

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

N° 132

Mai 2025

EDITO

Les territoires seraient-ils les creusets du « reformatage » de notre société ? Alors que la plupart des indicateurs sont au rouge ou à l'orange, se pose la question de savoir si la réponse doit venir d'en haut ou d'en bas. Les deux assurément ! Il n'y aura pas de retour à l'équilibre sans une approche mondiale, européenne, nationale. C'est vrai pour l'économie, la maîtrise des migrations, la criminalité organisée. Mais on aurait tort d'attendre que tout vienne du sommet en négligeant l'importance de la réponse locale. La gendarmerie, grâce à son réseau maillé, a été conçue *ab initio* pour contribuer à une politique de sécurité, certes nationale, mais qui soit enracinée dans le territoire. La création de plus de 200 brigades, après une saignée contre nature,

(Suite page 2)

Edito

montre bien la nécessité de travailler sur le dernier kilomètre. La proximité est une des conditions de la sécurité et donc de la cohésion sociale. Le terrain se rappelle à nous lorsque nous le négligeons.

Rapportée au cyberspace, la dialectique macro/micro est bien illustratrice de la réalité. Le territoire est un espace pertinent pour accompagner une métamorphose numérique, dont on ne mesure pas assez l'ampleur et la vitesse. Tandis que l'on proclame qu'Internet est sans frontière et qu'on ne peut guère sortir de la suprématie des GAMAM (Google, Apple, Meta, Amazon, Microsoft), des territoires décident de prendre leur avenir numérique en main pour le transformer en opportunité. C'est le cas de la Communauté urbaine du Creusot-Montceau qui, au sein de Bourgogne Industrie, a l'ambition d'être une Silicon Valley en devenir. Tous les ingrédients sont réunis : présence d'industries de pointe, développement d'une formation universitaire *high tech* (intelligence artificielle, robotique), implantation de Jimmy (micro-réacteurs nucléaires), etc. L'ambition affichée peut sembler excessive. Mais n'oublions pas que la Silicon Valley (appelée ainsi depuis 1971) a connu une longue maturation avant de devenir le berceau des *Big Techs*. Il a fallu cinq ans pour que Trust Valley, en Suisse, fédère les initiatives des acteurs publics et privés entre Genève et Lausanne. Au Creusot, en plein renouveau grâce à sa réindustrialisation, le lancement du « *territoire de tous les possibles* » a été marqué par le 1^{er} Forum InCyber des territoires, organisé les 22 et 23 mai derniers. La gendarmerie était doublement engagée dans cette initiative qui concerne évidemment les échelons locaux, mais aussi par le biais du Forum dont elle est la créatrice et désormais la partenaire

Edito

historique. Le COMCYBER-MI par la voix de son chef, le général de division Husson, et l'Unité nationale cyber, avec l'intervention du colonel Flotat, responsable de la division en charge de la prévention, ont apporté le soutien national à une initiative qui va se pérenniser. L'objectif est de créer une cybersolidarité du territoire, à l'instar du *Cybersolidarity Act européen*. Parce que l'espace retenu favorise la connaissance mutuelle, la création de liens que favorisent les enjeux numériques, le Forum est le premier jalon de la constitution d'une « communauté des gens du cyber », trame de résilience. Mutualiser, partager l'information, monter en compétence, telles sont les premières étapes. La gendarmerie y est directement associée, ce qui est dans sa vocation de force de proximité qui agit au plus près des acteurs du terrain.

Cette action de la gendarmerie dans le domaine cyber doit être complétée par une vigilance accrue sur l'infrastructure physique, sans laquelle l'énergie – et par conséquent le numérique – ne peut être distribuée. Avec le colonel Nicolas Duvinage, nous avons publié un article sur la dépendance d'Internet à un réseau qui n'est pas immatériel. Les sabotages récurrents, dont les actions menées sur le réseau électrique de Cannes sont une illustration récente, nous montrent que notre société est désormais très dépendante des flux. Les actions de « guérilla » menées par des extrémistes sont sans doute une manifestation de l'opposition violente de groupes qui pourraient bien être inspirés par « l'étranger ». Cela nous oblige à repenser la défense opérationnelle du territoire, laquelle ne doit pas être un copié-collé de cette forme de défense qui prévalait à l'époque de la guerre froide, mais une nouvelle conception qui s'appuie sur les capacités de la gendarmerie, force armée,

Edito

responsable de la sécurité publique sur plus de 95 % du territoire et capable d'articuler son action avec celle des autres armées. Un chantier pour les mois à venir, avec sans aucun doute une révision des textes au moins réglementaires pour donner une assise juridique à des formes d'engagement novatrices.

Bonne lecture de *La Veille juridique* !

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

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

crgn.amgn@gendarmerie.interieur.gouv.fr



SOMMAIRE

Déontologie et sécurité

L'usage de la force armée dans la jurisprudence récente de la CEDH : l'affaire *Fraisie et autres c. France* du 27 février 2025 [7](#)

Droit de l'espace numérique

L'impact des technologies numériques dans la réalité virtuelle.
L'éthique garante des droits humains : l'exemple du métavers [18](#)

Actualité pénale

L'adoption de la loi visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents [40](#)

Police administrative.....

Un an après les émeutes en Nouvelle-Calédonie : bilan du contentieux juridique..... [58](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

À propos du Beauvau des polices municipales : avancée ou *statu quo* ?..... [74](#)

Actualité institutionnelle européenne

L'Europe de la sécurité intérieure - Synthèse législative et institutionnelle (hiver-printemps 2025)..... [87](#)



Marc-Antoine GRANGER

**L'usage de la force armée dans la jurisprudence
récente de la CEDH : l'affaire *Fraisse et autres c.*
France du 27 février 2025**

Comme annoncé dans le précédent numéro du mois d'avril¹, et en écho à l'éclairage proposé par M. le sous-préfet Jérôme Millet², cette chronique sera consacrée à l'arrêt *Fraisse et autres contre France*³ rendu le 27 février 2025 par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), en conclusion d'une longue saga juridictionnelle, les juges internes judiciaires⁴, administratifs⁵ et

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

2. MILLET, Jérôme. Épilogue des violences à Sivens devant la Cour européenne des droits de l'Homme [en ligne]. *Veille juridique du CRGN*, avril 2025, n° 131, p. 50-58. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/002719292c3197fc0c408?page=50>

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

4. On retiendra, notamment, que, par une ordonnance du 8 janvier 2018, les juges d'instruction du tribunal de grande instance (devenu tribunal judiciaire) de Toulouse dirent n'y avoir lieu à poursuivre en l'état contre quiconque des chefs de violence ayant entraîné la mort sans intention de la donner, d'homicide volontaire, ou d'homicide involontaire. Par un arrêt du 9 janvier 2020, la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Toulouse, siégeant en matière militaire, confirma l'ordonnance de non-lieu. Par un arrêt du 23 mars 2021 (n° 20-82.416), la Chambre criminelle a rejeté le pourvoi dont elle était saisie par les parties civiles, après avoir jugé que « *la chambre de l'instruction a, sans insuffisance ni contradiction, justifié sa décision* » (§ 29).

5. Par un jugement du 25 novembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse

Déontologie et sécurité

même constitutionnels⁶ ayant eu antérieurement à se prononcer dans cette affaire, à un titre ou à autre.

