

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

N° 136

Novembre 2025

EDITO

Les propos tenus par le chef d'état-major des armées ont suscité de nombreux commentaires. Certains les ont approuvés, d'autres les ont condamnés. Si l'on sort de la polémique, dressant un constat lucide du contexte géopolitique, nous sommes obligés d'admettre que la situation n'a jamais été aussi grave, si l'on fait abstraction de la crise des missiles de Cuba (1962), lorsque la guerre nucléaire a été évitée de peu. La Guerre froide avait stabilisé le « front » et développé les conflits périphériques, selon le modèle des conflits indirects décrit par le stratégiste Liddell Hart. Aujourd'hui la stratégie indirecte est toujours d'actualité, même si les résultats de Wagner devenu Africa Corps tournent à la déroute. « *La guerre hybride* »

(Suite page 2)

Edito

caractérise le conflit en Ukraine où se mêlent attaques cinétiques et attaques cybernétiques. Atteintes physiques aux infrastructures critiques, atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données, manipulations de l'information sont des formes d'action qui précèdent ou accompagnent les conflits contemporains. Les chefs militaires savent que ces modes d'action sont déjà observés en Europe. S'ajoutent des pénétrations de l'espace aérien par des aéronefs ou des drones. Ces faits ne sont pas anodins ; ils testent notre défense et, avant tout, notre esprit de défense. Il faudra bien que l'on sorte des « *Délices de Capoue* » qui ont précédé la chute de l'Empire romain. La guerre est bien à notre porte et il se pourrait bien qu'elle ait déjà manifesté ses prémices sur le territoire européen. Trop d'éléments se conjuguent pour croire encore naïvement à une paix éternelle, dès lors que nos adversaires (appelons-les encore ainsi) disent ce qu'ils font et font ce qu'ils disent. Nous avons connu dans le passé des dénis qui ne nous ont pas empêchés de connaître la guerre. Tout était écrit dans *Mein Kampf*, mais certains n'ont pas voulu y croire. Winston Churchill a bien exprimé ce refus de la vérité : « *Vous aviez à choisir entre la guerre et le déshonneur ; vous avez choisi le déshonneur et vous aurez la guerre.* » Affirmer aujourd'hui que la préparation des armées ne saurait suffire à tenir le choc face à un adversaire décidé, employant la violence en dessous du seuil nucléaire, mais qu'il faut soutenir l'action des forces avec un esprit de défense pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême n'est pas choquant : c'est un constat réaliste ! L'annonce du « *retour* » du service militaire volontaire (il n'est pas nécessaire aujourd'hui de former et d'armer certains individus...) s'inscrit dans ce mouvement de réarmement de la

Edito

Nation. Les « *dividendes de la paix* » sont une vue de l'esprit exprimée lors de la chute du Mur de Berlin. On aimerait aujourd'hui le point de vue de ceux qui en sont les auteurs, de même celui des responsables du démantèlement de l'armée française. Le Tribunal de l'histoire les jugera. Pour l'heure, il s'agit de serrer les rangs, de « *former nos bataillons* ». Les armées ont des besoins, la gendarmerie aussi, car elle doit renforcer une militarité qui a pu s'étioler au début du siècle. Les moyens humains et matériels doivent être soutenus par le droit. Est-il aujourd'hui pleinement adapté aux menaces du présent ? Il existe un droit d'exception (état d'urgence par exemple), mais il faudra sans doute revisiter notre corpus juridique, notamment s'il faut intervenir sur le territoire national dans le cadre d'une Défense opérationnelle du territoire (DOT) renouvelée. Le droit n'est jamais absent des conflits, mais il doit coller à leurs manifestations dans le monde physique comme dans le monde immatériel.

Bonne lecture de cette dernière *Veille juridique* de l'année 2025 !
Toute l'équipe rédactionnelle vous souhaite de belles fêtes de Noël.

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'ordre illégal de percuter un scooter : la sanction disciplinaire du chef de bord devant le Conseil d'État (*Note sous CE, 7^e chambre, 11 juillet 2025, n° 492409*)..... [6](#)

Droit de l'espace numérique

Intelligence artificielle, réseaux sociaux et État de droit : les clés d'un ordre public numérique responsable..... [16](#)

Actualité pénale

Loi n° 20251057 du 6 novembre 2025 modifiant la définition du viol et des agressions sexuelles..... [56](#)

Police administrative

La loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic : aspects de police administrative – Partie 2..... [80](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Maire, juge administratif et regain des arrêtés anti-mendicité...[90](#)



Marc-Antoine GRANGER

**L'ordre illégal de percuter un scooter : la sanction disciplinaire du chef de bord devant le Conseil d'État
(Note sous CE, 7^e chambre, 11 juillet 2025, n° 492409)**

La question sécuritaire en France demeure préoccupante¹, y compris en Outre-mer, en particulier en Martinique. Il y a bien sûr les violences urbaines commises « *en lien avec l'usage inquiétant des armes à feu* »² dans un contexte économique et social pour le moins fragilisé³. Il y a aussi le fléau du narcotrafic, les Antilles étant « *une zone de transit toute proche des pays producteurs, permettant de livrer de la drogue en Europe ou en Amérique du Nord* »⁴. Mais il y a également, en Martinique, plus qu'ailleurs, une délinquance routière qui se manifeste tout particulièrement par l'importance du nombre

1. Il n'est que de constater que la posture Vigipirate est actuellement maintenue au niveau « urgence attentat ». Plus largement, s'agissant de l'évolution du contexte stratégique depuis 2022, voir la *Revue nationale stratégique* 2025.

2. Rapport d'information n° 264 rédigé par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur l'action de l'État Outre-mer : pour un choc régalien, enregistré à la présidence du Sénat le 23 janvier 2025, p. 40.

3. Sur ce constat, voir le rapport d'information n° 514 rédigé par Mmes Viviane Artigalas, Jocelyne Guidez, Micheline Jacques, Évelyne Perrot, et MM. Teva Rohfritsch et Dominique Théophile, au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer relatif à la lutte contre la vie chère Outre-mer, enregistré à la présidence du Sénat le 3 avril 2025.

4. Réponse du ministre de l'Intérieur à la question posée par le sénateur Frédéric Buval, séance publique du 14 mai 2025.

Déontologie et sécurité

des refus d'obtempérer. En effet, entre 2020 et 2024, on y dénombre 7,7 refus d'obtempérer pour 10 000 habitants, contre 3,9 en moyenne sur l'ensemble du territoire français⁵. C'est un tel refus d'obtempérer qui est, d'une certaine façon, à l'origine de l'affaire commentée, tranchée par le Conseil d'État le 11 juillet dernier⁶.

Les faits sont simples : « *Alors qu'un conducteur de scooter ne portant pas de casque refusait d'obtempérer et empruntait un rond-point à contresens, arrivant face au véhicule de gendarmerie (...), [le] chef de bord du véhicule, a ordonné au gendarme qui conduisait de percuter délibérément le scooter, ce que celui-ci a refusé de faire* »⁷. Par une décision du 13 janvier 2024, le ministre des Armées a infligé au chef de bord, lieutenant de la gendarmerie nationale, alors commandant d'un détachement de surveillance et d'intervention, la sanction de vingt jours d'arrêts avec dispense d'exécution, soit une sanction du premier groupe⁸. Sans surprise, le 7 mars 2024, l'officier de gendarmerie a saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir en vue d'obtenir tout à la fois l'annulation de la décision ministérielle de sanction et l'effacement de sa mention dans son dossier administratif. Le Conseil d'État a rejeté cette requête, aucun

5. Sur ces chiffres, voir : INTERSTATS. Les refus d'obtempérer routiers enregistrés en 2024 : troisième année de baisse. *Info rapide*, n° 52, avril 2025, p. 1.

6. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, n° 492409.

7. LABRUNE, Nicolas, concl. sur CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, n° 492409, p. 2.

8. Art. L. 4137-2, 1°, e) du Code de la défense. On sait que ces dispositions prévoyant la sanction des arrêts simples ont été jugées conformes à la Constitution : Cons. const., décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, *M. Pierre T. et autre (Sanctions disciplinaires des militaires - Arrêts simples)*.

Déontologie et sécurité

des moyens n'ayant fait mouche, tant sur le plan de la légalité externe que sur celui de la légalité interne. Sous l'angle déontologique qui nous intéresse ici, deux apports de la décision méritent d'être soulignés. D'une part, la sanction est légale malgré l'absence de notification de son droit de se taire au chef de bord (I). D'autre part, la sanction est bien fondée malgré l'absence d'exécution de l'ordre donné par le chef de bord (II).

I. La légalité de la sanction malgré l'absence de notification de son droit de se taire au chef de bord

Devant le Conseil d'État, le gendarme contestait la régularité de la procédure de sanction en faisant valoir qu'il n'a pas été informé du droit qu'il avait de se taire préalablement à son audition, le 10 novembre 2023, par l'autorité militaire de premier niveau dont il relève. Pour statuer sur un tel moyen, le Conseil d'État a mobilisé – explicitement – la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et – implicitement – sa décision remarquée du 19 décembre 2024⁹.

Envisageons, d'abord, ce qui est explicite dans la décision. Dès les visas, le Conseil d'État a fait mention de la décision n° 2025-1137 QPC rendue le 30 avril 2025 par le Conseil constitutionnel en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité posée par le requérant lui-même dans le cadre de cette affaire¹⁰. De façon

⁹. CE, Section, 19 décembre 2024, n° 490157.

¹⁰. CE, 7^e et 2^e ch. réunies, 7 février 2025, n° 492409.

Déontologie et sécurité

inédite, le Conseil constitutionnel a jugé que le militaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire¹¹. Concrètement, et comme l'a rappelé le Conseil d'État, « *après avoir censuré les mots "et à la présentation de sa défense" figurant au cinquième alinéa de l'article L. 4137-1 du code de la défense en tant qu'ils ne prévoient pas que le militaire à l'encontre duquel une procédure de sanction est engagée doit être informé du droit qu'il a de se taire, [le Conseil constitutionnel] a énoncé que la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée était en principe invocable par l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité* »¹². C'est dire que le chef de bord pouvait bien prétendre au bénéfice de cette décision : il aurait dû être informé de son droit de taire, ce qui n'a pas été le cas.

Venons-en, ensuite, à l'implicite. Sans l'indiquer expressément, le Conseil d'État a reproduit *in extenso* les trois principes dégagés dans sa décision du 19 décembre 2024¹³. Premièrement, « *l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne [peut] être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement*

¹¹. Cons. const., décision n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025, M. Christophe J. (*Information du militaire du droit qu'il a de se taire*). Pour un commentaire de cette décision, voir : GRANGER, Marc-Antoine. Que reste-t-il de la spécificité de la situation juridique du militaire ?, note sous Cons. const., décision n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025, *AJDA*, 2025, n° 35, p. 1836 et s.

¹². CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 7.

¹³. CE, Section, 19 décembre 2024, préc., § 3 et 4.

Déontologie et sécurité

informé du droit qu'il a de se taire. À ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire »¹⁴. Deuxièmement, « sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent »¹⁵. Troisièmement, et surtout, « dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise (...), cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit »¹⁶. Aussi retiendra-t-on que le défaut de notification du droit de se taire, ici au militaire de la gendarmerie, n'entraîne pas mécaniquement l'illégalité de la

¹⁴. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 8.

¹⁵. *Ibid.*

¹⁶. *Ibid.*, § 9.

Déontologie et sécurité

sanction prononcée.

En l'espèce, le défaut de notification du droit de se taire est avéré, mais demeure sans incidence sur la légalité de la sanction prononcée dans la mesure où celle-ci « *ne se fonde pas de manière déterminante sur les déclarations* »¹⁷ qu'il a faites lors ou à l'issue de l'entretien du 10 novembre 2023. Les faits reprochés au chef de bord étaient effectivement établis non par ses propres déclarations, mais par le « *témoignage du gendarme auquel était intimé l'ordre à l'origine de la sanction en litige* »¹⁸.

II. Le bien-fondé de la sanction malgré l'absence d'exécution de l'ordre donné par le chef de bord

Au-delà de ces aspects procéduraux, le Conseil d'État a conclu au bien-fondé de la sanction.

En premier lieu, le Conseil d'État a vérifié l'exactitude matérielle des faits¹⁹. À ce titre, il a relevé qu'« *il ressort des pièces du dossier que, lors d'une opération de lutte contre les vols avec violence conduite au cours d'un déplacement en Martinique de l'escadron au sein duquel [le requérant] commandait un détachement de surveillance et*

¹⁷. *Ibid.*, § 10.

¹⁸. *Ibid.*

¹⁹. Rappelons que ce contrôle de l'exactitude matérielle des faits ou de l'erreur de fait est susceptible d'être exercé depuis la célèbre jurisprudence Camino : CE, 14 janvier 1916, *Camino*. Pour un commentaire de cette décision, voir : *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Dalloz, 2025, 25^e éd., p. 186-190.

Déontologie et sécurité

d'intervention, celui-ci a, à deux reprises, intimé l'ordre au chauffeur du véhicule dont il était le commandant de bord, de "percuter" un conducteur de scooter ne portant pas de casque et circulant à contresens dans un rond-point, pour tenter de l'arrêter »²⁰. Par conséquent, le Conseil d'État a considéré que le requérant n'était pas « fondé à soutenir que la sanction contestée aurait été prononcée à raison de faits matériellement inexacts »²¹. Il apparaît ainsi que les juges n'ont pas été convaincus par la stratégie contentieuse du requérant qui contestait « avoir eu l'intention de percuter le scooter et évoqu[ait] une maladresse lexicale commise dans le feu de l'action »²².

En second lieu, le Conseil d'État a examiné ensemble la qualification juridique des faits et la proportionnalité de la sanction. Avant tout, le Conseil d'État a rappelé classiquement l'étendue de son office en indiquant qu'« *il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes* »²³. Immédiatement ensuite, le Conseil d'État a décidé qu'« *eu égard aux responsabilités [du requérant], à la nature des faits [susvisés], dont il ne conteste pas sérieusement le caractère fautif et alors même que l'ordre*

²⁰. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 9.

²¹. *Ibid.*, § 11.

²². Nicolas Labrune, concl. préc., p. 4.

²³. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 12.

Déontologie et sécurité

manifestement illégal qu'il avait intimé n'a pas été exécuté par son destinataire, l'autorité militaire de premier niveau n'a pas, au regard du pouvoir d'appréciation dont elle disposait et alors même que sa manière de servir aurait donné satisfaction, pris une sanction disproportionnée en lui infligeant une sanction du premier groupe de vingt jours d'arrêts »²⁴.

À vrai dire, aucune solution alternative ne pouvait raisonnablement être envisagée. Les faits sont incontestablement fautifs (la méthode dite du « *contact tactique* » n'est pas légale en France²⁵), le requérant commandait un peloton de gendarmerie mobile et la sanction litigieuse constitue une sanction – somme toute peu sévère – du premier groupe de vingt jours d'arrêts, prononcée avec dispense d'exécution. Au demeurant, et même s'il exerce un contrôle normal en la matière, il ne revenait pas au juge de substituer son appréciation à celle de l'autorité disciplinaire en recherchant « *si la sanction choisie (...) était la seule adaptée à la gravité de la faute* »²⁶. Il devait seulement contrôler que la sanction s'inscrivait « *dans les*

²⁴. *Ibid.*, § 13.

²⁵. Sur cette méthode, voir, par exemple, le rapport d'information n° 4434 rédigé par Mme Natalia Pouzyreff et M. Robin Reda, au nom de la commission des lois sur l'évaluation de l'impact de la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 septembre 2021, p. 36, et le rapport d'information n° 2692 rédigé par MM. Thomas Rudigoz et Roger Vicot, au nom de la commission des lois sur la hausse du nombre de refus d'obtempérer et les conditions d'usage de leurs armes par les forces de l'ordre, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 mai 2024, p. 45.

²⁶. Sophie Roussel, concl. sur CE, 2^e et 7^e ch. réunies, 25 octobre 2018, n° 413590.

Déontologie et sécurité

bornes du minimum exigible et du maximum admissible »²⁷. En outre, il n'est pas discutable non plus que l'ordre demeurerait illégal, alors même qu'il n'a heureusement produit aucune conséquence dommageable.

Il reste que le juriste universitaire, affranchi des contraintes pesant sur le juge, pourra regretter que la décision n'ait pas été enrichie sur certains aspects. Par exemple, il est surprenant qu'aucune référence ne soit faite à l'article L. 4137-2 du Code de la défense, qui définit pourtant l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux militaires et prévoit, en particulier, la sanction des arrêts²⁸. Les dispositions du Code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales auraient pu également être rapportées afin de renforcer l'« *intelligibilité intrinsèque* »²⁹ de la décision. On pense, notamment, aux articles R. 434-2 et R. 434-4 du Code de la sécurité intérieure (CSI), qui, par une lecture combinée, imposent aux policiers et gendarmes nationaux investis de l'autorité hiérarchique de donner des ordres conformes aux règles du Code de procédure pénale en matière judiciaire.

