par négligence ou par imprudence, ils constituent une contravention de 4ème classe (Art. R. 415-1, 2° C. env.) et non un délit.

²⁸. En effet, les articles L. 415-3 2° et L. 415-3 3° effectuent le même renvoi à l'article L. 411-6 qui vise, notamment, les espèces exotiques envahissantes.

²⁹. Art. R. 412-1 C. env.

Droit de l'environnement

Les faits incriminés sont très nombreux afin de viser le plus largement possible les actes considérés souvent comme relevant de trafic d'espèces protégées. Ainsi, est incriminé « *le fait de produire, ramasser, récolter, capturer, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux* ».

Il faut ici mentionner que le droit international joue un rôle essentiel avec, pour ne citer qu'un exemple, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (dites convention CITES)³⁰. Cette dernière permet, par le biais de ses trois annexes, de classer les espèces en fonction de la menace qui pèse sur elles et de soumettre des activités humaines à l'obtention d'un permis ou d'un certificat. Au niveau régional, l'Union européenne (UE) a adhéré à la convention CITES en 2015³¹ et les États membres l'appliquent *via* des règlements européens. L'UE a également opté pour des annexes mais qui sont au nombre de quatre et avec parfois un degré de protection plus ambitieux que la Convention internationale³².

30. CITES, convention signée à Washington le 3 mars 1973, amendée à Bonn le 22 juin 1979, amendée à Gaborone le 30 avril 1983.

31. Décision (UE) 2015/451 du Conseil du 6 mars 2015 relative à l'adhésion de l'Union européenne à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) (JO L 75 du 19.3.2015, p. 1-3).

32. Cf. par exemple, le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

Droit de l'environnement

Du point de vue substantiel, la technique du renvoi en cascade et l'articulation des règles nationales, européennes et internationales rendent parfois le système répressif difficilement lisible. Du point de vue processuel, les effets de la circonstance aggravante de commission en bande organisée présentent plusieurs intérêts.

II) Les effets de la circonstance aggravante

L'aggravation des peines encourues - La circonstance aggravante de commission en bande organisée a pour effet d'augmenter le quantum des peines d'amendes et d'emprisonnement encourues. Vu que l'importance de l'aggravation est déterminée par le législateur pour chacune des infractions concernées, les effets de la circonstance aggravante peuvent être différents. En ce sens, la nature de l'infraction peut être modifiée si la commission en bande organisée confère une nature criminelle à une infraction qui ne constitue qu'un délit sans cette circonstance. Par exemple, le vol, qui constitue un délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende³³, est puni de quinze ans de réclusion criminelle et de 150 000 euros d'amende s'il est commis en bande organisée³⁴.

Les peines encourues pour les faits d'atteintes aux espèces, habitats et sites protégés qui ont été examinés précédemment (1°, 2° et 3° de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement) sont de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. Néanmoins, la

³³. Art. 311-3, Code pénal.

³⁴. Art. 311-9, al. 1, Code pénal.

Droit de l'environnement

commission de ces faits en bande organisée ne confère aucune nature criminelle aux infractions concernées. En effet, lorsqu'ils ont été commis en bande organisée, les peines encourues pour ces faits sont de sept ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende³⁵. L'absence de criminalisation des infractions a été un choix effectué par le législateur en 2016. La loi du 8 août 2016 a lourdement augmenté les peines encourues pour les infractions commises sans circonstance aggravante (les peines encourues étaient seulement d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende avant 2016³⁶). En ce qui concerne la circonstance aggravante en bande organisée, la peine d'emprisonnement est restée identique, contrairement à la peine d'amende qui a évolué de 150 000 euros à 750 000 euros.