Rappelons brièvement le contexte et les faits tragiques à l'origine de ce contentieux. Avant d'être finalement abandonné à la fin de l'année 2015⁷, le projet d'aménagement du barrage de Sivens (dans

(n° 1805487) a jugé que la responsabilité sans faute de l'État pouvait être engagée sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure (CSI), le décès de Rémi Fraisse résultant « *directement d'une mesure prise par l'autorité publique, pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement ou un rassemblement au sens* » de ces dispositions (§ 6). En revanche, le tribunal a conclu à l'absence de faute de nature à engager la responsabilité de l'État (le tribunal considère que « *l'utilisation (...) de la grenade offensive ayant causé le décès (...) ne présente pas un caractère fautif* » : § 13). En outre, Rémi Fraisse n'étant pas « *un tiers à l'opération de maintien de l'ordre à l'occasion de laquelle il a trouvé la mort* » (§ 3), le tribunal a refusé d'engager la responsabilité sans faute de l'État du fait de l'utilisation par les forces de l'ordre de dispositifs comportant des risques exceptionnels. Le raisonnement du tribunal a été confirmé par la cour administrative d'appel de Toulouse dans son arrêt du 21 février 2023 (n° 22TL20296).

6. À la suite d'une QPC posée par le père de Rémi Fraisse devant la Cour de cassation, et transmise au Conseil constitutionnel, ce dernier a admis la constitutionnalité de l'institution des juridictions spécialisées en matière militaire pour connaître des infractions commises par les gendarmes dans le service du maintien de l'ordre : Cons. const., décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019, M. Jean-Pierre Fraisse. Pour quelques commentaires sur cette décision, voir : GRANGER, Marc-Antoine. L'état militaire dans la jurisprudence constitutionnelle. *Annuaire 2021 du droit de la sécurité et de la défense*, vol. 6, Mare & Martin, p. 71-80.

7. Arrêté interdépartemental du 24 décembre 2015 pris par le préfet du Tarn et le préfet de Tarn-et-Garonne, portant abrogation de l'arrêté interdépartemental du 3 octobre 2013 portant autorisation au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du Code

Déontologie et sécurité

le Tarn) a été vivement contesté, compte tenu du risque de disparition de la seule zone humide majeure de la vallée. Ainsi, dès le mois de novembre 2013, une « zone à défendre » (« ZAD ») fut créée sur le site du chantier du barrage, près de la ferme de la « Métairie neuve », afin de s'opposer aux travaux qui débutèrent en 2014. *« Cette année-là, les mouvements de contestation s'intensifièrent et les forces de l'ordre commencèrent à intervenir sur le site. Des "zadistes" furent expulsés du site en février 2014, des affrontements violents avec les forces de l'ordre eurent lieu en août et septembre 2014, et plusieurs manifestations furent organisées. (...) Une manifestation de grande ampleur, préalablement déclarée par un collectif d'associations opposées au projet du barrage de Sivens fut programmée pour le samedi 25 octobre 2014 entre 10 heures et 19 heures sur le site, près de la ferme de la "Métairie neuve" »⁸. Au cours de l'après-midi, et jusqu'à 19 heures, des violents affrontements ont éclaté entre, d'un côté, des « personnes masquées, équipées de boucliers et de divers projectiles »⁹ et, de l'autre, les gendarmes mobiles chargés de défendre la « zone de vie » servant au stationnement des engins de chantier.*

À 00H35, le 26 octobre 2014, les forces de l'ordre ont de nouveau été visées *« par des projectiles (pierres, morceaux de bois enflammés, fusées de détresse) de la part de manifestants, de plus*

de l'environnement et déclarant d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens, et portant prescriptions relatives à la sécurité de la retenue de Sivens.

⁸. CEDH, 27 février 2025, *Fraisse et autres c. France*, préc., § 4 et 5.

⁹. *Ibidem*, § 9.

Déontologie et sécurité

en plus nombreux, qui s'avançaient vers eux. Les gendarmes ordonnèrent à plusieurs reprises par haut-parleur aux manifestants de stopper leur progression et de se retirer. À 00H49, constatant l'inefficacité de leurs avertissements, les gendarmes annoncèrent qu'ils allaient faire usage de la force. Ils lancèrent des grenades à effet lacrymogène, puis [le commandant du groupement tactique de gendarmerie (GTG)] autorisa l'usage d'armes dites "à feu" en ordonnant à ses troupes d'utiliser dans un premier temps des grenades lacrymogènes tirées avec lanceur cougar, puis des grenades mixtes GLI-F4 et, enfin, des grenades offensives OF-F1 à effet de souffle, afin de maintenir à distance les personnes les plus proches. (...) Un peu avant 1H45 (...), Rémi Fraisse, qui avait quitté la zone festive de la manifestation, se rendit dans la zone des affrontements, sans pour autant y participer. Il s'avança sur la dalle d'argile en direction des gendarmes mobiles, sans protection, à une distance située entre 10 et 20 mètres de la "zone de vie" tenue par les forces de l'ordre et à proximité immédiate des manifestants violents. À 1H45, [un] maréchal des logis-chef s'apprêta à lancer une grenade offensive OF-F1 pour stopper la progression des manifestants »¹⁰. Après avoir utilisé des jumelles de vision nocturne (pour vérifier que la zone était dépourvue de présence humaine) et adressé à haute voix une sommation, le maréchal des logis-chef « lança une grenade OF-F1 par un mouvement de lancer "en cloche", [compte tenu de la présence d'un grillage]. Après la détonation, le groupe de manifestants se dispersa. Un des gendarmes signala la

¹⁰. Ibid., § 12, 14 et 15.

Déontologie et sécurité

présence d'une masse sombre à terre entre 10 et 20 mètres devant eux. L'utilisation d'une lampe individuelle et d'un projecteur portatif gardé en réserve en raison de sa faible autonomie, révéla qu'il s'agissait d'une personne allongée au sol, ultérieurement identifiée comme étant Rémi Fraisse »¹¹. Le commandant du GTG ordonna de transporter la victime à l'abri et de la secourir, en vain : Rémi Fraisse était décédé du fait de l'explosion de la grenade OF-F1 qui se logea derrière sa tête, entre son cou et le sac à dos qu'il portait.

Après avoir épuisé les voies de recours internes¹², le père de Rémi Fraisse, ainsi que sa mère, sa sœur et sa grand-mère ont introduit deux requêtes devant la Cour européenne des droits de l'Homme, respectivement les 26 avril et 17 novembre 2021, en invoquant la violation de l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH), qui protège le droit à la vie.

Dans l'arrêt commenté, la Cour a décidé (à l'unanimité) qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 de la Convention dans son volet procédural, les autorités nationales n'ayant « *pas failli à l'obligation (...) de mener sur le décès de Rémi Fraisse une enquête effective propre à conduire à l'établissement des faits et à déterminer si le recours à la force était justifié dans les circonstances de l'espèce* »¹³.

¹¹. *Ibid.*, § 16 et 17.

¹². *Ibid.*, § 78. La Cour relève que « les requêtes ont été introduites devant elle dans le délai de six mois à compter de l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mars 2021 qui a mis un terme à la procédure pénale ».

¹³. *Ibid.*, § 162.

Déontologie et sécurité

Sur le versant matériel du droit à la vie, la CEDH écarte, d'abord, l'hypothèse d'un recours à la force non justifié. Pour la Cour, en effet, rien au dossier ne pouvait « *remettre en cause les appréciations portées par les autorités nationales selon lesquelles les circonstances étaient réunies pour déclencher l'emploi de la force par les gendarmes, et notamment par le maréchal des logis-chef, à l'encontre de manifestants violents qui avaient été rejoints par Rémi Fraisse* »¹⁴. Au demeurant, la Cour a tenu à souligner que, si ce dernier n'a jamais adopté un comportement agressif, il a « *imprudemment quitté la zone pacifique de la manifestation pour se rendre sur la zone des affrontements* », où « *de véritables attaques ont été exercées à l'encontre des gendarmes mobiles par certains manifestants dans des conditions rendant l'opération particulièrement périlleuse* »¹⁵. Ensuite, la Cour s'est attachée à vérifier le respect par l'État de ses obligations positives, issues de l'article 2 de la Convention. Sous cet angle, la Cour a conclu (toujours à l'unanimité) à la violation de cet article. Les raisons tiennent, d'une part, aux lacunes du cadre juridique du recours à la force armée au cours des opérations de maintien de l'ordre (I) et, d'autre part, aux défaillances de l'encadrement dans la préparation et la conduite des opérations, le jour du drame (II).