²⁷. *Ibid.*

²⁸. Art. L. 4137-2, 1°, e, du Code de la défense. Cette disposition législative prévoyant la possibilité d'infliger aux militaires la sanction des arrêts simples a été jugée conforme à la Constitution : Cons. const., décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, *M. Pierre T. et autre (Sanctions disciplinaires des militaires – Arrêts simples)*.

²⁹. Expression empruntée au professeur Guy Carcassonne : « L'intelligibilité des décisions du Conseil constitutionnel ». In MBONGO, Pascal (dir.). *La qualité des décisions de justice*. Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 139-145.

Déontologie et sécurité

Pour conclure, on voudra saluer le sang-froid dont a fait preuve le conducteur du véhicule de service en refusant d'exécuter l'ordre illégal donné par son supérieur. Sous ce regard, cette décision est donc aussi l'occasion de rappeler le devoir de discernement des policiers et gendarmes nationaux, prévu par l'article R. 434-10 du CSI en ces termes : « *Le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions, preuve de discernement. Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter* ».

Droit de l'espace numérique

Sandrine Richard

« La machine d'arithmétique fait des effets qui approchent plus de la pensée que tout ce que font les animaux mais elle ne fait rien qui puisse faire dire qu'elle a de la volonté, comme les animaux. »

Pascal, *Pensées*, CXLIX

Intelligence artificielle, réseaux sociaux et État de droit : les clés d'un ordre public numérique responsable

Chapitre préliminaire

Il n'existe aujourd'hui aucun sujet plus central, plus débattu et plus déterminant pour l'avenir de nos sociétés que celui de l'intelligence artificielle (IA). L'accélération scientifique, l'intensité des investissements économiques, les débats politiques qu'elle suscite et son omniprésence dans les médias alimentent une prolifération continue d'articles, de rapports institutionnels, de plans nationaux et de prises de position internationales. L'IA occupe désormais une place si importante qu'elle structure autant les imaginaires que les décisions stratégiques des États et des entreprises.

Mais surtout, l'IA est devenue une **technologie du quotidien**, souvent invisible, parfois banale, mais toujours décisive. En l'espace de quelques minutes, un individu fait aujourd'hui appel à une multitude de systèmes d'IA : reconnaissance faciale pour

Droit de l'espace numérique

déverrouiller son smartphone, filtres anti-spam qui épurent sa messagerie, publicité ciblée reflétant une recherche effectuée la veille, suggestion de mots lors de la rédaction d'un message, guidage GPS optimisé en temps réel, assistance au stationnement ou maintien automatique dans la voie de circulation. Ces fonctionnalités sont devenues si naturelles qu'elles cessent d'être perçues comme de l'IA : elles se confondent avec l'expérience même du numérique.

Cette normalisation cache pourtant une réalité paradoxale : plus l'IA est présente, plus elle semble appartenir au futur et non au présent. Elle nourrit des imaginaires contrastés, promesse d'efficacité accrue, d'anticipation des besoins et de fluidité sociale, ou, au contraire, inquiétude d'une humanité dépossédée, dominée par des systèmes opaques et imprévisibles. Une part de cette fascination vient du fonctionnement même de certains algorithmes, dont la logique interne reste difficilement explicable, y compris pour leurs concepteurs, alimentant le fameux « *effet boîte noire* ».

Cette tension est renforcée par l'héritage culturel de la science-fiction qui, de *Metropolis* à *Black Mirror*, a forgé une vision souvent dystopique de la machine intelligente : une technologie surpuissante, potentiellement indisciplinée, parfois hostile. Les termes mêmes d'« intelligence artificielle », ou d'« IA », entretiennent cette projection, tant ils sont à la fois évocateurs, ambigus et trop génériques pour désigner des réalités aussi diverses que des systèmes experts, des réseaux neuronaux ou des algorithmes de recommandation.

Alors que ces technologies suscitent un engouement massif, leur

Droit de l'espace numérique

utilisation dans la sphère publique reste beaucoup moins étudiée. Comparée à l'avalanche de publications concernant l'IA dans le secteur privé, industriel ou scientifique, l'analyse de son déploiement dans l'action administrative demeure étonnamment modeste. Comme si l'État devait rester à la marge, simple spectateur des innovations développées par les géants du numérique, ou opérateur discret, avançant dans l'ombre au risque d'alimenter fantasmes, critiques et suspicions : surveillance généralisée, automatisation incontrôlée, substitution de l'humain par la machine.

Cette défiance repose sur une réalité : **l'administration ne bénéficie pas du même capital de confiance numérique que les acteurs privés**. Pourtant, les enjeux sont radicalement différents.

L'État porte la responsabilité d'une équation complexe qui ne pèse sur aucun autre acteur : **comment garantir la protection des citoyens, préserver leurs droits fondamentaux, assurer l'équité algorithmique, tout en permettant à l'innovation numérique de prospérer ?**

C'est dans ce contexte que se pose aujourd'hui la question centrale : **quelle législation faut-il construire pour accompagner l'essor du numérique et de l'IA, sans étouffer l'innovation ni sacrifier les protections démocratiques essentielles ?**

L'actualité récente montre la nécessité absolue d'un cadre solide : l'entrée en vigueur de l'*AI Act* en Europe, les débats internationaux sur la sécurité des modèles d'IA générative, les premières jurisprudences sur la responsabilité algorithmique, les scandales liés aux biais ou à la manipulation de contenus sur les réseaux sociaux,

Droit de l'espace numérique

et les efforts mondiaux pour réguler les usages sensibles (reconnaissance faciale, cybersécurité, *deepfakes*).

Nous sommes aujourd'hui à un moment charnière : **l'enjeu n'est plus de savoir si l'IA doit être régulée, mais comment la réguler intelligemment, pour protéger sans étouffer, encadrer sans immobiliser, responsabiliser sans freiner la créativité et la compétitivité.**

Dans cette perspective, le rôle de la puissance publique n'est plus marginal : il devient stratégique.

L'IA dans l'écosystème des réseaux sociaux bouleverse la fabrication, la circulation et la perception de l'information. *Deepfakes*, amplification algorithmique, personnalisation extrême, désinformation automatisée : ces transformations altèrent les fondements mêmes du débat public et de la cohésion démocratique.

Face à ces dérives, les institutions publiques doivent repenser la notion d'ordre public numérique, un ordre qui protège la liberté d'expression tout en luttant contre les manipulations massives et les atteintes à la vérité commune.

Cet article propose une analyse juridique, éthique et stratégique d'un nouvel ordre public numérique, aligné sur les principes démocratiques, sur le droit du numérique (DSA, *AI Act*, RGPD) et sur les exigences de confiance citoyenne.

Droit de l'espace numérique

1. Introduction : un nouvel espace de conflit informationnel

Les réseaux sociaux¹ ont créé un *continuum* inédit entre vie privée, vie publique, information, mobilisation, conflictualité et action collective.

Le premier niveau de pouvoir émane des acteurs qui contrôlent les infrastructures numériques. Les grandes entreprises du secteur, GAMAM (Google, Apple, Meta, Amazon, Microsoft), BATX (Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi) et nouveaux géants de l'IA générative détiennent un avantage considérable : celui de maîtriser l'ensemble de la chaîne informationnelle, des données aux serveurs, des algorithmes aux espaces d'expression publique.

En parallèle, l'IA transforme ces plateformes en environnements :

- hyper-personnalisés ;
- hyper-réactifs ;
- hyper-influençables.

Un pouvoir d'exclusion et de domination structurelle

Ces entreprises fixent les règles du jeu numérique. Elles déterminent :

¹. D'après le *Dictionnaire de l'Académie française* (academie-francaise.fr), un réseau social est « un groupe d'internautes unis par des liens amicaux ou professionnels, des intérêts communs ; par métonymie, site plus ou moins spécialisé qui permet à ces internautes d'échanger des avis, des commentaires ».

Droit de l'espace numérique

- ce qui est visible ou invisible ;
- ce qui devient viral ou marginal ;
- ce qui est monétisable ou non ;
- quelles données sont collectées et à quelles fins.

Cette hyper-concentration soulève des risques systémiques : frein à l'innovation, verrouillage du marché, dépendance des États à des solutions privées, fragilisation des droits fondamentaux. C'est précisément pour répondre à cette situation que l'Union européenne a mis en place le **Digital Markets Act** (DMA), qui impose aux « gatekeepers » des obligations d'interopérabilité, de partage de données non personnelles et d'interdiction de pratiques d'éviction.

La montée en puissance du lobbying algorithmique

L'essor des technologies d'IA a entraîné une explosion des investissements en lobbying, au point que ce secteur est devenu l'un des plus disputés du monde contemporain. En 2023, près d'**un milliard de dollars** ont été consacrés au lobbying lié à l'IA, soit une progression de 185 % en un an².

S'y engagent non seulement les géants du numérique, mais aussi des secteurs tels que :

². STERNCHUSS, Antoine. Les chiffres 2023-2024 du marché de l'IA dans le monde [en ligne]. Site web de *bpirance.fr*, 23 juin 2024. Disponible sur : <https://lehub.bpifrance.fr/les-chiffres-2023-2024-du-marche-de-lia-dans-le-monde/>

Droit de l'espace numérique

- les assurances (pour les modèles prédictifs) ;
- la pharmacie (pour l'analyse de données de santé) ;
- les télécoms (pour l'infrastructure 5G-IA) ;
- la finance (pour l'automatisation des risques).

Cette pression vise à peser sur le contenu des réglementations, en particulier l'*AI Act*, et à infléchir les obligations de transparence ou de responsabilité. Le risque est clair : que les normes futures reflètent davantage les intérêts privés que l'intérêt général.

La manipulation de l'opinion : du cas *Cambridge Analytica* aux IA génératives

Le scandale *Cambridge Analytica*³ a révélé à quel point des données personnelles peuvent être utilisées pour profiler, segmenter et influencer les comportements électoraux. Mais ce qui relevait alors de méthodes artisanales est aujourd'hui démultiplié par l'IA générative.

En 2024-2025 :

- des armées de faux comptes créés par IA produisent du contenu cohérent ;

3. ANDUREAU, William. Ce qu'il faut savoir sur Cambridge Analytica, la société au cœur du scandale Facebook [en ligne]. *Le Monde*, 22 mars 2018, modifié le 16 mai 2018. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2018/03/22/ce-qu-il-faut-savoir-sur-cambridge-analytica-la-societe-au-c-ur-du-scandale-facebook_5274804_4408996.html

Droit de l'espace numérique

- les *deepfakes* politiques ciblent des électeurs spécifiques ;
- des campagnes d'influence étrangères exploitent les failles des plateformes.

La démocratie se trouve alors exposée à une forme de manipulation invisible, individualisée, et extrêmement difficile à contrer.

Le pouvoir numérique de l'individu : désinformation, viralité et *deepfakes*

Si les plateformes disposent d'un pouvoir considérable, les utilisateurs eux-mêmes ont vu leur capacité d'action radicalement amplifiée par l'IA. Tout individu peut désormais produire :

- des vidéos truquées réalistes ;
- des discours politiques générés automatiquement ;
- des images ou témoignages totalement fabriqués ;
- des milliers de messages automatisés.

La conséquence est majeure : la vérité civique, jadis pilier du débat démocratique, se fragilise sous l'effet conjugué :

- des bulles informationnelles ;
- de l'amplification algorithmique ;
- de la viralité émotionnelle ;
- des manipulations orchestrées ;
- de la fabrication artificielle de contenus.

Droit de l'espace numérique

Comme le souligne l'UNESCO (2023), nous entrons dans une ère de vulnérabilité cognitive mondiale⁴.

La désinformation : un risque démocratique massif

L'IA générative permet de produire des contenus crédibles, rapides et massifs. Les fausses informations se diffusent plus vite que jamais, et la distinction entre réel et artificiel devient difficile pour le citoyen. Les *deepfakes* diffusés pendant la guerre en Ukraine ou ceux qui visent des responsables politiques européens illustrent cette dérive.

Les bulles de filtre : un enfermement algorithmique

Les systèmes de recommandation amplifient un autre phénomène : **l'isolement cognitif**.

L'IA sélectionne des contenus :

- qui confirment les opinions existantes ;
- qui renforcent les émotions les plus fortes ;
- qui favorisent le sensationnalisme sur la nuance.

Ce mécanisme fragilise le débat public, polarise la société et limite la diversité des points de vue accessibles aux citoyens.

⁴. ÉQUIPE DU RAPPORT MONDIAL DE SUIVI SUR L'ÉDUCATION. *Résumé du rapport mondial de suivi sur l'éducation 2023 : les technologies dans l'éducation : qui est aux commandes?* [en ligne], Paris, UNESCO, 2023. Disponible sur : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386147_fre

Droit de l'espace numérique

Face à ces transformations, l'État doit repenser l'ordre public, non plus seulement physique ou institutionnel, mais numérique.

Cet ordre public numérique doit articuler :

- liberté d'expression ;
- vérité publique ;
- sécurité de l'information ;
- intégrité démocratique ;
- éthique et responsabilité des plateformes.

2. L'ordre public numérique : une notion émergente

Traditionnellement, l'ordre public comprend trois dimensions :

1. la tranquillité publique ;
 2. la sécurité publique ;
 3. la salubrité publique ;
- auxquelles le Conseil d'État ajoute une dimension immatérielle :
4. la moralité et
 5. la dignité de la personne humaine.

Dans l'environnement numérique, ces catégories sont insuffisantes. Se dessine alors une notion nouvelle :

- ▷ l'ordre public numérique, défini comme la capacité d'un État à garantir un espace numérique conforme aux droits fondamentaux, à la sécurité informationnelle, à la cohésion démocratique et à la vérité civique.

Droit de l'espace numérique

Ses caractéristiques :

- il englobe les interactions sociales médiées par les algorithmes ;
- il vise à prévenir la manipulation informationnelle ;
- il cherche à maintenir une base de réalité commune nécessaire au vivre-ensemble ;
- il s'exerce en coopération avec des acteurs privés globaux (plateformes).

3. Le rôle structurant des algorithmes dans les réseaux sociaux

3.1 L'architecture algorithmique : une fabrique de visibilité

Les algorithmes sélectionnent ce qui devient visible.

Selon le DSA (*Digital Services Act*, 2024), 70 % du contenu consommé sur les grandes plateformes est déterminé par des systèmes automatisés de recommandation.

Ainsi, l'IA n'est pas un observateur : elle est un acteur qui organise ce que chacun voit et ne voit pas.

3.2 La logique de viralité : l'émotion plutôt que la vérité

Les contenus émotionnellement chargés (colère, peur, indignation) ont un taux de partage 3 à 5 fois supérieur aux contenus factuels (2022)⁵.

⁵. COMMISSION EUROPÉENNE. *Une étude révèle que les réseaux sociaux alimentent notre colère* [en ligne]. Site Web de la Commission européenne, 22 mai 2024. Disponible sur : <https://cordis.europa.eu/article/id/430608-trending-science-social-media-making-us-angrier-study-reveals/fr>

Droit de l'espace numérique

L'IA amplifie naturellement :

- la polémique ;
- le conflictuel ;
- l'identitaire ;
- le sensationnel.

3.3 Les bulles de filtration

Les systèmes d'IA créent des environnements informationnels homogènes, où chaque individu est exposé à des contenus similaires à ses préférences passées.

Cela affaiblit le pluralisme, pilier démocratique.

3.4 Deepfakes et contenus synthétiques

La génération de vidéos et d'images manipulées augmente de 900 % par an (*MIT Tech Review*, 2024).

Les risques sont :

- le discrédit de personnalités publiques ;
- le chaos social ;
- la manipulation électorale ;
- les escroqueries sophistiquées.

4. Les atteintes à la vérité civique : un danger pour la démocratie

La démocratie repose sur une vérité minimale partagée.

Or l'IA, par son effet démultiplicateur, peut fragiliser quatre

Droit de l'espace numérique

fondements :

4.1 L'intégrité informationnelle

L'information fausse peut atteindre des millions de personnes avant d'être démentie et le démenti n'a pas la même portée.

4.2 La confiance dans les institutions

La prolifération des contenus falsifiés alimente :

- le complotisme ;
- le relativisme total (« Tout se vaut ») ;
- la défiance envers les autorités.

4.3 La stabilité sociale

Manipulations coordonnées = risques de panique, de violence, de perturbation de l'ordre public.