Bien qu'elles aient été relevées par le législateur, ces peines encourues peuvent paraître faibles pour les infractions commises dans le cadre de réseaux criminels. En comparant certaines peines encourues en fonction des types de trafics, il est vrai que celles encourues en matière d'atteintes au patrimoine naturel sont assez faibles. Pour ne développer ici que le cas de l'importation et de l'exportation de stupéfiants, les peines encourues sont de dix ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende³⁷ et une

35. Art. L. 415-6 C. env.

36. Peines encourues entre l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

37. Art. 222-36, al. 1, Code pénal.

Droit de l'environnement

réclusion criminelle de 30 ans est encourue si les faits ont été commis en bande organisée³⁸. C'est la raison pour laquelle un rehaussement des peines encourues à la hauteur de celles concernant d'autres types de trafics pourrait être pertinent, car il est aujourd'hui moins risqué de développer un trafic d'espèces protégées que d'autres types de trafics³⁹.

Les effets procéduraux - Le principal intérêt de la circonstance aggravante de commission en bande organisée réside dans la procédure pénale applicable à l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes et des délits. Les délits d'atteintes au patrimoine naturel sont explicitement visés à l'article 706-73-1 7° du Code de procédure pénale. Les implications sont multiples car, à l'exception des règles relatives à la garde à vue, des règles spécifiques sont applicables comme en matière de surveillance⁴⁰, d'infiltration⁴¹, de perquisitions, d'accès à distance aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques accessibles au moyen d'un identifiant informatique⁴²,

³⁸. Art. 222-36, al. 1, Code pénal.

³⁹. Cf., par exemple, le rapport suivant disponible sur le site Internet de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) : Trafic des espèces sauvages et criminalité organisée. Les 10 recommandations du Comité français de l'UICN, Recommandation n° 1, 2022.

⁴⁰. Art. 706-80 à 706-80-2 du Code de procédure pénale.

⁴¹. Art. 706-81 à 706-87 du Code de procédure pénale.

⁴². Art. 706-95 à 706-95-3 du Code de procédure pénale.

Droit de l'environnement

de techniques spéciales d'enquêtes⁴³, etc.⁴⁴.

Les règles spécifiques de procédures pénales constituent un outil important pour les militaires de la gendarmerie confrontés à des trafics nationaux et internationaux impliquant notamment les trafics d'espèces protégées. Quelques affaires seront ici prises à titre d'illustration.

Le 8 avril 2025, au cours d'une opération judiciaire menée par le Détachement de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (D-OCLAESP) de la Réunion et l'Office français de la biodiversité (OFB), deux individus ont été interpellés et plusieurs oiseaux appartenant à des espèces protégées saisis. Cette opération de police judiciaire avait débuté il y a plus d'un an à la suite d'un contrôle des agents des douanes qui avaient constaté la détention par un voyageur de centaines d'œufs. La transmission d'informations et la cosaisine de plusieurs services ont permis de prouver l'existence d'un trafic organisé d'espèces protégées, dont la mise en vente sur le sol réunionnais était principalement opérée *via* les réseaux sociaux⁴⁵.

Les réseaux sociaux sont aussi utilisés par des personnes ayant des profils très variés. Au printemps 2023, par exemple, l'OFB de la Sarthe avait été informé de la mise en vente sur les réseaux sociaux

⁴³. Art. 706-95-11 à 706-95-19 du Code de procédure pénale.

⁴⁴. Se reporter aux articles 706-80 et suivants en prenant le soin de vérifier que l'article 706-73-1 est bien cité.

⁴⁵. DESJARDINS, Charlotte (Chef d'escadron). L'OCLAESP et l'OFB démantèlent un trafic d'oiseaux protégés à La Réunion. *Gendinfo*, 17 avril 2025.

Droit de l'environnement

d'oiseaux appartenant à des espèces protégées. Sous la direction du Parquet du Mans, les règles spécifiques de la procédure pénale applicable en matière de bande organisée ont été mises en œuvre : surveillances physiques, interceptions téléphoniques, géolocalisation aux fins de recherche de preuves quant à l'étendue du trafic, identification des auteurs et des moyens utilisés par ces derniers ; les profits générés par l'activité illicite nécessitant aussi des investigations bancaires et patrimoniales⁴⁶. L'enquête a permis d'identifier un réseau opérant sur plusieurs départements avec comme mis en cause des retraités, un fonctionnaire, une mère de famille sans emploi permanent, mais aussi un chirurgien⁴⁷.