¹⁴. *Ibid.*, § 118.

¹⁵. *Ibid.*

Déontologie et sécurité

I) Les lacunes du cadre juridique du recours à la force armée au cours des opérations de maintien de l'ordre

En vertu des obligations positives dégagées de longue date par la Cour¹⁶, les États parties (à la Convention) doivent prévoir un droit national comportant « *un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force, et même contre les accidents évitables. (...) Les agents des forces de l'ordre ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions : un cadre juridique et administratif doit définir les conditions limitées dans lesquelles* »¹⁷ le recours à la force armée est envisageable. En l'espèce, la Cour a jugé que la France a manqué à son obligation positive de garantir le droit à la vie.

De manière générale, la Cour a considéré qu'à l'époque des faits litigieux, la réglementation applicable aux opérations de maintien de l'ordre était complexe, incomplète et imprécise « *pour permettre un usage réellement gradué de la force* »¹⁸. D'une part, la combinaison des dispositions législatives et réglementaires¹⁹ « *rendait le cadre juridique applicable complexe au point d'en affecter l'accessibilité et l'intelligibilité par les personnes chargées de le mettre en œuvre* »²⁰. D'autre part, « *en permettant le recours aux*

¹⁶. Voir : CEDH, 20 décembre 2004, *Makaratzis c. Grèce*, n° 50385/99, § 58 ; CEDH, 12 juin 2007, *Bakan c. Turquie*, n° 50939/99, § 49, et CEDH, 24 mars 2011, *Giuliani et Gaggio c. Italie*, n° 23458/02, § 209.

¹⁷. CEDH, 27 février 2025, *Fraisse et autres c. France*, préc., § 110.

¹⁸. *Ibid.*, § 124.

¹⁹. Est visée la combinaison des dispositions résultant des articles L. 211-9 (art. qui renvoie à l'art. 431-3 du Code pénal), R. 211-14, et R. 211-21 du CSI.

Déontologie et sécurité

armes dites "à feu" sans donner les précisions nécessaires pour déterminer en pratique quelle arme était la mieux adaptée à la menace ni pour en faire un usage réellement gradué », ce cadre juridique « laissait les gendarmes mobiles en opération de maintien de l'ordre dans le flou »²¹.

S'agissant de l'usage de la grenade OF-F1 en particulier, la Cour a dit pour droit que la dotation de ce type d'arme – *« d'une dangerosité exceptionnelle »²²* – était *« problématique en raison de l'absence d'un cadre d'emploi précis et protecteur, prévoyant a minima une formation sur sa dangerosité, une information sur les dommages susceptibles d'être occasionnés, l'interdiction du lancer en cloche, la mise en œuvre du tir par une équipe ou un binôme, et le respect d'une distance de sécurité »²³*. D'ailleurs, la Cour de Strasbourg a constaté l'absence de formalisation de consignes de sécurité concernant l'usage *« d'armes aussi dangereuses »²⁴* dans la circulaire du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile²⁵. Tout au plus peut-on noter que cette circulaire se bornait à mentionner la nécessité d'un usage proportionné des grenades OF-F1.

²⁰. CEDH, 27 février 2025, *Fraisie et autres c. France*, préc., § 122.

²¹. *Ibid.*, § 124.

²². *Ibid.*, § 126.

²³. *Ibid.*

²⁴. *Ibid.*

²⁵. Circulaire n° 200000/GEND/DOE/S2DOP/BOP du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile.

Déontologie et sécurité

Parallèlement, au regard des défaillances de l'encadrement dans la préparation et la conduite des opérations de maintien de l'ordre, la Cour a estimé que « *le seuil d'exigences requis pour s'assurer que tout risque pour la vie avait été réduit au minimum n'a pas été atteint* »²⁶.

II) Les défaillances de l'encadrement dans la préparation et la conduite des opérations de maintien de l'ordre

Les défaillances identifiées par la CEDH ont porté sur la formation gendarmique, l'équipement des gendarmes et la chaîne de commandement.

En premier lieu, la Cour a déploré l'absence d'une formation gendarmique spécifique relative à la dangerosité des grenades OF-F1 et d'informations sur les dommages susceptibles d'être occasionnés par ces grenades.

En deuxième lieu, la Cour a relevé que, sur le terrain, l'équipement des gendarmes n'était pas à la hauteur de la mission qui leur avait été confiée. D'abord, ils ont dû tenir une position de nuit avec « *un éclairage très insuffisant dans la mesure où seuls les feux allumés par des manifestants éclairaient la zone, le matériel d'éclairage dont disposaient les gendarmes étant de faible autonomie* »²⁷. Ensuite, « *le haut-parleur qu'était censé utiliser le maréchal des logis-chef pour les*

²⁶. CEDH, 27 février 2025, *Fraisse et autres c. France*, préc., § 134.

²⁷. *Ibid.*, § 130.

Déontologie et sécurité

sommations, même si, en théorie, il n'était pas tenu d'y recourir, s'est avéré défectueux »²⁸. Enfin, les gendarmes ne disposaient pas « des fusées rouges, qui doivent normalement être utilisées en l'absence de haut-parleur »²⁹.

En dernier lieu, la Cour a estimé que l'autorité civile n'a pas pleinement assumé sa responsabilité dans le cadre de cette opération de maintien de l'ordre public : la direction des opérations a été laissée à la « *hiérarchie opérationnelle sur le terrain à partir de 21H30 le 25 octobre 2014 alors que la situation nécessitait une adaptation permanente des objectifs et du dispositif à mettre en œuvre* »³⁰. Concrètement, « *si le directeur de cabinet du Préfet était tenu informé du déroulement des événements pendant la soirée, le Préfet ne pouvait, à distance, complètement percevoir l'ampleur des affrontements et la situation rencontrée par les forces de l'ordre* »³¹.

En conclusion, cet arrêt constitue une condamnation d'un droit du maintien de l'ordre public, qui n'est plus désormais. Entre autres évolutions saluées par la CEDH, il y a la consécration d'un article L. 435-1 au sein du Code de la sécurité intérieure (CSI) précisant les règles d'usage des armes communes aux policiers et gendarmes nationaux³², le retrait des grenades OF-F1 et GLI-F4 de la liste des

²⁸. *Ibid.*

²⁹. *Ibid.*

³⁰. *Ibid.*, § 132.

³¹. *Ibid.*

³². Cet article L. 435-1 du CSI a été créé par le paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Déontologie et sécurité

armes susceptibles d'être utilisées par les représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre³³, la nouvelle rédaction des dispositions réglementaires du CSI relatives à la dispersion d'un attroupement par la force³⁴, et l'élaboration du schéma national du maintien de l'ordre³⁵ (SNMO) qui confirme, notamment, « *l'intérêt de l'emploi des moyens et armes de force intermédiaire* »³⁶. On gardera également à l'esprit l'importance de cet arrêt pour les requérants, bien au-delà même de la réparation de leur préjudice moral³⁷, car, derrière les motifs et le dispositif, il y a une réalité humaine, à savoir la perte d'un enfant, d'un frère, d'un petit-fils.