4.4 L'égalité d'accès à la vérité

Certains citoyens accèdent à une information fiable ; d'autres vivent dans un paysage saturé de manipulations.
C'est une rupture d'égalité démocratique.

5. Le défi réglementaire : le DSA et au-delà

Pour rappeler le cadre légal en France et en Europe :

Droit de l'espace numérique

5.1 Le *Digital Services Act* (DSA)

Le DSA impose des obligations importantes :

- modération renforcée pour les très grandes plateformes ;
- transparence sur les risques systémiques (désinformation, manipulation) ;
- accès des chercheurs aux données⁶ ;
- obligations de diligence en matière de contenus illicites ;
- possibilité pour les citoyens de refuser la recommandation personnalisée ;
- création de registres publics des publicités des très grandes

6. L'article 40 du DSA vise à renforcer la transparence des données détenues par les plateformes en ligne et à faciliter la recherche d'intérêt public sur leur fonctionnement. Il définit le cadre permettant à des « *chercheurs agréés* » d'accéder aux données publiquement accessibles afin d'étudier les risques systémiques. Les très grandes plateformes et moteurs de recherche ont l'obligation de répondre à ces demandes, sauf en cas de risques majeurs pour la sécurité de leurs services ou pour la protection d'informations confidentielles, notamment les secrets d'affaires.

Le statut de « *chercheur agréé* » est accordé par les coordinateurs des services numériques aux candidats remplissant plusieurs conditions : affiliation à un organisme de recherche reconnu, indépendance commerciale, transparence sur le financement des travaux, capacité à respecter les exigences de sécurité et de confidentialité, proportionnalité de la demande au regard de l'objectif scientifique, et engagement à publier gratuitement les résultats dans un délai raisonnable.

Voir : *The final text of the Digital Services Act (DSA). Article 40, Data access and scrutiny - the Digital Services Act (DSA)* [en ligne]. Disponible sur : https://www.eu-digital-services-act.com/Digital_Services_Act_Article_40.html

Droit de l'espace numérique

plateformes, comprenant le contenu, l'identité de l'annonceur, le financeur et les paramètres de diffusion, notamment pour les publicités ciblées.

5.2 L'AI Act (2024) : un cadre européen ciblé

L'article 50 de l'AI Act introduit plusieurs obligations de marquage, mais uniquement pour certains cas :

- Les fournisseurs doivent intégrer un marquage lisible par machine sur les contenus générés ou modifiés par IA, afin de permettre leur identification ;
- Cette obligation ne s'applique pas si l'IA assure seulement une aide à l'édition sans modifier substantiellement les données d'entrée.

Pour les déployeurs (entreprises, administrations, utilisateurs professionnels) :

- Ils doivent indiquer clairement qu'un contenu est généré artificiellement lorsqu'il s'agit de *deepfakes* ou de contenus susceptibles de tromper le public ;
- Les œuvres créatives, satiriques ou fictives bénéficient d'une exemption, pour éviter d'entraver la liberté artistique.

Concernant les textes générés par IA, l'obligation de transparence s'impose uniquement lorsqu'ils visent :

- à informer le public sur un sujet d'intérêt général ;
- sauf si la publication est placée sous responsabilité éditoriale avec un contrôle humain effectif.

Droit de l'espace numérique

En outre, les systèmes d'IA pour la manipulation comportementale sont classés interdits (titre II).

Les IA utilisées pour les réseaux sociaux sont classées à haut risque lorsqu'elles influent sur les droits fondamentaux.

Ainsi, le cadre européen reste fragmentaire et vise surtout la lutte contre la manipulation du public.

5.3 Le Règlement général sur la protection des données (RGPD)

Le RGPD limite les usages abusifs des données personnelles, renforce le contrôle des individus sur leurs informations et réduit les risques de manipulation *via* des messages ciblés.

Il garantit :

- le droit d'accès ;
- le droit à l'explication ;
- la limitation des traitements discriminatoires ;
- la minimisation des données.

Ainsi, au regard de ces législations, la transparence face à l'IA est un devoir en construction.

En effet, les utilisateurs ignorent souvent comment leurs données sont collectées, utilisées ou transmises, et comment les algorithmes influencent l'exposition aux contenus. Des obligations de publication des politiques de modération, des règles de traitement des données, des paramètres de recommandation ou des procédures de plainte renforceraient donc la responsabilisation des plateformes et permettraient au public d'identifier les biais ou

Droit de l'espace numérique

pratiques problématiques.

En outre, l'usage massif de l'IA dans la création de contenus, images, vidéos, textes ou sons, pose une question devenue centrale : **faut-il déclarer qu'un contenu a été produit ou modifié par une IA ?**

Aujourd'hui, malgré l'ampleur de ce phénomène, **aucune obligation générale** de transparence n'existe encore en droit français ou européen. Seuls des régimes sectoriels imposent, ponctuellement, un tel devoir.

5.4. Une obligation de transparence encore morcelée

Ainsi, la loi n° 2023-451, modifiée en 2024⁷, impose aux influenceurs de mentionner « *images virtuelles* » lorsqu'ils publient une image représentant un visage ou une silhouette **générée ou manipulée par IA**.

La loi traite des multiples acteurs du secteur : les influenceurs, y compris mineurs, les agents d'influenceurs et les plateformes qui hébergent leurs contenus.

Une définition de l'influenceur est créée. Il s'agit des personnes

⁷. Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux (version initiale).
Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux (version consolidée).
Dossier législatif : Lutte contre les arnaques et les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux [en ligne]. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047663185>

Droit de l'espace numérique

qui contre rémunération ou avantages en nature « *mobilisent leur notoriété auprès de leur audience pour communiquer* » en ligne « *des contenus visant à faire la promotion, directement ou indirectement, de biens, de services ou d'une cause quelconque* ».

Afin d'indemniser d'éventuelles victimes, les parlementaires ont introduit le principe d'une **responsabilité solidaire entre l'annonceur, l'influenceur et son agent**. De plus, les influenceurs résidant à l'étranger hors Europe (comme à Dubaï) devront désigner un représentant légal dans l'Union européenne (UE° et souscrire une assurance civile dans l'UE dès lors qu'ils visent un public en France.

Des mesures spécifiques viennent protéger les « enfants influenceurs ». Les règles sur le travail des enfants Youtubeurs sur les plateformes de partage de vidéos, fixées par la loi du 19 octobre 2020⁸, sont étendues à toutes les plateformes en ligne (réseaux sociaux tels qu'Instagram, Snapchat ou Tiktok). Les enfants influenceurs commerciaux seront protégés par le Code du travail. Leurs parents devront signer leurs contrats avec les annonceurs et consigner une part de leurs revenus (le pécule).

Interdiction ciblée de certaines publicités

Le cadre actuel de la publicité en ligne ne permettait plus de

8. Loi du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne [en ligne]. Site Web Vie publique, 20 octobre 2020. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/273385-loi-19-octobre-2020-travail-enfants-youtubeurs-influenceurs-sur-internet>

Droit de l'espace numérique

répondre efficacement aux dérives observées chez certains influenceurs. Pour pallier ces insuffisances, la nouvelle législation renforce les interdictions et précise les obligations applicables aux contenus promotionnels.

Les influenceurs doivent désormais respecter l'ensemble des règles relatives à la publicité et à la promotion des biens et services, loi Évin, Code de la consommation, réglementation sur les produits gras, salés ou sucrés, etc.

En outre, plusieurs types de publicités sont désormais strictement prohibés, notamment celles portant sur :

- la **chirurgie esthétique** et les actes de **médecine esthétique** ;
- certains **produits et services financiers**, dont ceux liés aux crypto-actifs ;
- l'**abstention thérapeutique**, afin d'éviter la diffusion de pratiques dangereuses ;
- les **sachets de nicotine**, particulièrement prisés des adolescents ;
- les **abonnements aux pronostics sportifs** et aux services de paris ;
- toute publicité impliquant **des animaux sauvages**, sauf partenariat avec des établissements zoologiques.

La promotion des jeux d'argent et de hasard fait l'objet d'un encadrement spécifique pour protéger les mineurs, tout comme la publicité pour des formations professionnelles, notamment celles financées *via* le compte personnel de formation (CPF).

Les pratiques de **dropshipping** constituent un autre point de vigilance. En cas de vente de produits contrefaits, de mauvaise qualité ou de non-livraison, les influenceurs pourront désormais être tenus **directement responsables envers les consommateurs**.

Droit de l'espace numérique

Un effort accru de transparence envers les abonnés

Afin d'améliorer l'information du public, les influenceurs sont tenus d'apposer de manière claire et visible les mentions « **publicité** » ou « **collaboration commerciale** » sur tout contenu sponsorisé.

Pour protéger les publics les plus jeunes, les images et vidéos montrant un visage ou une silhouette **retouchés**, que ce soit par filtres ou par IA, devront porter l'indication « **images retouchées** » ou « **images virtuelles** ».

L'éducation au numérique est également renforcée : les élèves de collège devront être sensibilisés aux contenus sexistes, aux manipulations commerciales, aux risques d'arnaques en ligne et aux outils mis à disposition pour signaler des contenus illicites sur les plateformes.

Des sanctions dissuasives et un contrôle renforcé

Les influenceurs qui ne respecteraient pas ces obligations s'exposent à des sanctions particulièrement lourdes. Selon la gravité des faits, les peines peuvent aller jusqu'à :

- des **amendes pouvant atteindre 300 000 euros** ;
- des **peines d'emprisonnement** ;
- une **interdiction d'exercer l'activité d'influenceur**.

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) voit également ses prérogatives renforcées, notamment en matière de mises en demeure et d'astreintes financières à destination des influenceurs fautifs.

Droit de l'espace numérique

Une démarche d'accompagnement : le guide des bonnes pratiques

Un **guide de bonne conduite** destiné aux influenceurs et créateurs de contenus est disponible en ligne. Élaboré à la suite de la concertation nationale menée début 2023 par le ministère de l'Économie, il constitue l'une des douze mesures visant à professionnaliser et responsabiliser le secteur⁹.

En synthèse, il apparaît que la mention doit être **claire, visible et compréhensible**, quel que soit le support.

Cette règle constitue aujourd'hui l'une des rares obligations explicites visant l'usage grand public des IA génératives.

5.5. Une lacune juridique persistante

Ni la loi française ni l'*AI Act* ne posent, à ce stade, une règle simple du type : « **Tout contenu généré ou modifié par IA doit être mentionné comme tel** ».

Seules certaines situations déclenchent cette obligation : influence commerciale, *deepfakes*, contenus informatifs sensibles.

Dans un contexte où les images générées par IA circulent librement sur les réseaux sociaux et où les frontières entre vrai et faux se brouillent, cette absence de règle générale crée une **zone**

⁹. *Guide de bonne conduite : influenceurs et créateurs de contenu* [en ligne]. Site web du gouvernement [consulté le 18 novembre 2025], 26 p. Disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/guide-bonne-conduite-influenceurs-createurs-contenu>

Droit de l'espace numérique

grise pour les créateurs, les plateformes et les consommateurs.

5.6. Vers une obligation générale ?

La proposition de loi n° 675 du 2 décembre 2024¹⁰ pourrait marquer un tournant.

Elle prévoit de rétablir l'article 6-6 de la Loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), avec un principe clair :

« Toute personne publiant sur un réseau social une image générée ou modifiée par un système d'intelligence artificielle est tenue d'en mentionner explicitement l'origine. »

Si elle est adoptée, cette réforme instaurerait enfin une règle de transparence **simple, compréhensible et universelle** – répondant aux enjeux de confiance numérique et de lutte contre la désinformation visuelle.

6. Les défis éthiques majeurs

6.1 L'opacité algorithmique. Transparence : rendre lisible l'invisible

La plupart des systèmes d'IA, notamment les réseaux neuronaux

¹⁰. Proposition de loi visant à identifier les images générées par intelligence artificielle publiées sur les réseaux sociaux, n° 675, déposée le mardi 3 décembre 2024 [en ligne]. Site web de l'Assemblée nationale, 3 décembre 2024. Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0675_proposition-loi#

Droit de l'espace numérique

profonds, fonctionnent comme des « boîtes noires ». Or la transparence est essentielle lorsque des décisions affectent les droits fondamentaux : modération de contenu, évaluation d'un risque, recommandation politique...

L'AI Act impose désormais :

- l'explicabilité (XAI) pour les systèmes à risque ;
- la traçabilité des données et des modèles ;
- des audits externes obligatoires ;
- des mesures de gouvernance documentées.

Les outils tels que **LIME**, **SHAP** ou **DeepLIFT** deviennent des garanties démocratiques, permettant de comprendre la logique d'un algorithme.

Les plateformes ne fournissent pas l'accès suffisant aux mécanismes de recommandation.

Le citoyen ne comprend pas pourquoi il voit tel ou tel contenu.

6.2 L'autonomie cognitive : biais algorithmiques quand la technologie reproduit les inégalités

Les biais proviennent :

- de données incomplètes ou stéréotypées ;
- de choix de conception humains ;
- de modèles qui amplifient les préférences dominantes.

Les conséquences dans les réseaux sociaux sont :

- la surreprésentation de certains profils ou discours ;
- la marginalisation des minorités ;

Droit de l'espace numérique

- la discrimination algorithmique dans la visibilité ;
- le renforcement des stéréotypes.

La correction passe par :

- des données diversifiées ;
- des audits réguliers ;
- des tests d'équité ;
- la diversité dans les équipes de conception.

Selon l'UNESCO, les réseaux sociaux menacent la « *souveraineté cognitive* » : la capacité des individus à former leur opinion librement.

6.3 Responsabilité : qui répond lorsque l'IA cause un dommage ?

Lorsque l'IA prend une décision, plusieurs acteurs peuvent être responsables :

- le concepteur du système ;
- le fournisseur de la plateforme ;
- l'utilisateur final ;
- l'entreprise qui déploie l'IA.

Les affaires Tesla (2025)¹¹ et ChatGPT (2024)¹² montrent que la

¹¹. LE MONDE avec AFP. Aux Etats-Unis, Tesla condamné à payer près de 250 millions de dollars pour un accident mortel impliquant l'aide à la conduite [en ligne]. *Le Monde*, 2 août 2025. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2025/08/02/etats-unis-tesla-condamne-a-payer-pres-de-250-millions-de-dollars-pour-un-accident-mortel-impliquant-l-aide-a-la-conduite_6626213_3210.html-conduite_6626213_3210.html

Droit de l'espace numérique

responsabilité peut être partagée entre l'utilisateur et le fabricant, et que les systèmes d'IA doivent intégrer des garde-fous : sécurité, supervision humaine, alertes, contrôle parental, etc.

L'AI Act clarifie les responsabilités pour les systèmes à haut risque, mais les défis persistent pour les IA autonomes capables d'apprendre ou de modifier leur comportement.

Qui est responsable d'une manipulation virale ?

- la plateforme ?
- l'auteur ?
- l'algorithme ?
- l'utilisateur trompé ?

De manière générale, toute personne qui publie un contenu illégal sur Internet peut être reconnue responsable pénalement. Les régimes de responsabilité des intermédiaires en ligne, fournisseurs d'accès, hébergeurs, plateformes, directeurs de publication, réseaux sociaux, définissent dans quelle mesure ils peuvent être tenus légalement responsables des contenus publiés par leurs utilisateurs¹³.

La législation prévoit qu'il est possible de dénoncer un contenu

¹². VIGNAUD, Juliette. "Tu es prêt" : des parents accusent ChatGPT d'avoir encouragé le suicide de leur fils [en ligne]. *RTL*, 7 novembre 2025. Disponible sur : <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/tu-es-pret-des-parents-accusent-chatgpt-d-avoir-encourage-le-suicide-de-leur-fils-7900563791>

¹³. Pour en savoir plus, voir : *Responsabilité des contenus publiés sur internet : quelles sont les règles ?* [en ligne] Site web Service-public.fr, vérifié le 22 octobre 2025. Disponible sur : <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F32075>

Droit de l'espace numérique

illégal publié sur Internet quel que soit l'endroit où il a été conçu (en France ou à l'étranger). Néanmoins, les juridictions françaises sont compétentes pour juger les responsables d'un contenu illicite dès lors qu'il figure sur un site Internet accessible en France.

Les régimes de responsabilité cherchent généralement à trouver un équilibre entre trois objectifs :

1. permettre aux plateformes de modérer efficacement les contenus, surtout lorsqu'ils sont illicites ou gravement préjudiciables ;
2. protéger la liberté d'expression en évitant une modération excessive ;
3. préserver l'innovation en évitant d'imposer aux nouveaux acteurs des contraintes juridiques disproportionnées ;
4. permettre aux plateformes de modérer efficacement les contenus, surtout lorsqu'ils sont illicites ou gravement préjudiciables ;
5. protéger la liberté d'expression en évitant une modération excessive ;
6. préserver l'innovation en évitant d'imposer aux nouveaux acteurs des contraintes juridiques disproportionnées.