D'autres affaires pourraient être citées, comme un trafic de civelles en Vendée et en Charente-Maritime⁴⁸, un trafic international de chardonnerets élégants⁴⁹, un trafic de serins du Mozambique⁵⁰, mais aussi des trafics d'espèces réglementées impliquant des mygales, boas, pythons, lézards, scorpions, tortues, etc.⁵¹.

46. FAURE, Antoine. Atteintes à l'environnement : un trafic d'espèces protégées démantelé en région Pays-de-la-Loire. *Gendinfo*, 18 novembre 2024.

47. *Idem*.

48. DESJARDINS, Charlotte (Chef d'escadron). Les gendarmes démantèlent un trafic de civelles en Vendée et en Charente-Maritime. *Gendinfo*, 26 mars 2025.

49. DESJARDINS, Charlotte (Chef d'escadron). Protection des espèces protégées : la gendarmerie démantèle un trafic international de chardonnerets élégants. *Gendinfo*, 06 octobre 2023.

50. LA RÉDACTION. Réunion : des trafiquants de serins du Mozambique interpellés. *Gendinfo*, 08 décembre 2023.

51. Atteintes à l'environnement : un trafic d'espèces réglementées démantelé par la gendarmerie et l'Office français de la biodiversité. *Gendinfo*, 22 avril 2024.

Droit de l'environnement

Dans toutes ces affaires, le renseignement est essentiel afin d'identifier et de démanteler des réseaux qui peuvent être protéiformes. À la criminalité organisée « classique » peut s'ajouter en parallèle ou en complément une criminalité organisée dite « environnementale ». En effet, la notion de bande organisée est aujourd'hui une circonstance aggravante de nombreuses infractions qui ne concernent pas uniquement le patrimoine naturel : trafic de déchets, de bois, de produits phytopharmaceutiques et d'exploitation minière illégale.

Si l'on parvient à naviguer dans le dédale des renvois en cascade de textes, on comprend, dès lors, que la circonstance aggravante de commission en bande organisée est prévue dans plusieurs cas.

La présente contribution ne peut se terminer sans souligner que la criminalité organisée environnementale est un sujet d'actualité au niveau international. En ce sens, la résolution 12/4 d'octobre 2004 de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dite convention de Palerme) a pour objet de « [renforcer] *des mesures visant à prévenir et à combattre les crimes portant atteinte à l'environnement qui relèvent du champ d'application de la Convention [de Palerme]* ». L'article 1 de cette résolution « *exhorte les États parties à adopter des mesures efficaces pour prévenir et combattre les crimes portant atteinte à l'environnement qui relèvent du champ d'application de la Convention [de Palerme], en améliorant [son application] par le renforcement de la législation, de la coopération internationale, du développement des capacités, des mesures de justice pénale et de l'action de détection et répression* ».

Rédacteurs

- **Le Général d'armée (2S) Marc Watin-Augouard** est ancien directeur du CRGN et fondateur du FIC (Forum InCyber)
- **Claudia Ghica-Lemarchand** est Professeur des universités en droit privé et sciences criminelles à l'Université Paris-Est Créteil (Paris-XII)
- **Marc-Antoine Granger** est maître de conférences HDR en droit public à l'Université Côte d'Azur, membre du Centre d'Etudes et de Recherche en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier et Fiscal (CERDACFF) et du conseil d'administration de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)
- **Jérôme Millet** est administrateur de l'État, docteur en droit, membre du conseil d'administration de l'AFDSD
- **Ysens de France** est docteur en droit, chercheur associé à la Chaire HuNum du CRGN, chargée de mission IA, Service de la Transformation (DGGN)
- **Florence Nicoud** est Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, membre du CERDACFF, de l'AFDSD et co-directrice du Master II Sécurité Intérieure
- **Loïc Tanty** est docteur en droit, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Tours

Directeur de publication :

Colonel David BIÈVRE

Rédacteur en chef :

G^{al} d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD

Équipe éditoriale :

Odile NETZER

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