³³. Voir les décrets n° 2021-1352 du 15 octobre 2021 portant modification de l'article D. 211-17 du CSI, et n° 2017-1029 du 10 mai 2017 modifiant ce même article.

³⁴. Il s'agit, en particulier, des art. R. 211-11 et R. 211-21 du CSI.

³⁵. SNMO dans sa version du 15 décembre 2021.

³⁶. CEDH, 27 février 2025, *Fraisse et autres c. France*, préc., § 68.

³⁷. *Ibid.*, § 167.

Droit de l'espace numérique

Sandrine Richard

L'impact des technologies numériques dans la réalité virtuelle. L'éthique garante des droits humains : l'exemple du métavers

Les technologies numériques évoluent rapidement et le droit positif peine à suivre le rythme et à encadrer une telle accélération des innovations. Il convient donc de réfléchir à des propositions de mesures à implémenter pour garantir par exemple un métavers de confiance, en bâtir les fondations et protéger ses usagers, qu'ils soient des personnes physiques ou des personnes morales. Il existe à l'heure actuelle plusieurs métavers, non interconnectés ni interoperables. Chaque opérateur est maître du jeu pour définir ses conditions d'usage (règles internes du type conditions générales d'utilisation) et se voit soumis à des règles qui peuvent varier, suivant le droit applicable (textes de type *Digital Services Act* – DSA1 –, *Digital Markets Act* – DMA2, Règlement général sur la protection des données – RGPD3) et suivant les choix des règles de droit souple que l'opérateur, le cas échéant, pourra choisir de définir. Même si le droit a horreur du vide, le droit du métavers reste encore largement indéfini. À nous de réfléchir à un cadre adapté. Chaque usager du métavers devrait pouvoir jouir d'une garantie du droit au respect de sa personne et de son intégrité, dans un univers de diversité et d'inclusion et dépourvu de cyberviolences. Cette collection de droits à définir n'a rien d'une évidence au regard des particularités de la construction du métavers. C'est d'autant plus nécessaire que Meta (anciennement Facebook) semble aujourd'hui

Droit de l'espace numérique

opérer « *un revirement de jurisprudence* » sur la nécessité de garantir la modération. En effet, la décision de Mark Zuckerberg de mettre fin au programme de *fact-checking* de Meta aux États-Unis a provoqué une onde de choc internationale. De l'ONU au Conseil de l'Europe, les réactions se sont enchaînées pour dénoncer une décision dangereuse.

Le revirement de Meta marque un tournant dans l'histoire de la modération des contenus sur les réseaux sociaux. Depuis près de dix ans, le programme de *fact-checking* collaborait avec plus de 80 organisations à travers le monde, vérifiant les informations dans plus de 60 langues. Pour justifier ce changement, M. Zuckerberg invoque un biais politique des *fact-checkers* et une forme de censure qu'il souhaite corriger.

Dans une interview au podcast de Joe Rogan, le PDG de Meta explique avoir « *accordé trop de crédit* » aux médias qui attribuaient l'élection de Trump en 2016 à la désinformation. Il propose désormais de remplacer le système par des « *notes de la communauté* », similaires à celles utilisées sur X, permettant aux utilisateurs d'ajouter eux-mêmes du contexte aux publications.

L'*International Fact-Checking Network* (IFCN), qui regroupe plus de 130 organisations dont l'Agence France presse (AFP), a fermement rejeté les arguments de Meta. Dans une lettre ouverte, l'IFCN qualifie le raisonnement de M. Zuckerberg de « *contestable* » et met en garde contre les conséquences potentiellement préoccupantes de cette décision, en particulier dans les pays vulnérables à la désinformation, tandis que le Haut-Commissaire de l'ONU aux droits de l'Homme a rappelé que la régulation des contenus haineux en

Droit de l'espace numérique

ligne « *n'est pas de la censure* ». Le Conseil de l'Europe a souligné les risques de « *conséquences négatives pour les droits humains* ».

Si la décision de Meta ne concerne actuellement que les États-Unis, son impact est également observé en Europe, où les autorités suivent cette évolution avec attention. Clara Chappaz, ministre française déléguée chargée du Numérique, a indiqué avoir reçu l'assurance de Meta France que le programme de vérification des faits serait maintenu en Europe, conformément aux dispositions du DSA. Cependant, la mention de la garantie comme étant valable « *pour le moment* » suscite des questions sur les intentions à long terme de l'entreprise.

Ainsi, pour accomplir cet ambitieux objectif de garantir la protection des utilisateurs et notamment des mineurs dans les mondes de réalité virtuelle, la place de l'éthique se doit d'être anticipée en amont de la construction définitive des métavers. C'est une opportunité pour la société civile de pouvoir assumer une telle étude participative et préfigurative de la construction de l'Internet du futur. Cette réflexion vise non seulement à nourrir celle des architectes du métavers mais également à aider la société civile ainsi que les pouvoirs publics à penser à des solutions de pacification de l'environnement numérique, en avance de phase de la construction aboutie des métavers.

Afin de garantir la confiance et la sécurité, notamment du respect des droits humains dans les métavers, il paraît essentiel de comprendre les enjeux, les défis, les avantages et les périls du métavers, tout autant que les pistes de remédiation nécessaires à la construction d'un métavers dont le respect des droits humains est

Droit de l'espace numérique

intrinsèque à sa conception. Cette approche n'est pas inédite en ce qui concerne le numérique au sens large. Il existe une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01) ainsi qu'un projet de règlement européen émis par la Commission européenne le 21 avril 2021, qui combinent de manière novatrice, droits, normes, conformités et éthique dans l'intérêt des citoyens européens.

Il convient donc de rechercher la meilleure manière d'anticiper une régulation adaptée, au-delà du RGPD, du DSA et du DMA, pour traiter des sujets tels que la question de l'identité numérique.

Le sujet prospectif de l'éthique du métavers intéresse les usagers (personnes physiques), les plateformes et les entreprises (personnes morales), les marques ainsi que les pouvoirs publics, notamment sur l'impact de l'éthique et de la réputation. Dès à présent, nombre d'utilisateurs, entreprises ou même États, s'interrogent sur la nécessité d'être présents dans un ou plusieurs métavers. Construire un métavers respectueux et responsable en termes de droits humains, de protection de l'enfance et de la diversité est un défi majeur pour notre société numérique. Les cyberviolences (harcèlement, haine, fausses informations, discriminations, apologie du terrorisme, exploitation humaine, etc.) polluent notre planète numérique, or cette pollution n'est pas une fatalité.

Ainsi, il est proposé ici de réfléchir à la meilleure manière d'inclure du respect et de la diversité dans le design du métavers, dès sa conception. Cet article s'inscrit donc dans le cadre général de la prévention des cyberviolences, touchant à la prévention de la haine

Droit de l'espace numérique

en ligne, au cyberharcèlement et à la désinformation.

Aujourd'hui, il existe plusieurs univers numériques immersifs répondant à la définition du métavers (*Meta Horizon Worlds, Sandbox, Roblox, Decentraland, Axie Infinity*, etc.).

Note importante : par souci de simplification de langage uniquement, nous nous référerons à la notion de « **métavers** », en conséquence, nous utiliserons **le singulier**, « **le métavers** », pour faciliter la lecture de cette étude. En effet, la question du ou des métavers n'est actuellement pas encore tranchée par les experts.