D'autres modèles existent. Ainsi, la section 230 du *Communications Decency Act*¹⁴ américain illustre un modèle fondé sur une large

¹⁴. BRANNON, Valerie C., HOLMES, Eric N. *Commerce & Small Business; Law, Constitution & Civil Liberties; Science & Technology* [en ligne]. Site web Congress.gov, 1^{er} avril 2024. Disponible sur : <https://www.congress.gov/crs-product/R46751>

Droit de l'espace numérique

immunité : les plateformes ne sont pas considérées comme responsables des contenus publiés par leurs utilisateurs et bénéficient aussi d'une protection pour les décisions de modération qu'elles prennent. Ce cadre est souvent présenté comme un moteur majeur de l'essor des services en ligne, même s'il fait l'objet de critiques concernant le manque de responsabilité des plateformes¹⁵.

Certains pays appliquent un principe de « *connaissance effective* » : la responsabilité ne s'applique qu'aux contenus dont les plateformes sont explicitement informées (Japon). D'autres reposent sur des mécanismes de « *notification et retrait* », obligeant les entreprises à se conformer aux décisions judiciaires (Brésil, Nouvelle-Zélande). Une tendance plus récente consiste à imposer aux plateformes un véritable devoir de vigilance, comme la loi britannique sur la sécurité en ligne, qui exige l'évaluation et l'atténuation des risques liés aux contenus préjudiciables.

Dans tous les cas, les plateformes privées conservent un rôle décisif dans la sélection, la diffusion et la modération des contenus. Les cadres de responsabilité devraient donc garantir un Internet ouvert tout en obligeant les intermédiaires à répondre aux préoccupations légitimes concernant les contenus faux, trompeurs ou illicites.

Enfin, plusieurs initiatives cherchent à mieux comprendre et

¹⁵. DEYSINE, Anne. La section 230 : quelle immunité pour les réseaux sociaux ? [en ligne] *La revue européenne des médias et du numérique*, n° 67, automne 2023. Disponible sur : <https://la-rem.eu/2024/02/la-section-230-quelle-immunite-pour-les-reseaux-sociaux/>

Droit de l'espace numérique

encadrer les algorithmes utilisés pour la modération, la hiérarchisation ou la recommandation des contenus. Des mécanismes d'accès à l'information pour les chercheurs et les régulateurs comme ceux prévus par le DSA européen (cf. *supra* p. 29) facilitent l'évaluation indépendante des risques liés à l'intégrité de l'information. L'Australie suit la même voie avec un projet de loi donnant à son autorité de régulation (*Australian Communications and Media Authority – ACMA*) le pouvoir de collecter des informations sur les mesures adoptées par les plateformes contre la désinformation et, au besoin, d'imposer des codes de conduite ou des normes obligatoires¹⁶.

6.4 L'équité informationnelle

Les groupes vulnérables sont plus exposés aux fausses informations (Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE –, 2023)¹⁷.

Dans les démocraties, la liberté d'expression et la pluralité des sources d'information constituent ainsi les fondements d'un débat

¹⁶. ACMA *legislated functions*. Site Web Australian Government [en ligne]. Disponible sur : <https://www.infrastructure.gov.au/media-technology-communications/media-laws-regulation/acma-legislated-functions>

¹⁷. OCDE. Les faits sans le faux. Lutter contre la désinformation, renforcer l'intégrité de l'information [en ligne]. Site web de l'OCDE, mars 2024, 162 p. Disponible sur : <https://www.oecd.org/fr/publications/2024/03/facts-not-fakes-tackling-disinformation-strengthening-information-integrity> ff96d19f.html

Droit de l'espace numérique

public éclairé. Garantir l'intégrité de l'information est donc essentiel à la cohésion sociale. Or, la diffusion croissante de fausses informations souvent délibérément conçues pour manipuler perturbe le débat public, amplifie les divisions et fragilise la confiance dans les institutions. Ces campagnes de désinformation, parfois orchestrées par des acteurs étrangers ou nationaux, peuvent avoir des effets majeurs sur des secteurs clés tels que la santé publique, la sécurité nationale ou la lutte contre le changement climatique, en semant le doute et en exacerbant les clivages.

Si la désinformation n'est pas un phénomène nouveau, le numérique a profondément transformé son échelle et sa vitesse de propagation. N'importe quel utilisateur peut désormais créer et diffuser du contenu sans être soumis aux exigences éthiques et méthodologiques propres aux journalistes et aux chercheurs. Cette ouverture facilite l'accès au savoir et encourage l'engagement citoyen, mais crée aussi un terrain propice à la prolifération de contenus trompeurs, accentuée par l'essor de l'IA générative.

Les plateformes privilégient souvent la viralité au détriment de la qualité de l'information : les algorithmes et les modèles économiques fondés sur l'attention transforment l'information en produit commercial plutôt qu'en bien public. Parallèlement, les comportements individuels – biais cognitifs, recherche de confirmation – influencent la manière dont les contenus sont consommés.

Face à cette situation, les États s'interrogent sur l'efficacité de leurs politiques actuelles. Une action publique est nécessaire pour contrer la désinformation, sans pour autant restreindre la liberté

Droit de l'espace numérique

d'expression. Les pouvoirs publics doivent renforcer l'intégrité de l'espace informationnel en soutenant des écosystèmes médiatiques pluralistes, transparents et fiables, tout en permettant aux citoyens d'accéder à une diversité d'idées et de faire des choix éclairés.

Le rapport de l'OCDE souligne trois axes prioritaires :

1. accroître la transparence, la responsabilité et le pluralisme des sources d'information, notamment en renforçant les médias indépendants et en encadrant les plateformes numériques ;
2. développer la résilience de la société grâce à l'éducation, à la littératie médiatique et à la mobilisation de tous les acteurs ;
3. consolider les institutions publiques, les mécanismes de coordination et la coopération internationale afin de bâtir une approche cohérente et durable.

Aucun pays ne pouvant affronter seul un phénomène global, une collaboration entre États démocratiques, secteur privé, médias, monde académique et société civile est indispensable. L'objectif **n'est pas de contrôler l'information, mais de créer un environnement où la vérité, la rigueur et la diversité demeurent les piliers du débat démocratique.**

7. L'État face aux grandes plateformes : une asymétrie structurelle

L'État doit protéger l'ordre public numérique, mais les plateformes contrôlent :

- l'infrastructure ;
- les données ;

Droit de l'espace numérique

- les algorithmes ;
- les dynamiques de viralité.

D'où un enjeu de souveraineté numérique.

Au-delà du dispositif prévu par l'article 40 du DSA (cf. *supra* p. 29), une plus grande transparence sur l'accès aux données par les tiers (chercheurs, courtiers en données, entreprises) est jugée nécessaire. On ignore souvent qui accède aux données des utilisateurs et dans quel but. Les gouvernements pourraient donc imposer la publication de rapports supplémentaires retraçant les flux de données : personnes ou organisations auxquelles les plateformes vendent ou achètent des données, ainsi que leurs relations avec les acteurs qui traitent, achètent ou demandent ces informations. De telles obligations contribueraient à mieux suivre les usages des données personnelles, en complément des lois sur la vie privée qui définissent ce qui est public ou non et les usages acceptables pour la recherche.

Les chercheurs bénéficieraient également d'une harmonisation accrue des règles et d'un accès facilité aux données à l'échelle transnationale. La réduction des obstacles diminuerait les coûts, permettrait des analyses comparatives entre pays et améliorerait la compréhension de l'écosystème informationnel mondial. Cela suppose cependant de concilier la protection de la vie privée, la confidentialité commerciale et la prévention d'un usage détourné des données à des fins gouvernementales ou lucratives.

Les pouvoirs publics cherchent aussi à renforcer la transparence des publicités politiques en ligne. Celles-ci incluent les annonces diffusées par ou pour des candidats, partis ou acteurs cherchant à

Droit de l'espace numérique

influencer une élection ou un débat d'importance nationale ou locale. Les obligations pourraient couvrir : l'identification de la provenance des contenus, les montants dépensés (y compris par les agences et cabinets tiers), des rapports normalisés et un accès ouvert à des archives consultables, afin de réduire les lacunes actuelles dans les données disponibles.

Les réglementations récentes, comme la décision de 2019 de la Commission électorale centrale d'Israël interdisant la publicité électorale anonyme en ligne¹⁸, ou certaines dispositions du DSA relatives à la publicité (cf. *supra* p. 29) témoignent toutefois d'une tendance à renforcer la transparence.

Parallèlement, la question du pluralisme, de l'indépendance et de la compétitivité des médias traditionnels reste centrale pour la qualité de l'information. Un secteur médiatique diversifié et indépendant garantit l'accès du public à des informations fiables, soutient le débat démocratique et agit comme contre-pouvoir. Or, de nombreux indicateurs montrent une dégradation : recul de la liberté de la presse, baisse de la confiance du public et diminution des ressources financières, en particulier du fait du déplacement de la publicité vers les plateformes numériques. Le déclin des médias locaux crée des « déserts médiatiques » propices à la désinformation et peut même

¹⁸. Voir : TIMES OF ISRAEL STAFF. La commission électorale n'interdit pas au Likud de faire campagne sur Internet [en ligne]. *The Times of Israël*, 7 avril 2019. Disponible sur : <https://fr.timesofisrael.com/la-commission-electorale-ninterdit-pas-au-likud-de-faire-campagne-sur-internet/>

Droit de l'espace numérique

accentuer la polarisation politique.

Face à ces défis, les gouvernements peuvent renforcer la sécurité des journalistes, lutter contre la capture des médias et promouvoir le pluralisme. La concentration excessive du marché accroît le risque d'influence politique ou économique sur les contenus. Plusieurs pays ont mis en place des dispositifs pour limiter la concentration, assurer la transparence de la propriété, révéler les bénéficiaires effectifs et prévenir les conflits d'intérêts. Des cadres législatifs européens reconnaissent l'importance de la transparence pour la démocratie et encouragent la divulgation intégrale de la structure de propriété et des relations financières.

Le soutien public au secteur médiatique joue également un rôle structurant. Les aides peuvent prendre la forme de financements directs (fonds pour le journalisme, soutien au journalisme d'investigation, projets de *fact-checking*, aides aux médias régionaux ou communautaires) ou indirectes (exonérations fiscales, subventions postales). Les radiodiffuseurs de service public, financés au moins en partie par des fonds publics mais dotés d'une indépendance éditoriale, contribuent fortement à l'intégrité de l'information, notamment *via* leurs initiatives de vérification des faits. La condition essentielle est que les aides publiques soient transparentes, objectives et dépourvues de contrôle politique sur le contenu.

Enfin, des dispositifs plus récents comme la proposition de législation européenne sur la liberté des médias visent à garantir l'indépendance éditoriale, renforcer la transparence des budgets publicitaires publics et instaurer une évaluation systématique de

Droit de l'espace numérique

l'impact des concentrations sur le pluralisme.

8. Vers un ordre public numérique éthique et conforme au droit

Une proposition avec un cadre organisé en sept piliers pourrait être suggérée :

1. Traçabilité des manipulations

Création d'un registre automatisé des contenus modifiés, générés, amplifiés par IA.

2. Éducation à la littératie numérique

Former les citoyens à détecter les manipulations.

3. Certification éthique des IA des plateformes

Sur le modèle de l'ISO 42001 pour la gestion des systèmes d'IA.

4. Détection proactive des opérations de manipulation

Coopération État–plateformes–chercheurs.

5. Procédure républicaine de « signalement d'attaque informationnelle »

Pour réagir rapidement à une attaque massive d'opinion.

6. Autorité indépendante de l'intégrité numérique

Proposée par le Conseil d'État (2022) : une structure dédiée au contrôle des IA publiques et privées ayant un impact sociétal¹⁹.

¹⁹. *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la*

Droit de l'espace numérique

La régulation n'est pas une posture protectionniste, mais un levier de souveraineté et de stabilité économique. L'IA ne doit pas être un champ d'expérimentation livré à lui-même. Sa gouvernance conditionne la confiance des citoyens, la sécurité des infrastructures et la viabilité de l'écosystème numérique mondial.

9. Conclusion : pour une République numérique de confiance

L'IA n'est pas neutre. Les réseaux sociaux ne sont pas des espaces privés.

Ils sont devenus des infrastructures démocratiques critiques. Face à l'explosion de la désinformation, à la vitesse des réseaux sociaux et à l'irruption massive de l'IA dans le débat public, une question devient cruciale : comment préserver un espace démocratique sain tout en garantissant la liberté d'expression, pilier de nos sociétés ouvertes ?

Garantir un ordre public numérique :

- protège la souveraineté cognitive des citoyens ;
- préserve la vérité civique ;

performance. Etude adoptée en assemblée générale plénière du 31/03/2022 [en ligne]. Site web du Conseil d'État, 347 p. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/intelligence-artificielle-et-action-publique-construire-la-confiance-servir-la-performance>

Droit de l'espace numérique

- stabilise le débat public ;
- renforce la démocratie.

Aujourd'hui, l'espace numérique n'est plus un lieu neutre mais un environnement régi par des logiques de viralité, d'émotion et de captation de l'attention. Pour restaurer un ordre informationnel équilibré, cinq leviers structurants émergent.

9.1. Une hygiène numérique d'État

Les pouvoirs publics doivent instaurer une véritable politique d'« hygiène numérique ». Cela implique :

- une transparence sur les critères de diffusion algorithmique ;
- l'étiquetage systématique des contenus fabriqués ou manipulés ;
- des mécanismes de signalement et d'alerte en cas de crises (élections, guerres, catastrophes, pandémies) ;
- la certification des contenus d'intérêt général.

L'objectif n'est pas de censurer, mais de donner au citoyen les moyens de comprendre ce qui influence son attention.

9.2. Une éducation forte à la littératie médiatique

Il devient impératif d'apprendre dès l'école :

- à vérifier les informations ;
- à croiser les sources ;
- à reconnaître les biais cognitifs ;
- à identifier les techniques de manipulation algorithmique.

Former les jeunes et les adultes à l'autodéfense informationnelle

Droit de l'espace numérique

est devenu aussi essentiel que leur apprendre à lire.

9.3. Un soutien renforcé aux médias professionnels

Pour résister à la concurrence déloyale des plateformes, les médias doivent être reconnus comme un bien commun démocratique. Cela passe par :

- un financement public mieux structuré ;
- des garanties d'indépendance éditoriale ;
- un regain d'accès à l'audience numérique.

La qualité de l'information doit être perçue comme un investissement collectif, non comme un produit premium réservé à ceux qui paient.

9.4. La responsabilisation des plateformes numériques

Les géants du numérique doivent assumer leur rôle d'architectes de l'espace public :

- obligations de transparence ;
- identification claire des *deepfakes* ;
- lutte proactive contre les contenus dangereux ;
- régulation de la personnalisation algorithmique.

Une charte de responsabilité contraignante s'impose, complétée par des sanctions en cas de non-conformité.

Droit de l'espace numérique

9.5. Une réflexion sur la souveraineté numérique

Plusieurs pays envisagent désormais des plateformes nationales ou la maîtrise publique des infrastructures critiques. La dépendance totale à des plateformes étrangères pose :

- un risque culturel ;
- un risque économique ;
- un risque démocratique et stratégique.

La souveraineté numérique n'est plus un slogan : c'est une condition de la résilience démocratique.

Dans un écosystème saturé de contenus émotionnels et instantanés, le journalisme professionnel demeure la seule force reposant sur :

- des méthodes ;
- des règles ;
- une éthique ;
- une responsabilité devant la loi.

Les réseaux sociaux récompensent l'indignation, la peur, le conflit.

Les rédactions, elles, valorisent la vérification, la hiérarchie, le temps long.

En 2024, 80 à 90 % de la viralité d'un contenu dépend de sa charge émotionnelle. Selon le *Stanford Internet Observatory*²⁰, les titres

²⁰. MASSE, Benjamin. *60 chiffres et statistiques sur les réseaux sociaux [2024]* [en ligne]. Blog hubpost.fr, 7 décembre 2023. Disponible sur : <https://blog.hubspot.fr/marketing/chiffres-reseaux-sociaux> Les chiffres clés d'Internet et des réseaux sociaux dans le monde en avril 2024

CAILLEBOTTE, Étienne. *Les chiffres clés d'Internet et des réseaux sociaux dans le*

Droit de l'espace numérique

indignés se diffusent 5,6 fois plus vite que les analyses factuelles. Pendant ce temps, les médias, pris dans un modèle économique fragile, doivent financer des enquêtes longues dans un environnement dominé à 72 % par les revenus publicitaires des géants du numérique.

Un exemple illustre la différence d'impact : une enquête menée par *Le Monde* sur les appels d'offres militaires européens a provoqué des démissions et une audition parlementaire²¹. Aucun contenu viral ne peut rivaliser avec cette capacité de transformation institutionnelle.

Or, le journalisme de qualité disparaît progressivement derrière des *paywalls*, tandis que les contenus simplistes et trompeurs circulent librement et massivement. Cette asymétrie fragilise toute la structure démocratique.

Donc il convient de réinventer l'écosystème : non pas en battant les réseaux sociaux, mais en redessinant les règles.

Le futur ne sera pas un avenir sans information. Il sera un avenir inondé d'information.

monde en avril 2024. blogdumoderateur.com, 25 avril 2024. Disponible sur : <https://www.blogdumoderateur.com/chiffres-cles-internet-reseaux-sociaux-monde-avril-2024/>

²¹. BARUCH, Jérémie, MICHEL, Anne. « Russian Secrets » : les failles de l'Europe pour contrôler la vente de ses biens à double usage. *Le Monde*, 23 octobre 2023. RFI avec BENAÏET, Pierre. L'Otan empêtrée dans un scandale de corruption. *RFI*, 21 octobre 2025.

Droit de l'espace numérique

Dans un monde où la vérité circule moins vite que le mensonge, où l'émotion écrase le raisonnement, où l'algorithme dicte ce que chacun voit, la démocratie doit absolument repenser son écosystème médiatique.

Le citoyen passif devient un maillon faible. Le citoyen exigeant devient un acteur de résilience.

Il ne s'agit pas de freiner le progrès. Il s'agit d'empêcher que la liberté se dissolve dans un chaos cognitif.

Le journalisme est vulnérable. Mais il est aussi notre dernier rempart.

Dans un monde saturé d'informations et d'IA génératives, **la résilience démocratique dépend d'une triple alliance : citoyens formés, médias robustes, plateformes responsables.**

C'est à cette condition que l'espace public pourra rester un lieu de liberté et non devenir un champ de bataille informationnel.

À l'ère des réseaux sociaux et de l'IA, défendre l'ordre public, c'est défendre la vérité.

Défendre la vérité, c'est défendre la République.

Actualité pénale

Claudia Ghica-Lemarchand

**Loi n° 2025-1057 du 6 novembre 2025 modifiant la
définition du viol et des agressions sexuelles**

Les mots utilisés pour introduire l'exposé des motifs de la loi de 2025 réformant la définition des agressions sexuelles et du viol semblent s'imposer, tant le constat est implacable. *« Si la violence suscite l'inquiétude et la réprobation générale, il est néanmoins des actes de violence que notre société tolère plus que d'autres »*. Pourtant, la phrase n'est que la reprise du constat formulé en 1980, lors de l'adoption de la loi du 23 décembre de cette même année, qui a posé la définition juridique qui allait régir la matière pendant près de cinquante ans. En effet, le Code pénal (c. pén.) adopté en 1992 a repris les mêmes termes juridiques dans une articulation source de lacunes dans la répression et qui a nécessité de nombreuses évolutions légales et jurisprudentielles.

Synthèse des débats qui secouent notre société, des conventions internationales qui poursuivent une uniformisation du droit au détriment des particularités nationales, des décisions de justice, la réforme actuelle a choisi d'intégrer le consentement de la victime au nombre des éléments constitutifs des agressions sexuelles, modifiant la structure de ces dernières, mais aussi la conception générale de l'élément matériel en droit français.

Actualité pénale

I. Les carences persistantes de la définition modifiée des agressions sexuelles

Le Code pénal de 1992 a choisi de définir les agressions sexuelles comme des « *atteintes sexuelles commises avec violence, contrainte, menace ou surprise* ». Le choix de la méthode par référence et de l'addition des quatre adiminicules a suscité de nombreuses difficultés.

A. Les différentes catégories d'infractions sexuelles

Le Code pénal distingue deux catégories d'infractions sexuelles.

D'une part, les atteintes sexuelles, selon l'article 227-25 c. pén., répriment des comportements de nature sexuelle commis sur la victime, alors même qu'elle y a consenti. Pour cette raison, le législateur applique exclusivement cette infraction à deux situations distinctes. La première implique un auteur majeur et une victime mineure de moins de quinze ans (227-25 c. pén.). La seconde implique un auteur majeur ayant une autorité de droit ou de fait sur la victime qui est nécessairement mineure âgée de plus de quinze ans (227-27 c. pén.). Ces deux situations sont les seules prenant en compte les éléments de minorité de la victime et les qualités de l'auteur (majeur, autorité) dans le cadre de la structure juridique de l'infraction, selon les définitions admises par le nouveau Code pénal.

D'autre part, les agressions sexuelles répriment un comportement de nature sexuelle, mais imposé par « *violence, contrainte, menace ou surprise* », qui était initialement fondé sur une atteinte sexuelle.

Actualité pénale

Ces moyens permettaient de distinguer « *l'atteinte* » de « *l'agression* » sexuelle dans ce qu'elle a d'assujettissement de la victime par la force physique ou morale. Au sein de cette dernière catégorie, il convient de distinguer deux types d'infractions, selon le comportement de l'auteur et l'atteinte subie par la victime. Le viol est caractérisé par « *tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit* », alors que les « *autres agressions sexuelles* » répriment tous les autres comportements portant atteinte à la liberté sexuelle, indépendamment de leur nature.

Sans l'exprimer formellement, le Code pénal distinguait implicitement les deux catégories d'atteintes et d'agressions sexuelles selon le critère de consentement. L'interprétation stricte de la loi pénale renvoyait les juges à la notion de « *violence, contrainte, menace, surprise* » comme moyen d'imposer le comportement sexuel à la victime et de la forcer à subir une situation qu'elle n'avait pas voulue.

B. Le comportement puni par l'infraction

La définition des agressions sexuelles était fondée sur la « *violence, contrainte, menace, surprise* », ce qui a suscité des difficultés et évolutions multiples. Il est incontestable que la définition vise le comportement de l'auteur, conformément à la conception française de l'élément matériel défini restrictivement comme l'activité physique matérielle de l'auteur. Même si le texte ne donne pas de définition claire et précise des notions utilisées, la « *violence* » semble faire référence à la force physique, alors que « *la menace* » cible plutôt la force morale, la « *contrainte* » permet de réunir les

Actualité pénale

deux, et la « *surprise* » puise son inspiration dans les caractéristiques du consentement. Cependant, la jurisprudence s'est heurtée à de nombreuses difficultés dans le cadre de l'application de cette définition.

Une des plus grandes difficultés est intervenue lors de l'application de cette définition des agressions sexuelles aux mineurs. Considérés comme personnes particulièrement vulnérables par le droit pénal, cet état peut être aggravé lorsqu'elles sont dans une situation particulière en raison des liens qui les unissent à l'auteur (par exemple, un membre de leur famille). En vertu des principes d'interprétation stricte de la loi pénale et *ne bis in idem*, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a refusé de considérer que les éléments tels que le jeune âge de la victime ou l'autorité que l'auteur exerce sur elle constituent en eux-mêmes la contrainte, au sens exigé par le Code pénal. Le législateur a effectué plusieurs modifications afin de préciser que la contrainte peut être « *physique ou morale* » et qu'elle peut résulter d'une différence d'âge entre l'auteur ou la victime, de l'autorité qu'il exerce sur elle, combinées à une différence d'âge significative ou à l'abus de vulnérabilité de la victime mineure de moins de quinze ans (article 227-21-1). Il est important de noter que cette définition s'est vu reconnaître un caractère interprétatif par le Conseil constitutionnel, ce qui a permis aux juges de lui donner une application rétroactive.

La réforme majeure de ces dernières années a été représentée par la loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels qui a ajouté deux nouvelles incriminations comblant des lacunes pointées par la jurisprudence. En premier lieu,

Actualité pénale

l'article 222-23-1 punit les relations sexuelles illégales entre un majeur et un mineur de quinze ans lorsque la différence d'âge entre eux est supérieure à cinq ans ou que les faits ont été commis en échange d'un avantage économique ou sa promesse. Ensuite, l'article 222-23-2 réprime l'inceste, de façon autonome, rompant radicalement avec l'analyse juridique des lois successives de 2010 et de 2016 qui l'utilisaient comme une circonstance sur-aggravante, amoindissant son effet juridique sur la qualification pénale, ainsi que sur la répression. Ainsi, les agressions sexuelles et le viol sont incestueux lorsqu'ils sont commis sur le mineur par un majeur lorsqu'il « *est un ascendant ou toute autre personne mentionnée à l'article 222-22-3 ayant sur le mineur une autorité de droit ou de fait* ». Cette réforme constitue une progression majeure de l'évolution des infractions sexuelles en permettant de punir des comportements se fondant sur des éléments objectifs, alors qu'ils échappaient auparavant à la répression en raison de la difficulté, voire même l'impossibilité, de prouver la « *violence, contrainte, menace ou surprise* ». Le contexte des faits, la qualité des personnes impliquées, deviennent des éléments constitutifs de l'infraction. Leur prise en compte à ce titre se fait au détriment du comportement de l'auteur de l'infraction qui voit sa responsabilité pénale engagée plus en raison de ses caractéristiques que de ses agissements. Cependant, si cette réforme s'inscrit dans le cadre de l'évolution de la définition juridique du viol et des agressions sexuelles, elle ne la parachève pas.

La frontière entre les atteintes et les agressions sexuelles, fondée sur le critère implicite du consentement, se trouve brouillée. Si de nombreuses améliorations de fond (éléments constitutifs, création

Actualité pénale

des infractions autonomes de relations illégales avec mineur de quinze ans et l'inceste) et de forme (la prescription) peuvent être saluées, le consentement n'est toujours pas pris en compte à titre autonome dans le cadre de la définition juridique des agressions sexuelles et du viol. Pressé par les conventions internationales et une partie de la doctrine, le législateur effectue une réforme attendue en lui donnant une reconnaissance formelle au titre des éléments constitutifs de l'infraction.

II. Une nouvelle définition générale originale

La loi du 6 novembre 2025 procède à deux modifications des éléments constitutifs du viol et des agressions sexuelles d'importance inégale. Si la prise en compte du consentement domine l'intérêt juridique de la réforme, l'extension de son champ matériel est évidente.

A. La référence à un acte sexuel

La nouvelle loi élargit matériellement la définition des agressions sexuelles et du viol, mais surtout elle essaie de mieux déterminer la distinction à opérer entre les atteintes et les agressions sexuelles. Trois modifications peuvent être notées.

D'une part, la loi de 2025 étend l'acte matériel caractérisant le viol, selon l'article 222-23 c. pén. Au début délimité comme une pénétration définie de manière générale, par l'adjonction de l'expression « *de quelque nature qu'il soit* », il a été progressivement étendu « *à tout acte bucco-génital* » pour englober les fellations,

Actualité pénale

ensuite « *commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur* » afin de rendre punissables les actes commis par la victime sur l'auteur, mais aussi imposés par ce dernier (loi du 21 avril 2021, cf. *supra* p. 59). La loi de 2025 continue cette extension en ajoutant tout acte « *bucco-anal* » pour tenir compte spécialement de ce comportement qui se trouvait exclu par la référence expresse à « *génital* ». Ainsi, des actes qui ne constituent pas à proprement parler des pénétrations peuvent entrer dans le champ de la répression.

D'autre part, les nouvelles dispositions communes aux viol et autres agressions sexuelles définies à l'article 222-22 c. pén. prévoient une coordination et une mise en cohérence des définitions juridiques de ces deux catégories. En effet, le viol pouvait être commis « *sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur* », précision absente des autres agressions sexuelles, alors même que le viol appartient à cette catégorie. L'expression est intégrée à l'article 222-22, alinéa 1^{er}, applicable à toutes les infractions d'agressions sexuelles, viol ou autres, donnant une portée générale à cet élément.

Enfin et surtout, l'agression sexuelle n'est plus définie par rapport à l'atteinte sexuelle plus les quatre comportements spécifiques. La nouvelle version de l'article 222-22, alinéa 1^{er}, définit l'agression sexuelle comme « *un acte sexuel non consenti* », marquant une double évolution de la définition juridique. D'une part, l'agression sexuelle n'est plus fondée sur l'atteinte sexuelle, pour améliorer la distinction entre les deux catégories. En dépit de l'évolution sémantique, la confusion reste possible dans les hypothèses de viol incestueux et fondé sur les relations avec un mineur de quinze ans

Actualité pénale

puisqu'elles peuvent constituer une atteinte sexuelle ou une agression sexuelle autonome. Cependant, les mots employés par les articles d'incrimination favorisent les qualifications d'agressions sexuelles, donc les plus graves. D'autre part, l'agression sexuelle est un acte sexuel « *non consenti* ». Si l'alinéa 3 exclut le consentement en cas de « *violence, contrainte, menace ou surprise* », l'élément constitutif du viol est caractérisé par le non-consentement qui devient central dans la qualification pénale du comportement.

B. L'absence de consentement

Si les discussions se cristallisent sur le consentement, les incriminations de viol et agression sexuelle reposent sur son absence, puisque la négation est centrale dans la définition juridique apportée par la loi du 6 novembre 2025. Si cette modification ne semblait pas nécessaire en vertu des engagements internationaux de la France, elle constitue une manifestation claire de politique criminelle afin d'engager une répression résolument plus ferme contre les infractions sexuelles.

1. Le contexte international

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite Convention d'Istanbul, signée par la France en 2011 et ratifiée en 2014, fait référence au consentement puisque son article 36 rappelle, « *le consentement doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la personne considérée dans le*

Actualité pénale

contexte des circonstances environnantes ». Aucune modification n'a été apportée à la législation française, ayant été considérée comme inutile, compte tenu de la prise en compte implicite, mais déterminante, du consentement de la victime dans le cadre de l'incrimination. Cependant, deux rapports du Groupe d'experts sur la violence à l'égard de la femme et la violence domestique (GREVIO) établis en 2019 et 2025, pointent et déplorent la réticence du législateur français à l'égard de l'intégration du consentement dans les éléments constitutifs du viol. Plus particulièrement, le rapport d'évaluation de référence du 19 novembre 2019 souligne que la définition du viol en droit français engendre une « *forte insécurité juridique générée par les interprétations fluctuantes des éléments constitutifs* » de l'infraction (violence, contrainte, menace ou surprise) et ne permet pas « *d'englober la situation de toutes les victimes non consentantes, notamment lorsque celles-ci sont en état de sidération* » alors qu'une « *telle définition permettrait (...) d'opérer le changement de paradigme nécessaire pour reconnaître la centralité qui revient à la volonté de la victime, et permettrait à la France de se ranger du côté de ces pays qui ont déjà franchi ce pas important* ».

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a aussi considéré les insuffisances de la définition juridique française du viol comme étant une violation des libertés et droits fondamentaux sauvegardés par la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CSDH). Dans trois arrêts rendus le 24 avril 2025, la Cour condamne la France pour violation des articles 3, 8 et 14 de la Convention dans le cadre de l'absence de répression appropriée d'actes sexuels commis sur mineurs vulnérables.

Actualité pénale

La Cour relève que l'incrimination de viol prévue à l'article 222-23 du c. pén. ne comprend aucune référence expresse à la notion de « *consentement* ». Il en est de même des dispositions applicables aux agressions sexuelles à l'encontre des mineurs. Toutefois, le défaut de consentement est de longue date pris en considération par la Cour de cassation dans sa jurisprudence. Les juridictions internes n'ont pas dûment analysé l'effet de toutes les circonstances environnantes ni n'ont suffisamment tenu compte, dans leur appréciation du discernement et du consentement des requérantes, de la situation de particulière vulnérabilité dans laquelle elles se trouvaient, en particulier eu égard à leur minorité. Rappelant que le consentement doit traduire la libre volonté d'avoir une relation sexuelle déterminée, au moment où elle intervient et en tenant compte de ses circonstances, la Cour considère que, compte tenu à la fois du cadre juridique alors applicable et de l'application qui en a été faite, l'État défendeur a manqué à ses obligations positives qui lui imposaient, eu égard aux exigences résultant de sa jurisprudence et à la lumière des standards internationaux, d'appliquer effectivement un système pénal apte à réprimer les actes sexuels non consentis. Elle rappelle qu'elle n'est pas appelée à statuer sur la responsabilité pénale des auteurs des faits litigieux et que les constats qui précèdent ne sauraient donc être interprétés comme un avis sur la culpabilité des personnes mises en cause en l'espèce. Elle reconnaît aussi une victimisation secondaire d'une des victimes car, à deux reprises au moins, les autorités nationales ont manqué à leur obligation de protéger la dignité de l'intéressée, en l'exposant à des propos culpabilisants, moralisateurs et véhiculant des stéréotypes sexistes propres à

Actualité pénale

décourager la confiance des victimes dans la justice. La Cour relève « *qu'il existe aujourd'hui un consensus grandissant au sein des États parties pour intégrer expressément, dans la définition du viol, la notion de consentement éclairé et consacrer le défaut d'un tel consentement comme un élément constitutif de l'infraction (...). Par ailleurs, les engagements internationaux de la France, en particulier la ratification de la Convention d'Istanbul en 2014, appellent une telle évolution, même si l'État défendeur conserve une certaine marge pour définir, dans sa législation, les critères d'un consentement libre* » (§208).