I) Enjeux et défis

Le métavers est souvent décrit comme un concept inabouti et utopique, un monde soutenu par les nouvelles technologies immersives et censé repousser les limites de la matérialité et de la distance. Il peut être défini comme un monde virtuel expansif, immersif et en trois dimensions, dans lequel les utilisateurs interagissent *via* leurs avatars numériques¹. Selon une formule éloquente : Internet c'est être devant, le métavers, c'est être dedans.

Les avatars offrent aux usagers du métavers la possibilité de prolonger leur présence en ligne par une forme d'extension de leur

¹. CAR, Polona, MADIEGA, Tambiama André, NIESTADT, Maria. « *Metaverse : Opportunities, risks and policy implications* ». *European Parliamentary Research Service*, juin 2022.

Droit de l'espace numérique

personnalité dans le monde virtuel immersif. Les avatars peuvent être personnalisés pour nous ressembler étroitement, ou bien prendre une tout autre forme. Les avatars peuvent être anthropomorphiques ou imaginaires², et donc répondre aux options offertes par l'opérateur choisi. Notons qu'un algorithme est susceptible de générer et d'animer un avatar à l'aide de l'intelligence artificielle (IA)³.

Les avatars sont-ils donc le prolongement de la personnalité juridique de l'utilisateur, rendant les utilisateurs responsables de leurs comportements virtuels ? Selon la majorité des avis énoncés par les experts, la réponse est positive. Dans cette hypothèse, plusieurs problèmes restent alors non résolus, tels que le régime juridique des avatars et les conséquences liées à la responsabilité en cas d'infractions commises dans le métavers. La question s'est d'ailleurs déjà posée lors d'une polémique au sujet d'une agression sexuelle virtuelle, alléguée dans *Horizon Worlds* (une première version du métavers, proposée par Meta⁴).

Selon le Forum économique mondial, cet espace virtuel, qui permet déjà de créer des réunions de travail virtuelles en 3D, des jeux et des

2. « *Metaverse Avatar Guide: embody yourself in the metaverse* » [en ligne]. Site de Metamandrill. Disponible sur : <https://metamandrill.com/metaverse-avatar/>

3. BREIA, Rachel. « *What are AI avatars : a guide to intelligent virtual beings* ». Site de Sensorium, 29 juin 2022.

4. SINGH, Katherine. « There's Not Much We Can Legally Do About Sexual Assault In The Metaverse » [en ligne]. *Refinery29*, 9 juin 2022. Disponible sur : <https://www.refinery29.com/en-us/2022/06/11004248/is-metaverse-sexual-assault-illegal>

Droit de l'espace numérique

rencontres, sera alimenté par des innovations dans les technologies de réalité virtuelle⁵, augmentée⁶ et mixte, en utilisant les monnaies numériques⁷, la blockchain⁸ et les NFT (*non-fungible token* – en français « jeton non fongible »)⁹. Comme l'indique leur définition, le métavers et les technologies qui le composent se veulent hyper réalistes et immersifs, caractéristiques qui peuvent constituer une grande menace pour la vie privée et la sécurité des utilisateurs¹⁰. En effet, la construction d'avatars réalistes et « *d'interactions virtuelles* » dans le métavers implique la collecte de données biométriques sensibles, telles que les empreintes digitales, la reconnaissance vocale et la reconnaissance faciale, entre autres¹¹.

5. WORLD ECONOMIC FORUM. Metaverse Identity : Defining the Self in a Blended Reality [en ligne]. Insight Report, mars 2024. Disponible sur : https://www3.weforum.org/docs/WEF_Metaverse_Identity_Defining_the_Self_in_a_Blended_Reality_2024.pdf

6. *Ibidem*.

7. FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. Petit glossaire des monnaies numériques [en ligne]. Site du Fonds Monétaire International, septembre 2022. Disponible sur : <https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/2022/09/Digital-Money-101-explainer>

8. *Ibid*.

9. HUBERT, Michel. La nature juridique des NFT [en ligne]. Site de LALDPE Actualité juridique, 13 août 2022. Disponible sur : <https://laldpe.fr/la-nature-juridique-des-nft/>

10. NAIR, Vivek, GARRIDO, Gonzalo Munilla, SONG, Dawn, et al. « Exploring the Privacy Risks of Adversarial VR Game Design ». Juillet 2022. Disponible sur : <https://petsymposium.org/popets/2023/popets-2023-0108.php>

11. ROSENBERG, Louis. « *Regulation of the métavers: A Roadmap : The risks and regulatory solutions for largescale conumer platforms* ». In : *International Conference on Virtual and Augmented Reality Simulations*, Association for Computing Machinery, New York : 2022, p. 21-26.

Droit de l'espace numérique

Malgré plusieurs voix plaidant en faveur d'un seul métavers, à l'heure actuelle, plusieurs sociétés de jeux (Roblox) et des géants de la technologie tels que Meta proposent plusieurs versions¹². La plus controversée est la version de Meta, appelée *Horizon Worlds*, qui peut déjà être expérimentée par les utilisateurs aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni, en France et en Espagne, *via* le casque de réalité virtuelle Oculus Quest 2¹³.

Le caractère immersif du métavers est la différence essentielle avec le web 2.0 tel que nous le connaissons. Cependant, comme Meta l'a précisé à de nombreuses reprises, *Horizon Worlds* consiste aussi à « répliquer » dans une certaine mesure la plupart des activités que nous menons maintenant hors ligne, comme le travail, les activités culturelles, les activités commerciales, etc¹⁴. Grâce au métavers, sont envisagés des gains de productivité, un meilleur accès à la culture, à des expériences nouvelles et infinies, une réduction de la notion d'espace et des besoins réduits de voyager¹⁵.

¹². KAYYALI, Adnan. « How Many Metaverses are There? » [en ligne]. *Inside Telecom*, 9 septembre 2022. Disponible sur : <https://insidetelecom.com/how-many-metaverses-are-there/>

¹³. TOUZANI, Samir. Meta lance en France son métavers Horizon Worlds [en ligne]. *Les Echos*, 18 août 2022. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/meta-lance-en-france-son-metavers-horizon-worlds-1782648>

¹⁴. NOVET, Jordan, « Mark Zuckerberg envisions a billion people in the metaverse spending hundreds of dollars each » [en ligne]. *CNBC*, 22 juin 2022. Disponible sur : <https://www.cnn.com/2022/06/22/mark-zuckerberg-envisions-1-billion-people-in-the-metaverse.html>

¹⁵. REDDY, Poondru Prithvinath. « Metaverse: The Multilayer Reproduction of Physical World ». *Medium*, 28 mai 2022. Disponible sur : <https://medium.com/@ppreddy576/metaverse-the-multilayer-reproduction-of-physical-world-515e044e499e>

Droit de l'espace numérique

Bien que cela puisse sembler être un développement technologique passionnant, qui permettra d'énormes progrès en termes d'interactions sociales, d'éducation immersive, de liberté d'expression et du monde du travail, nous devons être prudents face aux nombreux problèmes que le métavers peut générer ou amplifier¹⁶. Il est essentiel de promouvoir un métavers fondé sur des principes clés tels que le respect, la diversité, l'inclusion et la modération. Il doit être un monde virtuel dans lequel nous pouvons interagir librement mais de manière responsable, fondée sur des règles et règlements dont le non-respect devrait entraîner des sanctions proportionnées. Prévenir et combattre efficacement toutes les formes de cyberviolence doit être considéré comme une priorité dans la réflexion sur le devenir de la construction du métavers.

Clarifier les questions juridiques est essentiel, car le métavers représentera une communauté virtuelle ou une cité numérique¹⁷. Et toutes les communautés ont besoin d'un ensemble de règles claires pour fonctionner.