La CEDH a confirmé son analyse dans son arrêt rendu le 4 septembre 2025 contre la France sur la qualification pénale d'actes sexuels sado-masochistes intervenus entre une jeune préparatrice en pharmacie et son chef de service à l'hôpital. Si l'auteur se prévalait de son consentement par la signature d'un contrat « *maître-chienne* », la situation révélait une emprise personnelle et professionnelle sur la victime. La Cour note que, si la notion de consentement est absente de la loi, la jurisprudence la prend en compte depuis longtemps. Elle relève également « *qu'il existe aujourd'hui un consensus grandissant au sein des États parties pour intégrer expressément, dans la définition du viol ou des infractions équivalentes, la notion de consentement éclairé et consacrer le défaut d'un tel consentement en tant qu'élément constitutif de l'infraction* » (§ 150), renforcés par les engagements internationaux de la France, « *en particulier la ratification de la Convention d'Istanbul, qui appellent une telle évolution, même si l'État défendeur conserve une certaine marge pour définir, dans sa législation, les critères d'un consentement libre* » (*idem*). À cet égard, la Cour prend note, « *après*

Actualité pénale

avoir relevé les lacunes existantes du cadre juridique visant à protéger les droits des victimes sexuelles, des évolutions importantes de la législation française intervenues en la matière depuis 1980, ainsi que de l'adoption » en cours d'une proposition de loi réformant la définition pénale du viol et des agressions sexuelles. La CEDH considère que le contrat ne rend pas compte du véritable consentement de la victime, qu'au contraire, il « constitue manifestement l'un des instruments du contrôle coercitif mis en œuvre » par l'auteur sur la victime. En opposant à la victime « la signature de ce document, la cour d'appel de Nancy l'a exposée à une forme de victimisation secondaire, un tel raisonnement étant à la fois culpabilisant, stigmatisant et de nature à dissuader les victimes de violences sexuelles de faire valoir leurs droits devant les tribunaux ». La Cour en conclut que les autorités nationales ont manqué à leur obligation de protéger la dignité de la victime, ce qui constitue une violation de l'article 3 CSDHLF, suscitant des réactions dans l'ordre national.

L'Union européenne a adopté le 14 mai 2024 une directive (2024/1385) sur la lutte contre la violence faite aux femmes et la violence domestique considérées comme « *une violation des droits fondamentaux tels que le droit à la dignité humaine, le droit à la vie et à l'intégrité de la personne, l'interdiction des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la liberté et à la sécurité, le droit à la protection des données à caractère personnel, le droit à la non-discrimination, notamment la discrimination fondée sur le sexe, et les droits de l'enfant, tels qu'ils sont consacrés dans la Charte et dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant* ». La

Actualité pénale

directive vise expressément les mutilations génitales féminines, le mariage forcé, la cyberviolence, la traque furtive en ligne, le cyberharcèlement, l'incitation à la violence et à la haine en ligne, le harcèlement sexuel au travail. Cependant, elle ne propose pas une définition unique d'infractions sexuelles, mais se penche sur l'amélioration de la protection des victimes par des moyens concrets (signalement, ordonnance de protection, assistance, etc.) et les risques de victimisation secondaire. L'article 35 impose aux États de prendre des mesures « *appropriées* », mais qui sont de nature non pénale, afin de traiter « *en particulier, du rôle central du consentement dans les relations sexuelles, qui doit être donné volontairement comme résultante du libre arbitre de la personne* », sans arriver à l'imposer comme élément constitutif aux États membres.

2. Les frémissements en droit interne

La modification des dispositions du Code pénal a été maturée par le législateur, même si elle s'accompagne de réactions prudentes de la part des praticiens et experts. Si elle n'était pas nécessaire d'un point de vue technique, elle exprime la volonté manifeste du législateur d'inscrire sa politique pénale dans une démarche, à la fois active et pédagogique, de lutte contre les infractions sexuelles.

La proposition de loi visant à modifier la définition du viol et des agressions sexuelles n° 842 a été déposée à l'Assemblée nationale le 21 janvier 2025 et a été adoptée rapidement grâce à la procédure d'urgence engagée par le gouvernement. Elle traduit dans la législation les propositions formulées par la mission d'information

Actualité pénale

parlementaire transpartisane ayant rendu ses conclusions en décembre 2023. Celle-ci a considéré le droit français comme non conforme aux différentes normes internationales (Convention d'Istanbul, CSDHLF, etc.) aboutissant à un échec dans deux de ses fonctions essentielles. D'une part, la fonction expressive du droit pénal est inhibée par le silence de la loi. Plutôt que de saisir tout acte non consenti, le débat est déplacé vers la bonne ou mauvaise victime selon son degré de résistance. D'autre part, la fonction de répression est insuffisamment enclenchée, car le droit pénal peine à appréhender toutes les formes de rapports sexuels imposés, les cas de sidération, emprise, coercition, abus de vulnérabilité ne rentrant pas toujours dans la liste légale de « *violence, contrainte, menace ou surprise* ». La combinaison de ces deux facteurs aboutit à un taux de réponse pénale nettement inférieur à celui que connaissent d'autres infractions, se traduisant par des classements sans suite ou des décisions constatant l'absence d'infraction. Le rapport accompagnant la proposition de loi proposait l'intégration de l'absence de consentement dans les éléments constitutifs du viol pour cesser l'utilisation d'une forme de compréhension ou tolérance à l'égard de ces comportements – « *qui ne dit mot, consent* ».

L'avis rendu par le Conseil d'État (CE) sur l'évolution de la définition des agressions sexuelles rendu le 6 mars 2025 est riche en enseignements et préconisations, même s'ils ne recueillent pas tous une adhésion totale.

Si la modification de prise en compte du consentement n'est pas rendue nécessaire par les conventions internationales, le CE considère qu'en « *consacrant dans la loi la notion centrale d'absence*

Actualité pénale

de consentement, la proposition de loi exprime clairement, tant dans la dimension préventive que répressive de la loi pénale, que les agressions sexuelles portent une atteinte au principe fondamental que constitue la liberté personnelle et sexuelle de chacun, qui doit être protégée, ainsi qu'au droit au respect de son intégrité physique et psychique par autrui ». Les modifications proposées doivent être appréciées au regard des principes constitutionnels et conventionnels de légalité criminelle et pénale, de la présomption d'innocence, des éléments constitutifs de l'infraction exigés par le Code pénal, ainsi que du principe de responsabilité pénale personnelle. L'avis souligne la pleine autonomie de la notion de consentement en matière pénale qui ne peut résulter ni de l'existence d'un consentement civil, tel que celui donné dans le cadre du mariage ou du Pacte civil de solidarité (PACS), « *ou encore par la rédaction d'un contrat préalable par lesquelles les parties conviendraient de relations et les décriraient* », ni d'un accord commercial, comme un rapport convenu dans le cadre d'un acte de prostitution en échange d'une rémunération. Si le consentement a cristallisé toutes les polémiques, c'est son absence qui a intégré la structure juridique des agressions sexuelles.

3. L'absence de consentement

L'absence de consentement devient le principal élément de caractérisation de l'infraction. L'incrimination, qui était auparavant centrée sur le comportement de l'auteur de l'infraction (« *violence, contrainte, menace, surprise* »), cible désormais l'absence de consentement de la victime, en modifiant substantiellement

Actualité pénale

l'élément matériel, dans le cas précis du viol et des agressions sexuelles, mais aussi dans sa définition générale reposant sur la prise en considération de ses composantes.

L'articulation du consentement et des quatre modes de réalisation de l'infraction que sont « *la violence, la contrainte, la menace ou la surprise* » constitue une des questions centrales de la réforme. Entre une suppression pure et simple des quatre adminicules et la référence unique qu'ils constituent, une voie médiane a été adoptée. L'article 222-22 c.pén., alinéa 3, dispose « *il n'y a pas de consentement si l'acte à caractère sexuel est commis avec violence, contrainte, menace ou surprise, quelle que soit leur nature* », combinant les deux composantes. Le Conseil d'État, dans sa décision sus-citée, y a vu plusieurs avantages.

D'une part, « *les impératifs de sécurité juridique commandent en effet le maintien de ces références, qui en outre répondent à la nécessité de caractériser l'action ou le comportement illicite de l'auteur de l'infraction conformément aux exigences qui découlent du principe de légalité des délits et des peines* ».

D'autre part, cette formule permet de préserver les acquis jurisprudentiels, en donnant au nouveau texte une portée interprétative. À ce titre, le CE a recommandé la suppression de l'adverbe « *notamment* » qui accompagnait cette formule, car elle permettait de définir un crime comme résultant « *notamment* » de certaines circonstances, « *sans identifier celles qui pourraient aussi être retenues, laissant une marge indéterminée d'identification des faits susceptibles d'être qualifiés de criminels* », contrairement aux principes constitutionnel et conventionnel de légalité des délits et

Actualité pénale

des peines et du principe de clarté et d'intelligibilité de la loi pénale. De plus, la définition est doublement générale. Elle figure à l'article 222-22 qui est la clé de lecture des agressions sexuelles. La loi a ajouté aux quatre comportements l'expression « *quelle que soit leur nature* », pour insister sur la malléabilité des situations de contrainte et de menace, qui ont été étendues pour englober l'emprise ou la sidération. Il est intéressant de noter que le législateur a substitué le singulier au pluriel conseillé par le CE (« *quelles que soient leurs natures* ») afin « *de souligner leur variété (directe ou indirecte, matérielle ou psychologique, reposant sur des abus divers d'autorité, de domination, de rapports familiaux et affectifs...)* » pour donner une portée encore plus large à ces moyens.

Enfin, le CE considère que la nouvelle loi ne change pas la définition de l'infraction, mais « *consolide par des dispositions expresses et générales, les avancées de la jurisprudence, nécessairement casuistique* ». Elle centre le débat judiciaire sur le fait que le viol est avant tout « *un viol du consentement* » en renforçant la prévention de ces infractions. Elle invite aussi les autorités à « *centrer l'établissement des faits d'abord sur l'absence de consentement* », avant toute recherche des quatre types d'action auxquels l'auteur a pu recourir.

4. Les qualités du consentement

Si l'absence de consentement est expressément désignée comme élément constitutif des agressions sexuelles, la loi de 2025 précise aussi les qualités qu'il doit présenter pour produire des effets

Actualité pénale

juridiques du point de vue des rapports sexuels. L'article 222-22 c.pén., alinéa 2, pose des conditions substantielles (de fond) et procédurales (de forme).

Du point de vue du fond, le consentement doit être « *libre et éclairé, spécifique, préalable et révocable* ». Afin de pouvoir réprimer le consentement forcé par les moyens utilisés par l'auteur, la personne doit librement consentir à l'acte sexuel, toute forme de pression ou d'oppression étant interdite. Le CE lui donne une large définition dans l'inspiration de la liberté individuelle qui consiste « *à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». Mais la liberté ne peut être appréciée qu'à l'aune d'une information suffisante qui éclaire le participant à l'acte sur sa nature. L'exigence de consentement « *éclairé* » met l'accent sur les capacités de celui qui est réputé avoir consenti, notamment lorsqu'elles sont amoindries, en raison d'une situation particulière, d'une quelconque forme de contrainte ou si la personne est sous l'emprise d'une substance diminuant son discernement.

Le consentement est « *spécifique* » à l'acte sexuel, tous les actes auxquels la personne n'a pas consenti peuvent être réprimés, ils sont ainsi délimités dans leur pratique et dans le temps. Il est également « *p préalable* », il est la raison d'être de l'acte sexuel qui ne peut être ultérieurement légitimé. Le consentement est « *révocable* », ce qui signifie qu'il n'est jamais définitivement ou durablement acquis en raison d'une relation particulière entre l'auteur et la victime. Par ailleurs, il ne peut être retiré qu'avant ou pendant l'acte sexuel, jamais ultérieurement.

Du point de vue de la forme, la loi de 2025 donne des indications quant à l'interprétation du consentement, plus particulièrement au

Actualité pénale

regard de sa preuve et de son appréciation.

D'une part, le consentement « *est apprécié au regard des circonstances* », donnant des indications générales et spéciales. Le juge doit apprécier de façon générale et globale les circonstances environnantes, au détriment du seul comportement de l'auteur. De façon spéciale, le juge doit tenir compte des situations de vulnérabilité. Cette expression reprend les références de la Convention d'Istanbul et de la jurisprudence de la CEDH conduisant « *à prendre en compte les réactions comportementales des victimes qui sont dans l'incapacité de manifester une résistance ou de manifester leur absence de consentement* ». Si la proposition de loi retenait que « *l'absence de consentement peut être déduite de l'exploitation d'un état ou d'une situation de vulnérabilité temporaire ou permanente de la personne ou de la personne vis-à-vis de l'auteur* », le CE s'y est opposé pour un risque d'inconstitutionnalité résultant du manque de clarté de la formule et du fait qu'elle se superposait à des éléments retenus par les circonstances aggravantes.

D'autre part, le consentement « *ne peut être déduit du seul silence ou de la seule absence de réaction de la victime* ». Cette disposition permet d'écarter « *l'argument souvent tiré par les auteurs des faits du silence ou de la non-résistance de la victime pour justifier de leur croyance en un assentiment qu'en réalité le contexte excluait* ». Cependant, cet élément ne peut être exclu, en principe, pour limiter l'appréciation du juge, car lorsqu'il intervient avec d'autres éléments circonstanciels, il peut donner des indications précieuses sur l'appréhension du consentement, de son existence ou son absence

Actualité pénale

par l'auteur de l'infraction.

III. Les enjeux de la réforme

Si l'absence de consentement a été expressément désignée comme élément constitutif de l'infraction, la portée de la réforme semble être plus réduite qu'annoncée, pour des raisons juridiques et d'opportunité. La nouvelle loi aurait ainsi une application dans le temps originale, mais continue de soulever des questions d'articulation au sein des infractions sexuelles.

A. Application dans le temps

Si le mot « *consentement* » n'était pas employé par les définitions juridiques des agressions sexuelles, il a toujours été au centre de l'appréciation juridique de ces incriminations. Depuis un arrêt du 25 juin 1857, la Chambre criminelle de la Cour de cassation rappelle que « *le crime de viol consiste dans le fait d'abuser une personne contre sa volonté, soit que le défaut de consentement résulte de la violence physique ou morale exercée à son égard, soit qu'il résulte de tout autre moyen de contrainte ou de surprise pour atteindre, en dehors de la volonté de la victime, le but que se propose l'auteur de l'action* ». Le CE a clairement affirmé que la réforme n'en était pas vraiment une, car elle avait une « *portée interprétative* », ne faisant que préciser les notions qui étaient déjà dans la loi. Il inscrit cette analyse dans le droit fil des décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation qui ont donné aux lois de 2010 (sur la notion de contrainte) et de 2018 (sur la notion de surprise) des caractères

Actualité pénale

interprétatifs.

Qualifier la loi de 2025 d'interprétative n'enlève rien à son intérêt juridique, car cela « *ne signifie pas que les dispositions concernées seraient dépourvues de portée novatrice ou utile et se réduiraient à un commentaire. Ces dispositions peuvent, comme en l'espèce, marquer une évolution importante, dont toutefois l'existence des linéaments et des prémices dans la jurisprudence, ou la potentialité résultant de la définition des termes qualifiant le crime, permettent de regarder le contenu comme applicable aux faits antérieurs à son adoption, et ne mettant aucunement en cause la continuation des poursuites engagées* ».

Plus particulièrement, le caractère interprétatif de la loi de 2025 lui permet de rétroagir et d'appréhender des situations nées avant son entrée en vigueur. Le décision du CE sur ce point appelle deux observations sous forme de réserve.

D'une part, l'analyse de la règle d'application dans le temps manque de clarté et précision, car le CE considère que la portée interprétative permet « *son entrée en vigueur immédiate et son application aux situations en cours* ». Le principe d'application de la loi dans le temps énoncé n'est pas exact, car la loi de 2025 a vocation à s'appliquer à des infractions commises avant son entrée en vigueur. La solution légale juste doit rappeler que le principe de non-rétroactivité n'est pas applicable à une loi interprétative puisqu'elle fait corps avec la loi interprétée et, par voie de conséquence, reçoit le même champ d'application temporel. D'autre part, la portée interprétative de la loi de 2010 était évidente, c'est moins le cas de la loi de 2025. Elle ne reprend pas un des éléments

Actualité pénale

désignés par le texte (« *la contrainte* ») pour le préciser, la dernière loi introduit expressément un élément constitutif de l'infraction qui était implicitement déduit des autres éléments. Si l'analyse est possible, elle n'a pas le même caractère d'évidence.

B. La preuve

L'introduction de l'absence de consentement au titre des éléments constitutifs des agressions sexuelles a été souvent critiquée par la doctrine comme étant une forme implicite d'introduire une présomption de culpabilité qui conduirait la personne à ne pas pouvoir se défendre des faits qui lui sont imputés et « *de caractériser l'infraction du seul fait du comportement de la victime* ». Le CE a rejeté la critique en mettant l'accent sur « *l'élément intentionnel de l'infraction, c'est-à-dire la conscience chez le mis en cause d'avoir agi à l'encontre ou en l'absence du consentement de la personne* », outre la matérialité des faits. Elle n'instaure pas non plus une présomption de défaut de consentement, exigeant la formalisation du recueil de consentement. Dès lors, la charge de la preuve continue de peser sur la ministère public qui s'intéresse à l'absence de consentement et, notamment, à la conscience d'absence de consentement qu'a l'auteur de l'infraction. Ainsi, la charge de la preuve ne se déplace pas, en tout cas, d'un point de vue théorique, vers la personne poursuivie, pas plus que vers la victime qui aurait à démontrer son absence de consentement.

Actualité pénale

C. Articulation des agressions sexuelles entre elles

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2021, trois types d'agressions sexuelles coexistent – caractérisées par la violence, contrainte, menace, surprise ; commises par majeur sur mineur de quinze ans, incestueuses. Cette distinction est déclinée par le Code pénal aux viols. La réforme de 2025 a modifié l'article 222-22 qui le chapeau de la section consacrée à ces infractions. Dès lors, la question se pose de savoir si la modification concerne tous les types d'agressions sexuelles, bouleversant l'architecture de ces infractions.

La réponse devrait être négative et l'ajout de l'absence de consentement devrait être limité au premier type d'agression sexuelle et de viol, donc commis avec « *violence, contrainte, menace, surprise* ». Cette solution se fonde sur le principe d'interprétation stricte de la loi pénale et s'appuie ici sur deux arguments. D'une part, en vertu de l'interprétation littérale des termes employés par la nouvelle loi, il est possible de remarquer qu'il y a un lien évident établi entre les moyens visés et l'absence de consentement à l'article 222-22, alinéa 3. D'autre part, l'interprétation téléologique permet de noter que le législateur n'a nullement entendu remettre en cause l'existence des deux types d'agressions sexuelles autonomes qui ne prennent pas en compte le consentement de la victime, mais qui s'appuient sur des éléments objectifs tenant à la qualités des personnes impliquées dans ces infractions.

En conclusion, la loi du 6 novembre 2025 constitue une étape importante dans l'évolution de la définition des infractions

Actualité pénale

sexuelles. Sa valeur expressive l'inscrit au sein des réformes essentielles, mais son empreinte répressive sera déterminée par l'application et l'étendue que lui donnera la jurisprudence.

Jérôme Millet

**La loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la
France du piège du narcotrafic : aspects de police
administrative**
Partie 2

Présentée comme opérant « *un tour de vis* »¹ afin de « *se mettre au niveau pour lutter à armes égales* »² contre la criminalité organisée, la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic crée quatre mesures de police administrative. Deux ont été présentées dans la précédente chronique : l'interdiction administrative de paraître sur un point de deal et la fermeture administrative des commerces en lien avec le trafic de stupéfiants (cf. [*La Veille juridique*](#), octobre 2025, n° 135, p. 48-58), les deux autres font l'objet de la présente chronique. La première concerne la procédure d'expulsion locative en cas de troubles dans l'environnement du logement que la commission des lois du Sénat a souhaité dissocier de l'interdiction administrative de paraître sur un point de deal, envisagée dans une seule et même disposition par les auteurs de la proposition de loi³. La seconde concerne les

1. RIBEYRE, Cédric. Loi du 13 juin 2025 : un tour de vis dans la lutte contre la criminalité organisée. *Droit pénal*, juin 2025, p. 13.

2. BLANC, Étienne, DURAIN, Jérôme. Narcotrafic : « La puissance publique doit se mettre au niveau pour lutter à armes égales ». *Droit pénal*, juin 2025, p. 7.

3. Voir rapport n° 253 de la commission des Lois du Sénat, 22 janvier 2025, p. 139.

Police administrative

signalements de contenus en ligne relatifs à la cession ou à l'offre de stupéfiants. Étudions tour à tour ces deux mesures.

1. La procédure d'expulsion locative en cas de troubles dans l'environnement du logement

Les articles 62 et 63 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic ont introduit des dispositions nouvelles applicables aux baux locatifs. D'une part, ils visent à permettre l'expulsion de locataires dont les agissements troublent gravement l'ordre public dans l'environnement du logement, et ce, quels qu'en soient les motifs. D'autre part, ils donnent aux préfets un pouvoir de substitution lorsque le bailleur est défaillant pour demander au juge judiciaire la résiliation du bail, dans les cas où ces troubles sont liés à un trafic de stupéfiants.

1.1. L'obligation du locataire d'user paisiblement du logement est précisée

Parmi les obligations qui incombent au locataire, l'article 7 b, de la loi du n° 89-462 du 6 juillet 1989, impose celle « *d'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée* » par le bail. La loi du 13 juin 2025 complète le texte en étendant aux abords des logements le régime de la clause d'occupation paisible qui figure dans les baux. Ainsi, l'article 62 de la loi narcotrafic vient compléter l'article 7 b de la loi du 6 juillet 1989 précitée en exigeant du locataire qu'il s'abstienne « *de tout comportement ou de toute activité qui, aux abords de ces locaux ou dans le même ensemble*

Police administrative

immobilier, porte atteinte aux équipements collectifs utilisés par les résidents, à la sécurité des personnes ou à leur liberté d'aller et venir ».

Cette modification permet d'assurer le fondement juridique des décisions de résiliation du bail et d'expulsion, que ce soit en application de l'article L. 442-4-2 du Code de la construction et de l'habitation⁴ dans le secteur social ou de la loi du 6 juillet 1989 dans le secteur privé. Dans sa décision du 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel précise que cette nouvelle obligation, *« susceptible de s'appliquer dans le même ensemble immobilier, ne saurait concerner qu'un comportement ou une activité du locataire qui a lieu à proximité suffisante du logement donné à bail et qui cause un trouble de jouissance au préjudice d'autrui »* (Cons. const., 12 juin 2025, n° 2025-885, DC, JO 14 juin).

Dans la version déposée le 12 juillet 2024 par les sénateurs Étienne Blanc (Les Républicains) et Jérôme Durain (Groupe socialiste, écologiste et Républicain), la proposition de loi prévoyait que le préfet *« procède à un relogement d'office [du locataire troublant l'ordre public] dans un logement dont l'emplacement tient compte de la situation personnelle et familiale de la personne concernée »*. Cette écriture ne pouvait satisfaire les parlementaires, à l'exemple du

⁴. *« La faculté prévue à l'article L. 442-4-1 de proposer une offre de relogement ne constitue nullement une obligation pour le bailleur. Celui-ci peut directement saisir le juge aux fins de résiliation du bail du locataire qui ne respecte pas l'obligation prévue au troisième alinéa b de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée. »*

Police administrative

sénateur socialiste de l'Hérault Hussein Bourgi qui, évoquant l'expulsion d'une dame de 89 ans qui avait transformé son appartement ainsi que sa cave en lieux de deal et d'entreposage de la drogue au profit de la fratrie, réclamait la suppression de l'obligation de relogement du locataire trafiquant de stupéfiants :

Les narcotrafiquants sont particulièrement vicieux et savent comment contourner la règle de droit, en l'occurrence en impliquant dans leur trafic une personne âgée. Soit on veut lutter efficacement contre le narcotrafic et il ne faut pas avoir d'états d'âme, soit on invoque la nécessité de procéder à des relogements en raison de la présence de mineurs, de personnes en situation de handicap, de personnes malades ou âgées et l'on s'impose alors une double peine ! Dans le cas que j'évoquais, toutes les associations de défense des locataires et de défense des droits de l'homme sont montées au créneau pour nous rappeler l'âge avancé de l'intéressée et demander son relogement ; mais personne ni aucun bailleur social n'a voulu d'elle dans sa résidence ! Et nous avons tenu bon. Je vous en conjure, ne nous compliquez pas la vie sur le terrain !⁵

⁵. Rapport n° 253, *op. cit.* note 3, 194.

Police administrative

1.2. L'injonction de saisir le juge judiciaire aux fins de résiliation du bail dans le secteur social

La loi nouvelle crée une procédure préfectorale de résiliation du bail qui peut être mise en œuvre aussi bien dans le cadre de baux HLM que de baux du secteur privé⁶, afin de soustraire de ce fait le voisinage aux nuisances et dangers provoqués par le trafic. Certes, avant la loi du 13 juin 2025, la Cour d'appel de Caen avait déjà sanctionné par la résiliation du bail un preneur qui se livrait à un trafic de stupéfiants dans l'immeuble où se situait le logement loué, en usant notamment de la boîte aux lettres mise à sa disposition pour le trafic et en commettant des dégradations du hall d'entrée de l'immeuble au moyen de son véhicule à l'occasion de son interpellation par la police⁷.

Mais la nouveauté est double : d'une part, elle réside dans la possibilité pour le préfet, constatant que les agissements en lien avec des activités de trafic de stupéfiants de l'occupant habituel d'un logement troublent l'ordre public de manière grave ou répétée, d'enjoindre au bailleur de mettre en œuvre une procédure de résiliation du bail ; d'autre part, en l'absence de réponse du bailleur à l'injonction du préfet dans un délai d'un mois ou de refus du bailleur, la loi reconnaît au préfet un intérêt pour agir devant le juge

⁶. FONTIN, Alexandra, DEFFONTAINES, Laure. La loi narcotrafic facilite l'expulsion des locataires impliqués dans un trafic de drogue. *AJDI*, 2025, p. 500.

⁷. CA Caen, 2ème ch., 6 juillet 2023, n° 22/00198 : JurisData n° 2023-011878, note Béatrice VIAL-PÉDROLETTI, Loyers et copropriété, octobre 2023, comm. 150, p. 12.

Police administrative

civil pour demander la résiliation du bail.

Les agissements reprochés doivent cumulativement : i) être en lien avec le trafic de stupéfiants ; ii) troubler l'ordre public de manière grave ou répétée ; iii) et méconnaître les obligations définies au b de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans sa nouvelle rédaction.

« Afin de protéger les bailleurs d'éventuelles représailles »⁸, il est par ailleurs prévu que le préfet puisse se substituer à ces derniers pour saisir le juge. Cette substitution n'est possible qu'en cas de refus du bailleur, d'absence de réponse à l'expiration du délai de quinze jours ou lorsque, ayant accepté le principe de l'expulsion, le bailleur social n'a pas saisi le juge à l'expiration du délai d'un mois à compter de sa réponse.

2. Le signalement de contenus en ligne relatifs à la cession ou l'offre de stupéfiants

L'article 28 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic a étendu les procédures de retrait, blocage et déréférencement aux contenus en ligne relatifs à la cession ou l'offre de stupéfiants. Ces procédures sont prévues par l'article 6-1 de la Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dite « LCEN »). L'objectif est d'entraver le développement de l'offre de stupéfiants en ligne qui crée de

⁸. Rapport n° 253, *op. cit.* note 3, p. 143.

Police administrative

véritables « points de deal » virtuels.

L'origine de cet article est assez évidente : en plus de l'incrustation très profonde du trafic dans les cités et de l'enracinement de la production de cannabis dans l'Hexagone⁹, la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, a souligné, dans son rapport, les dangers du phénomène d'« *ubérisation* »¹⁰ des trafics ; en clair, les modes traditionnels de mise en relation des trafiquants et des consommateurs de drogues, comme les modalités de recrutement des participants au trafic de stupéfiants ont évolué, le recours aux plateformes en ligne (Snapchat, Instagram, etc.) étant de plus en plus fréquent, la crise sanitaire ayant probablement accéléré cette évolution.

Jusqu'alors, le droit positif prévoyait des outils efficaces pour lutter contre la diffusion de contenus à caractère terroriste ou pédopornographique. C'est ainsi que l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) permet à l'autorité administrative de demander aux éditeurs de contenus ainsi qu'aux fournisseurs de services d'hébergement en

⁹. En ce sens : FOURQUET, Jérôme. Trafic de drogue : un enjeu de société devenu central. *Note Fondation Jean Jaurès*, janvier 2022.

¹⁰. Selon le site Internet Vie-publique.fr, l'ubérisation peut être définie comme « la remise en question de structures économiques traditionnelles par la mise en relation directe des clients et des prestataires, via des plateformes numériques. Elle permet une plus grande souplesse, diversifie l'offre et la demande, introduit l'innovation et modifie la notion même de travail ».

Police administrative

ligne, que sont notamment en pratique les plateformes numériques, de retirer tout contenu lorsqu'un tel retrait est justifié par les nécessités, d'une part, de la lutte contre la provocation à des actes terroristes ou l'apologie de tels actes ou, d'autre part, de la lutte contre la diffusion d'images pédopornographiques. L'exercice de cette prérogative est mis en œuvre par la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS)¹¹, mise en place par la direction nationale de la police judiciaire. En revanche, ce dispositif ne permettait pas, jusqu'à la loi du 13 juin 2025, de prévenir la diffusion de contenus liés au trafic de stupéfiants en ligne.

L'article 28 de la loi narcotrafic a étendu le champ de ces contenus illicites aux contenus relatifs à la cession ou à l'offre de stupéfiants contrevenant à l'article 222-39 du Code pénal. Néanmoins, et suivant en cela la position des députés membres du groupe « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, a émis une réserve d'interprétation sur cet article en soulignant que *« si l'injonction de retrait ou de blocage susceptible d'être émise par l'autorité administrative compétente ne peut porter que sur des contenus contrevenant à l'article 222-39 du code pénal, une telle mesure ne saurait être justifiée, sans que soit méconnue la liberté*

¹¹. Arrêté du 16 juin 2009 portant création d'un système dénommé « PHAROS » (plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements).

Police administrative

d'expression et de communication, que si le caractère illicite de ces contenus est manifeste »¹². Toutefois, cette disposition, perçue comme un « mécanisme de censure administrative »¹³, selon les mots de La Quadrature du Net, est jugée conforme à la Constitution et l'argumentation des députés membres du groupe « La France insoumise – Nouveau Front Populaire » selon laquelle la procédure de retrait était disproportionnée en matière de trafic de stupéfiants (art. 222-39 CPP) au motif qu'il ne serait pas toujours aisé de distinguer l'offre illicite de stupéfiants d'une simple « blague » ou d'un « film »¹⁴, n'a pas prospéré.

L'autorité administrative compétente est l'Office anti-cybercriminalité (OFAC), rattaché à la Direction nationale de la police judiciaire (DNPJ). Tout internaute, victime ou témoin d'une publication illicite sur Internet peut donc effectuer un signalement¹⁵. Si les équipes de PHAROS estiment que le contenu

¹². Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, paragr. 253.

¹³. Au titre des contributions extérieures à la saisine du Conseil constitutionnel, appelées parfois « portes étroites », voir : *Décision n° 2025-885 DC. Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic. Liste des contributions extérieures*, p. 141. Disponible sur : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2025885dc/2025885dc_contributions.pdf

¹⁴. Voir en ce sens : *Observations du Gouvernement sur la loi visant à faire sortir la France du piège du narcotrafic*, 6 juin 2025, p. 43. Disponible sur : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2025885dc/2025885dc_obs.pdf

¹⁵. À l'adresse suivante : <https://www.internet-signalement.gouv.fr/PHAROSS1/etape/contenu>

Police administrative

est illicite, le signalement sera transmis aux autorités compétentes en matière de répression des contenus illicites, qui pourront ouvrir une enquête sous l'autorité du procureur de la République. PHAROS émet une demande de retrait du contenu illicite auprès de l'éditeur du site ou du fournisseur de service d'hébergement, lui permettant d'identifier le contenu illicite en cause et lui indiquant le motif sur lequel se fonde la demande de retrait (trafic illicite, pédopornographie, terrorisme...). Si la demande de retrait n'est pas exécutée dans un délai de 24 heures, PHAROS peut demander aux fournisseurs de services d'accès à Internet (Orange, Bouygues Télécom, Free, SFR), le blocage d'accès au site hébergeant le contenu incriminé et aux exploitants de moteurs de recherche ou d'annuaires (Google, Bing, Qwant, etc.) le déréférencement de ce site¹⁶.