¹⁶. HINDUJA, Sameer. « Metaverse: Opportunities, Risks, and Harms » [en ligne]. Site du CYBERBULLYING Research Center, juillet 2022. Disponible sur : <https://cyberbullying.org/metaverse>

¹⁷. Audition par les États généraux de l'information d' Alexei Grinbaum, directeur de recherche, Président du comité opérationnel pilote d'éthique du numérique du CEA, le 14 mars 2024.

Droit de l'espace numérique

II) Solutions concrètes : la généralisation de l'accès à des campagnes de sensibilisation et à des formations

Tout comme avec l'émergence de l'IA, il convient d'éduquer dès le plus jeune âge les usagers au respect et à la diversité dans le numérique au travers de l'utilisation responsable des outils numériques. Il sera ainsi utile d'organiser des interventions de sensibilisation et de formation, ainsi que des ateliers pratiques dans les écoles, centres sociaux et culturels, associations, universités, centres sportifs, collectivités et entreprises.

Cela peut consister en une prise d'engagements de comportement, de gestes éducatifs de prévention. C'est au final un partenariat qui se présente comme une série de partage de valeurs, d'actions et d'activités auxquels peuvent s'ajouter des projets spécifiques. Parmi d'autres initiatives, les entités labellisées (exemple : une école) signent une charte, susceptible d'être augmentée et fondée sur le respect, la modération et la responsabilité ainsi que sur la conduite de campagnes de sensibilisation et d'éducation. Pour qu'une labellisation puisse réussir, il convient d'y apporter également un support de l'organisme de délivrance, tel qu'une assistance juridique pour traiter les cas de cyberviolence.

Les ONG expertes en lutte contre les cyberviolences et en initiatives éducatives disposent ici d'une expérience utile à la pacification du métavers.

Il s'agit d'apporter aux structures les connaissances et les outils nécessaires pour anticiper, prévenir et combattre les cyberviolences susceptibles de se produire dans ce nouveau contexte virtuel. Plus

Droit de l'espace numérique

encore, cela crée une atmosphère de rappel des bases du respect et des bons comportements, c'est le principe des *nudges* dont on perçoit l'efficacité.

En effet, en l'absence de règles prédéfinies, le métavers risque de devenir un environnement toxique et violent. Il existe des interrogations sur les bénéfices à venir de ces nouveaux « mondes virtuels ». Selon une étude réalisée par l'Institut français d'opinion publique (Ifop) pour Talan et intitulée « Les Français et les métavers », 75 % des Français expriment une certaine forme de crainte vis-à-vis du métavers¹⁸. S'il est indéniable que le métavers présente de nouvelles opportunités en termes de communication interactive, de liberté d'expression, de créativité, et de progrès scientifiques, notamment dans la médecine¹⁹, il n'en demeure pas moins que des faits de cyberviolence dont nous sommes témoins aujourd'hui sur les réseaux sociaux actuels seront très probablement présents dans le métavers et peut-être plus violents. Selon une étude menée en 2021 par le centre de recherche Ipsos pour les associations françaises féministes contre le cyberharcèlement, 4 Français sur 10 se déclarent victimes de

¹⁸. IFOP pour Talan, 2022. *Les Français et les métavers* [en ligne]. FD n° 118720, janvier 2022. Disponible sur : <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-metaverse/>

¹⁹. YANG, Dawei, ZHOU, Jian, CHEN, Rongchang, *et al.* « Expert consensus on the metaverse in medicine » [en ligne]. *Clinical eHealth*, vol. 5, décembre 2022, p.1-9. Disponible sur : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2588914122000016>

Droit de l'espace numérique

cyberviolence²⁰. Les jeunes et les groupes vulnérables sont particulièrement touchés par la violence en ligne, selon cette même étude. 87 % des jeunes entre 18 et 24 ans ont déclaré avoir été victimes de cyberviolence au moins une fois, tandis que 85 % de ceux s'identifiant comme LGBTQ+ ont déclaré la même chose. Le *statu quo* actuel justifie les inquiétudes du public quant au potentiel négatif du métavers.

Selon un article publié par le *World Economic Forum*, les problèmes de sécurité déjà existants dans la sphère virtuelle sont très susceptibles de s'appliquer également au métavers. De plus, en raison de la technologie hautement développée du métavers, les infractions qui y seraient commises peuvent devenir encore plus élaborées et leurs auteurs encore plus difficiles à appréhender et à traduire en justice. Certains des cybercrimes auxquels nous pouvons être confrontés sont « *les escroqueries, l'usurpation d'identité, le vol d'informations d'identification, la dette technologique, l'ingénierie sociale, l'espionnage, les vulnérabilités, la désinformation* »²¹. En général, on s'attend à ce que les attaques à motivation financière

20. IPSOS pour Féministes contre le cyberharcèlement. *Cyberviolence et cyberharcèlement : état des lieux d'un phénomène répandu* [en ligne]. Site de Ipsos, novembre 2021, 66 p. Disponible sur : https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-02/Ipsos_Feministes%20contre%20le%20cyberharcèlement_Rapport.pdf

21. COLLARD, Anna Maria. « *Crime in the metaverse is very real. But how do we police a world with no borders and no bodies?* » [en ligne]. Site de *World Economic Forum*, 18 août 2022. Disponible sur : <https://www.weforum.org/stories/2022/08/crime-punishment-metaverse/>

Droit de l'espace numérique

augmentent en fréquence et en agressivité dans ce nouveau monde virtuel.

Marquer positivement l'espace est une initiative gagnante pour pacifier l'espace collectif.

La manière la plus efficace d'assurer le respect des principes clés dans le métaver est d'éduquer les utilisateurs dans leur esprit.

Tout d'abord, comme avec l'utilisation de l'IA (ChatGPT, etc.), on peut constater l'efficacité des campagnes de sensibilisation obligatoires et fréquentes dans les écoles et les entreprises concernant les dangers liés aux fraudes et à la désinformation. Tous les utilisateurs potentiels doivent être sensibilisés aux dangers de l'utilisation de cette nouvelle technologie et aux outils dont ils disposent pour se protéger. Les entités privées et publiques doivent être responsables et travailler ensemble. Ces campagnes devront sensibiliser les publics à une « *utilisation responsable* » des outils numériques, sans utiliser un ton moralisateur ni autoritariste. Ces campagnes seront adaptées à l'âge, aux compétences et au niveau de compréhension des utilisateurs potentiels, seront menées avec régularité dans et en dehors des écrans du métavers et dans le respect de la diversité des audiences qu'elles viseront. Il doit y avoir une continuité entre la formation offerte à l'école et celle offerte dans le cadre professionnel.

Il est aussi recommandé d'utiliser pour ces campagnes les technologies innovantes et immersives, et sur tous les réseaux sociaux, qui entourent ou traitent du métavers, pour créer des campagnes de sensibilisation plus efficaces en ce qui concerne le

Droit de l'espace numérique

harcèlement, la discrimination et d'autres problèmes similaires. La réalité virtuelle est un outil puissant, car elle nous permet de positionner l'utilisateur par exemple du point de vue d'une potentielle victime. À terme, l'utilisation de la technologie de réalité virtuelle avec une approche raisonnée peut augmenter l'empathie, en raison de ce que l'on appelle l'effet « Proteus » d'incarnation de l'autre. Incarner un personnage, c'est nous rapprocher de ses caractéristiques et ainsi faciliter l'empathie. En Belgique et en France, par exemple, plusieurs écoles utilisent déjà cette technologie pour lutter contre le harcèlement, notamment le harcèlement sexuel²². Pour toutes ces raisons, le développement de telles campagnes en partenariat public-privé doit figurer au rang des propositions prioritaires de sensibilisation. Les plateformes et opérateurs de métavers devront s'obliger à financer un minimum de campagnes annuellement en ce sens, en y associant les acteurs experts en remédiation.

III) Quid de la modération ?

L'un des plus grands défis du métavers, comme l'ont noté ses fondateurs, est probablement la modération. Il semble qu'il soit pratiquement impossible de modérer en temps réel toutes les

²². GAGNAIRE, P., LOEB, S., MASSARD, J. Harcèlement : la réalité virtuelle au service de la prévention [en ligne]. *FranceInfo*, 21 octobre 2021. Disponible sur : https://www.franceinfo.fr/societe/education/harcelement-a-l-ecole/harcelement-la-realite-virtuelle-au-service-de-la-prevention_4816377.html

Droit de l'espace numérique

interactions ayant lieu dans le métavers, selon Andrew Bosworth, le directeur technique de Meta. Dans ses écrits, ce dernier décrit cette difficulté comme une « *menace existentielle* »²³.

La modération est une question particulièrement importante parce que, contrairement aux réseaux sociaux d'aujourd'hui, le métavers se doit d'être modéré en temps réel et cette modération s'avère délicate, tant elle s'applique aux comportements, et pas uniquement aux contenus émis par l'utilisateur. La promesse du métavers est que tous les utilisateurs vont pouvoir être connectés en même temps (rejoignant la notion d'interopérabilité). Ces deux spécificités du métavers rendent la modération techniquement complexe à rendre effective. Contrairement au web 2.0, qui peut être considéré comme un Internet de diffusion sans gestes, la plupart des interactions dans le métavers seront difficilement traçables. S'il est effectivement possible d'enregistrer une interaction, ou du moins l'audio, cela poserait des difficultés concernant un des droits fondamentaux, celui de l'atteinte à la vie privée²⁴. Or, afin d'établir l'existence d'une infraction ou d'un comportement indésirable, il est nécessaire de recueillir des preuves. À cela s'ajoute la difficile mission de définir ce qu'est un comportement indésirable. Les différences culturelles, entre autres, rendent complexe la catégorisation des comportements humains en

²³. MURPHY, Hannah. « How will Facebook keep its Metaverse safe for users? » [en ligne]. *Financial Times*, 12 novembre 2021. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/d72145b7-5e44-446a-819c-51d67c5471cf>

²⁴. META. *Notice of monitoring and recording to improve safety in Horizon Worlds*.

Droit de l'espace numérique

« *acceptables et inacceptables* », à l'exception de ceux qui sont déjà reconnus par la communauté internationale comme violents. Néanmoins, garantir la sécurité des utilisateurs est la direction recherchée.

Interrogé sur l'importance de la modération, Jérémie Mani (ancien fondateur de l'entreprise *Netino by Webhelp*), a suggéré que l'accent devait être mis sur l'investissement dans des modérateurs humains culturellement familiarisés avec les utilisateurs et les actes qu'ils modéreront. Cette méthode peut garantir une meilleure modération et de meilleures données pour « nourrir » l'apprentissage des algorithmes d'IA, qui peuvent alors prendre en charge l'essentiel de la modération. En effet, l'utilisation de l'IA sera nécessaire, car la quantité d'interactions rendues possibles par le métavers est tout simplement impossible à gérer par les humains. Un autre sujet important lié à l'idée d'utiliser l'IA pour la modération de contenu réside dans la transparence des données utilisées pour alimenter les algorithmes sur le sujet qui nous occupe.

La transparence raisonnée et responsable garantit la représentativité. Le principe, dans des lieux d'expression publique, est de pouvoir vérifier d'où proviennent les données et de prévenir les biais potentiels à l'aide d'algorithmes capables de modérer plus efficacement le contenu et les comportements, et moins susceptibles de provoquer des discriminations ou d'autres types de maux. La transparence aide à endiguer les biais toxiques en autorisant un rétrocontrôle collaboratif des ONG et autorités en charge de vérifier les algorithmes.

Droit de l'espace numérique

Lorsque l'on parle plus généralement d'algorithmes, tels que ceux utilisés pour la publicité ciblée ou pour proposer aux utilisateurs un certain type de contenu, la transparence reste la clé. Nous devons comprendre le fonctionnement de l'algorithme et le type d'informations qu'il collecte auprès des usagers afin d'améliorer la protection de nos activités en ligne. Comme le souligne David Cohen, de nombreux utilisateurs des médias sociaux et d'Internet en général ne savent pas nécessairement et en dépit du RGPD, ou des règles équivalentes, que leurs données qui ont été collectées sont utilisées pour certaines applications ou certains services en ligne. En conséquence, les données recueillies permettent d'influencer les comportements. Si ces données indiquent un intérêt pour une activité particulière ou un type de contenu particulier, ce contenu sera proposé plus fréquemment à l'utilisateur. En pratique, cela peut conduire à l'isolement des utilisateurs dans des « bulles » virtuelles d'individus partageant les mêmes idées ou des contenus pouvant être toxiques. Par exemple, les habitudes en ligne d'une personne déprimée peuvent conduire à lui proposer – par empirisme de choix – des contenus incitant à la dépression, accentuant ainsi davantage le trouble mental que l'utilisateur éprouve (plus grave, ce fut le cas un temps avec la prévalence de contenus susceptibles d'inciter au suicide).

D'une certaine manière, les modérateurs co-assurent l'éducation des usagers en fonction de la qualité des lignes de conduite choisies par l'opérateur et en fonction de leur capacité de classification des contenus et leur contextualisation. Le métavers va réinventer l'art de la modération. On ne peut laisser cet exercice entre les seules mains des plateformes d'espaces d'échanges. C'est une

Droit de l'espace numérique

responsabilité trop importante et ce n'est pas le cœur de métier des opérateurs. Les modérateurs ont besoin de cours de formation adaptés, spécifiques et appropriés. Ils gagnent à être reconnus comme une profession, à la manière des éducateurs ou des médiateurs. Pour créer des emplois innovants, il est préconisé ici de dispenser des formations spécifiques afin de développer de véritables compétences, et acquérir ainsi un référentiel de qualité de la modération. L'ONG Respect Zone proposerait l'élaboration de ce référentiel à partir de critères objectifs tant à l'échelle nationale qu'internationale. Cette formation viserait à offrir des formations diplômantes et valorisantes pour ce métier en devenir. Les ONG spécialisées ont vocation à s'engager avec les organismes de formation, à dispenser ce type de modules de formation ainsi que de certifications en ligne (*e-learning*).

En ce qui concerne l'IA et son rôle dans la modération des comportements dans le métavers, il apparaît que la directive relative à l'IA est un premier cadre juridique et éthique, qui peut servir de fondement²⁵. Conscient qu'une amélioration sera nécessaire dans les mois et les années qui viennent, il n'en demeure pas moins que cette proposition de directive est une base solide à utiliser lors de la réflexion sur l'élaboration d'une norme internationale. La proposition européenne sur la confiance en l'IA suit une approche fondée sur les risques et établit un cadre juridique uniforme et horizontal pour l'IA dont le but est de garantir la sécurité juridique.

²⁵. COMMISSION EUROPÉENNE. Législation sur l'intelligence artificielle (2021/0106), 21 avril 2021.