Au final, face à l'immense défi représenté par le « *tsunami blanc* »¹⁷ selon l'expression utilisée par les rapporteurs de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France, le renforcement des pouvoirs du préfet, complémentaire de celui de l'autorité judiciaire comme des services de renseignement, est le bienvenu.

¹⁶. Sur cette procédure, voir l'excellente note de la Direction des libertés publiques et des Affaires juridiques (DLPAJ) : *Le signalement de contenus en ligne relatifs à la cession ou l'offre de stupéfiants*.

¹⁷. Narcotrafic : « La puissance publique doit se mettre au niveau pour lutter à armes égales ». *Droit pénal*, n° 6, juin 2025, p. 7.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Florence NICLOUD

Maire, juge administratif et regain des arrêtés anti-mendicité

Autrefois, sous l'empire de l'ancien Code pénal de 1810, la mendicité constituait un délit réprimé par ce même droit. L'entrée en vigueur du nouveau Code pénal dans les années 1990 supprima l'incrimination¹, mais pas le danger. Si bien que les édiles d'hier comme d'aujourd'hui souhaitant assurer calme et tranquillité au sein de leur commune, n'hésitent plus à faire de leur pouvoir de police administrative le relais d'une réglementation pénale disparue. Ainsi, on constatera, au seuil des années 1990, nombre de maires, de familles politiques de divers bords, édictant des arrêtés municipaux afin de prévenir ce type de nuisance pouvant troubler l'ordre public dans la rue et sur les trottoirs de leur commune. Au moyen de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales², les

1. Le Code pénal de 1994 incrimine néanmoins toujours le fait de mendier accompagné d'enfants de moins de six ans, v. art. 227-15 du Code pénal ou encore, d'une manière assez proche, l'art. 312-12-1 du CP : « *Le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien* », ce qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

2. Notamment l'al. 2 indique bien que la police municipale est chargée du « *soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* » ;.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

maires entendirent donc se départir sur l'espace public de leurs communes d'un certain nombre de zonards ou de jeunes routards déambulant avec des chiens, également souvent alcoolisés et allongés à même le sol. Les années 1993 à 1995 seront particulièrement emblématiques de ce mouvement puisque pas moins d'une dizaine de villes telles que Montpellier, Avignon, Carcassonne, Perpignan, Poitiers, utilisèrent cette réglementation susceptible de porter atteinte, comme toute mesure de police, aux libertés fondamentales³, dont celle d'aller et de venir. Ne disposant pas encore à cette date de véritables mesures de référés dignes de ce nom, les arrêtés déferés à la justice administrative souffraient souvent d'un manque de célérité et d'un engorgement des juridictions, faisant que l'annulation avait souvent un effet retardé.

Les années 2000 et l'instauration de mesures de référés dignes de ce nom, à la fois le référé-liberté⁴ et le référé-suspension⁵, permirent à l'action du juge administratif contrôlant la légalité de ces arrêtés de démontrer leur efficacité face à des mesures en recrudescence, notamment pendant les périodes estivales.

Ces derniers mois auront vu également un regain de ces types d'arrêtés. En effet, et comme le rapporte le journal *Le Monde*,

3. Sachant qu'un adage bien connu du droit de la police administrative issu des conclusions du commissaire du gouvernement Corneille sous l'arrêt *Baldy* nous prévenait déjà qu'en France, terre des libertés et des droits de l'Homme, « *la liberté est la règle, la mesure de police l'exception* ». CE, 10 août 1917, *Baldy*, Rec. p. 638.

4. Art. L. 521-2 du Code de justice administrative (CJA).

5. Art. L. 521-1 CJA.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

« Angoulême, La Couronne (Charente), La Rochelle, Cholet (Maine-et-Loire), La Madeleine (Nord), Lorient (Morbihan), Sablé-sur-Sarthe (Sarthe), Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne), Pontoise, Meyzieu (Métropole de Lyon), Leers (Nord), Saint-André-lez-Lille (Nord), Vierzon (Cher), Nevers... autant de villes qui, depuis 2023, ont publié des arrêtés municipaux pour lutter contre “les troubles à l’ordre public” » liés principalement à la mendicité⁶. Le regain d’actualité de ce type de mesure amène alors à rappeler l’importance du contrôle de proportionnalité mis en œuvre classiquement par le juge administratif et ayant des répercussions sur la consistance même de la notion d’ordre public défendue par les maires à travers la prise de ces arrêtés.

I. Un contrôle large et efficace de la proportionnalité de la mesure

Soucieux de répondre aux attentes de leurs administrés et notamment des commerçants, souvent les premiers concernés par la position allongée et prolongée de nombreuses personnes sans domicile fixe, susceptibles de déclencher troubles et rixes, les maires des grandes villes et métropoles n’hésitent donc plus, depuis de nombreuses années, à brandir l’arme du droit administratif préventif, au moyen de leur prérogatives de police. Afin de contrebalancer les effets souvent néfastes de cette réglementation

⁶. DIMOU, Dounia. Les arrêtés municipaux antimendicité se multiplient. *Le Monde*, n° 25082, 22 août 2025, p. 8.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

préventive en termes de liberté et de légale occupation du domaine public, les associations de défense des personnes sans domicile fixe, et plus particulièrement la Ligue des droits de l'Homme, portent au contentieux ces arrêtés, les considérant souvent comme dénués d'humanité. Aussi, depuis les années 1990 et aujourd'hui encore, le juge administratif applique une méthode éprouvée consistant à vérifier qu'un certain nombre de critères déterminés sont bien présents afin de juger de la légalité de l'acte. Ainsi, forts de la mythique jurisprudence *Benjamin* et sa trilogie du mode de contrôle⁷, de nombreux arrêtés ne passent pas la barre d'un contentieux souvent très nourri et renforcé par une interprétation assez compréhensive par le juge de l'intérêt à agir de ces associations. Il en est ainsi, par exemple, de l'intérêt à agir de La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés et de la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen au caractère national et voyant leur action introduite en référé-suspension contre un arrêté municipal anti-mendicité prospéré ; en effet, le juge n'a pas vu d'obstacle à conférer à une association à caractère national un intérêt à agir contre un acte de portée locale dès lors que « *la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales* »⁸.

⁷. CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. 541.

⁸. DIDRICHE, Olivier. Appréciation de l'intérêt à agir des associations dans les recours contre les arrêtés « anti-mendicité ». *AJCT*, 2021, p. 326 et s., note sur TA Strasbourg, 2 fév. 2021, req n° 2100209.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Une fois la condition de l'intérêt à agir démontrée, les associations obtiennent souvent gain de cause du fait de la rédaction hasardeuse et souvent trop large de la motivation de nombreux arrêtés municipaux. En effet, en application de la jurisprudence *Benjamin*, le juge administratif passe au crible les différents arrêtés soumis à son contrôle de légalité. Il en ressort la plupart du temps une censure des arrêtés qui ne seraient pas assez délimités dans le temps ni dans l'espace ou tout simplement posant une interdiction générale et absolue. Ainsi, récemment, sa censure s'appliqua à un arrêté du maire de la ville de Saint-Étienne souhaitant faire cesser le stationnement prolongé de groupes de personnes accompagnées de chiens et effectuant des bruits incessants dans le centre-ville de sa commune. Considéré comme non délimité ni géographiquement (le périmètre géographique visait la totalité du centre-ville) ni temporellement (durée de trois mois affichée sans limitation de plage horaire et pour tous les jours de la semaine) et donc disproportionné par rapport au but de sauvegarde de l'ordre public recherché, l'arrêté fut donc censuré par la haute juridiction administrative⁹.

Comme à son habitude, le juge administratif utilise la trilogie de contrôle de l'arrêt *Benjamin*¹⁰ en déployant son contrôle de proportionnalité qui consiste à vérifier que les mesures de police prises sont adaptées, nécessaires, proportionnées à la défense de

⁹. CE, 16 juill. 2021, *Ligue des droits de l'homme c/ Cne de St Etienne*, req n° 34254.

¹⁰. Trilogie expressément conceptualisée dans l'arrêt de principe CE, Assemblée, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, Rec. p. 505.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

l'ordre public. Comme le souligne la doctrine avertie, « *la mesure de police doit être adaptée, c'est-à-dire pertinente par rapport au but recherché, elle doit être nécessaire, ce qui signifie à la fois qu'elle ne doit pas excéder ce qu'exige la réalisation du but poursuivi et que cet objectif ne pouvait être atteint par d'autres moyens moins attentatoires à la liberté, et elle doit enfin être proportionnée au sens strict : elle ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché* »¹¹. Le bornage très pragmatique des arrêtés effectués ces derniers temps par le juge administratif, fin scrutateur des libertés individuelles, doit amener les maires à la plus grande vigilance dans la motivation, de ces derniers. Ils sont ainsi appelés à faire du sur mesure en ce domaine de la protection de l'ordre public, tout en gardant à l'esprit de rapporter la preuve de circonstances locales particulières dans leur localité, au besoin par des rapports de police ou de gendarmerie.

Cette tendance à la trop grande généralité des mesures de police se traduit par exemple dans deux décisions emblématiques, une du maire de Metz en 2020¹² et une du maire de Nice en 2022, qui firent toutes deux l'objet d'une suspension. L'édile de la ville de Metz entendait, en effet, par son pouvoir de police « *interdire toute occupation abusive et prolongée de certaines dépendances domaniales, accompagnée de sollicitations à l'égard de passants,*

¹¹. GUYOMAR, Mattias, DOMINO, Xavier. Le passeport biométrique au contrôle : empreintes et clichés, *AJDA*, 2012, p. 35.

¹². CAA Nancy, 17 décembre 2024, Cne Metz, req n° 22NC01066 à propos d'un arrêté municipal du 15 décembre 2020.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

lorsque cette occupation est de nature à entraver la libre circulation des personnes ou des véhicules ou de nature à présenter un danger avéré pour les usagers de ces voies ou bien de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la tranquillité et à la salubrité publiques »¹³. S'il présente bien pour le juge un caractère nécessaire et adapté, en revanche, la proportionnalité de la mesure prête à discussion. En effet, toujours selon la juridiction, la limitation géographique est bien trop vaste pour des faits ne concernant en réalité que les rues proches des parkings de stationnements, rues dans lesquelles les administrés sont accostés par les personnes sans domicile fixe et sollicités pour leurs deniers sans que la majeure partie du centre-ville et des rues adjacentes soit concernée. Aussi, malgré les procès-verbaux détaillés de la police municipale et les plaintes déposées par les automobilistes menacés et en colère, le juge de la CAA Nancy estime qu'« aucun élément du dossier n'établit la nécessité d'étendre l'interdiction en litige à 55 rues et 18 places de la ville de Metz, soit la quasi-totalité de l'hypercentre de cette commune »¹⁴. À l'identique, le bornage temporel de l'arrêté fera également long feu puisque le juge l'estimera disproportionné en ce que « la commune n'établit nullement la nécessité de prévoir une telle restriction toute l'année, du lundi au samedi, de 9h à 19h »¹⁵.

Un arrêté niçois illustre aussi parfaitement le pointillisme juridique

¹³. DENIZOT, Arthur. La police et la sébile : les limites géographiques et temporelles d'un arrêté anti-mendicité, CAA Nancy, 17 décembre 2024, n° 22NC01066, Cne Metz.

¹⁴. CAA Nancy, *ibid*.

¹⁵. *Ibid*.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

dont fait preuve le juge administratif chaque fois que la liberté d'aller et de venir est en cause. Malgré la sagacité des rédacteurs administratifs ayant motivé point par point les interdictions posées, dont notamment celles consistant à interdire la mendicité seule, en groupe ou accompagné de chiens, dans un certain nombre de secteurs et de rues fréquentées ou très fréquentées en période estivale, ou du domaine public maritime, à des horaires particulièrement délimités, le juge administratif en vient à suspendre cette-fois-ci partiellement l'arrêté. En effet, malgré le découpage parfaitement envisagé et le détail à la fois spatial et temporaire de l'acte, le juge utilise le référé suspension afin d'annuler le seul alinéa 3 de l'article. Il retient, en effet, « *dès lors qu'il ne conditionne pas l'interdiction qu'il comporte, pour chaque jour de la période comprise entre la publication dudit arrêté et le 30 septembre 2022 inclus, de 9 heures à 14 heures et de 16 heures à 19 heures, sur les secteurs touristiques et à forte fréquentation de la ville de Nice ainsi que sur le domaine public maritime concédé, de la mendicité lorsqu'elle implique des canidés non tenus en laisse ou non muselés, à des atteintes à la tranquillité, à la sécurité ou à la sûreté publique* »¹⁶, l'arrêté n'est pas assez motivé par rapport au but recherché et porte alors une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir¹⁷.

¹⁶. TA Nice, Ord. 22 août 2022, req n° 2203820.

¹⁷. Récemment encore le maire de Nice, en novembre 2025, aura maille à partir avec les graves troubles occasionnés par des personnes sans domicile fixe qui s'affronteront malheureusement jusqu'à la mort, place Grimaldi.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

L'ordre public serait-il alors désormais délimité par le juge administratif à la place du 1^{er} édile de la commune ? La question mérite de se poser eu égard à l'ampleur des annulations et réformations d'arrêtés municipaux ces derniers temps.

II. Une notion d'ordre public délimitée par le juge

De cette tendance remarquable au contrôle de plus en plus approfondi et strict du juge administratif sur les mesures d'interdictions, il ressort deux grandes idées force quant à la notion d'ordre public.

D'une part, cela invite les communes et les maires souhaitant réglementer l'usage de l'espace public ou du domaine maritime, notamment lors des périodes estivales, à détailler et argumenter avec précision les limitations géographiques et temporelles de ces espaces. Au besoin, les administrations sont appelées à justifier les interdictions de mendicité par exemple en arguant des difficultés de passage pour les personnes handicapées, les enfants ou les personnes âgées. Ainsi, les circonstances de chaque espèce amenant à une réglementation et une interdiction doivent être rappelées par le service concerné. Même lorsque la situation apparaît pourtant simple, la tendance jurisprudentielle actuelle et des dix dernières années écoulées, amènerait à une réglementation byzantine ou quelque peu alambiquée, et c'est à cette condition que la réglementation produite échapperait à la censure partielle ou totale du juge administratif. Pour ainsi dire, les maires sont clairement invités par la juridiction administrative à faire du sur-mesure sous peine de voir leurs actes suspendus ou tout

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

simplement annulés totalement ou partiellement, pour ceux ayant le plus de chance ou ayant atteint une raisonnable justification.

D'autre part, cette plus grande sévérité ne marque-t-elle pas la volonté du juge de rappeler aux maires qu'il convient de trouver un juste équilibre entre réglementation des activités nuisibles dans l'espace public et libre accessibilité pour tous de cet espace sauf circonstances particulières ? Ce dernier est, en effet, de plus en plus considéré comme un lieu de vie et de fraternité, constituant bien souvent le dernier espace accessible à ceux qui sont démunis et qui n'ont plus rien. Pour certains commentateurs, les maires auraient même désormais occupé l'interstice laissé vacant par une incrimination pénale disparue de longue date, « *de sorte qu'on peut bien parler (en France, mais aussi dans de larges parts du monde occidental) d'un retour de la criminalisation du vagabondage et de la mendicité* »¹⁸. Par essence, les personnes sans domicile fixe n'ont pas accès à la propriété privée et l'espace public, la rue et le trottoir constituent leur lieu de vie privilégié. Lieu d'une certaine forme de dignité sociale et d'une fraternité souvent à retrouver ou en devenir, il apparaît que les maires rencontreront à l'avenir, par le double effet du contrôle pressant de la jurisprudence administrative et du prétoire largement ouvert aux associations de défense des libertés, des difficultés certaines à imposer des mesures réglementant les comportements dangereux et inappropriés sur l'espace public. Si le vagabondage ne constitue plus guère un délit incriminé par le Code

18. HENETTE-VAUCHEZ, Stéphanie. The Mall. *RFDA*, 2020, p. 833 et s.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

pénal, et si les arrêtés municipaux visant à réglementer l'activité sont censurés en grande partie par la justice administrative, que reste-il alors aux autorités et institutions publiques pour que l'espace public demeure ou redevienne un havre de paix et de sécurité où le vivre-ensemble se vit concrètement au quotidien, sans constituer un vain mot ou un mauvais slogan politique ?

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
- **Sandrine Richard** est ancien avocat au Barreau de Paris, expert en intelligence économique, en éthique des affaires (dont l'éthique de l'IA) et *Advisory Board*, lieutenant-colonel de la réserve citoyenne, membre de la Chaire Humanités Numériques du CRGN
- **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

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.