Droit de l'espace numérique

La directive classe les systèmes et les applications d'IA dans plusieurs catégories de risques. À titre d'exemple, elle étend l'interdiction aux acteurs privés d'utiliser l'IA à des fins de notation sociale. Les systèmes d'IA sont classés en quatre catégories en fonction du risque : les IA à risque minime, les IA à risque faible, les IA à haut risque et les IA inacceptables. La notation sociale, la manipulation cognitivo-comportementale et l'identification biométrique à distance font partie de la catégorie « *inacceptable* ». Bien qu'une modération plus efficace puisse être garantie par une utilisation intrusive de l'IA, les décideurs politiques et les opérateurs devraient toujours donner la priorité aux droits de l'Homme et interdire les utilisations les plus intrusives des développements technologiques. C'est exactement l'objectif recherché par la directive européenne : encadrer une IA de façon à la rendre digne de confiance, centrée sur l'humain, sur l'éthique, de manière durable et inclusive. Dans cette lignée de l'*AI Act* le métavers doit lui aussi être un métavers digne de confiance pour tous ses utilisateurs.

Outre la proposition de loi sur l'IA, la Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique réaffirme l'engagement de l'UE en faveur d'une intelligence artificielle éthique, responsable, transparente et centrée sur l'humain²⁶. La transparence et des bases de données représentatives et appropriées sont essentielles pour garantir que les systèmes d'IA soient alignés sur les droits fondamentaux que

²⁶. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique (2023/C 23/01), 23 janvier 2023.

Droit de l'espace numérique

l'UE protège, que le risque de discrimination résultant de l'utilisation de l'IA soit réduit, et qu'en fin de compte, le développement technologique devienne un réel bénéfice social.

Plutôt que de tenter une conclusion hâtive, il est proposé de réfléchir collectivement à l'architecture éthique du métavers et éviter d'attendre que les difficultés ne surviennent pour agir. Etudier, interroger, analyser, critiquer, se poser les questions de fond est une responsabilité sociétale et citoyenne. Au regard des spécificités du métavers, notamment de sa dimension tridimensionnelle, l'impact sur le comportement éthique des usagers humains se doit d'être sérieusement réfléchi et interpelle la délimitation dans le métavers entre l'acceptable et l'inacceptable, le respect et l'irrespect, la diversité et l'uniformité, la bienfaisance et la malfaisance. Afin que le métavers ne devienne pas une zone de non-droit, de non-respect ou de non-diversité, des garde-fous simples et efficaces, inspirés de l'expérience du web 2.0 en matière de cyberviolence, de cyberharcèlement et d'atteinte à la diversité, doivent être mis en œuvre.

Il faut amorcer une réflexion sur la place des droits fondamentaux dans le métavers et, concomitamment, de ses usagers. L'interopérabilité est un des futurs objectifs dans la construction du métavers. Si elle peut être appréhendée de façon positive, car elle apporte de nombreux avantages, notamment sur l'accès à la santé, à la culture, à la diversité, il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas dénuée de nouveaux risques. Il incombe aussi collectivement de prévenir les risques de toxicité des comportements des usagers au sein des métavers et de garantir des zones de respect qui favorisent

Droit de l'espace numérique

l'esprit critique et le libre arbitre. Une des meilleures solutions est de définir et construire des standards de protection communs à tous pour garantir respect, sécurité, intégrité et diversité dans le métavers. En période de consolidation des fondamentaux et de la modélisation des métavers, il convient d'agir dès à présent, il est encore temps de faire respecter l'intégrité des avatars et de leurs usagers humains.

Nous devons donc agir avec détermination et clairvoyance pour garantir un métavers sûr et respectueux pour tous ses utilisateurs. Il est impératif d'ériger des standards élevés de protection et d'éthique, inspirés des leçons du web 2.0, afin de prévenir les cyberviolences, le harcèlement et les atteintes à la diversité. En mettant en place des formations spécifiques et en valorisant le rôle des modérateurs, nous pourrons créer un environnement virtuel où la liberté d'expression ne rime pas avec permissivité, mais avec responsabilité et respect mutuel.

L'enjeu est colossal : il ne s'agit pas seulement d'encadrer une nouvelle technologie, mais de façonner une société virtuelle qui reflète nos valeurs les plus fondamentales. La transparence des algorithmes, la représentativité des données et l'engagement des ONG dans le contrôle collaboratif sont autant de piliers essentiels pour bâtir ce futur numérique. Le métavers doit devenir un espace d'innovation et de diversité, où chaque utilisateur peut évoluer en toute sécurité, libre de toute forme de discrimination ou de manipulation comportementale.

En somme, la clé réside **dans une approche proactive et collective.**

Droit de l'espace numérique

Nous devons anticiper les défis éthiques et sociétaux, et non attendre qu'ils nous submergent. En consolidant une architecture éthique solide pour le métavers, nous posons les bases d'un monde virtuel qui respecte et protège chacun de ses habitants virtuels. Il est de notre responsabilité de garantir que ce nouvel espace soit à l'image de nos aspirations les plus nobles : inclusif, respectueux et humain.

Actualité pénale

Nathan Allix

L'adoption de la loi visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents

Après un parcours législatif pour le moins mouvementé, la proposition de loi « visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents » a finalement été adoptée à la suite d'une commission mixte paritaire. Si au moment où ces lignes sont écrites, le texte n'a pas encore passé le contrôle du Conseil constitutionnel devant lequel une partie des dispositions sont critiquées (v. *infra*), il paraît utile d'en livrer dès à présent les grandes lignes. En outre, et bien que la présente veille soit consacrée à l'actualité pénale, il convient tout d'abord de souligner que le texte ne se limite pas au droit pénal ou à la procédure pénale. Trois dispositions peuvent en particulier être soulignées.

D'abord, l'article 3 du texte modifie l'article 1242, alinéa 4, du Code civil. Ce texte, fondement de la responsabilité des parents du fait de leurs enfants, dispose pour l'heure, « *le père et la mère, en tant qu'ils exercent l'autorité parentale, sont solidairement responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux* ». Trois modifications sont apportées au texte.

Premièrement, l'expression « *les parents* » est substituée à celle « *le père et la mère* ». La modification est sans doute bienvenue dès lors que, la parentalité étant ouverte aux couples de même sexe, il s'agit d'une modification de cohérence, d'autant que, contrairement à

Actualité pénale

l'expression « *les pères et mères* », le singulier actuellement employé dans l'article ne recouvre pas cette hypothèse.

Deuxièmement, aux termes « *sont solidairement responsables du dommage* » est substitué « *sont, de plein droit, solidairement responsables du dommage* ». Là encore, le caractère de plein droit de la responsabilité n'est pas nouveau, mais la formulation retenue peut interroger. Pour mémoire, alors que l'arrêt Bertrand (Cass. 2ème civ., 19 févr. 1997, n° 94-21.111) est venu affirmer que les parents ne peuvent pas s'exonérer de leur responsabilité du fait de leur enfant en démontrant une absence de faute de leur part, mais seulement en prouvant l'existence d'un cas de force majeure ou la faute de la victime, l'arrêt Levert (Civ. 2ème, 10 mai 2001, n° 99-11.287. Voir déjà l'arrêt Fullenwarth, Cass. ass. plén., 9 mai 1984, n° 79-16.612) a retenu comme solution que « *la responsabilité de plein droit encourue par les père et mère du fait des dommages causés par leur enfant mineur habitant avec eux n'est pas subordonnée à l'existence d'une faute de l'enfant* ». On peut dès lors se demander ce que recouvre, dans l'esprit du législateur, l'expression « *de plein droit* » qui sera désormais inscrite à l'article 1242 du Code civil. Certainement, la solution retenue par l'arrêt Bertrand peut être celle de l'arrêt Levert. En tout cas, si la volonté du texte est de mettre l'article 1242 en conformité avec son application actuelle et de le rendre plus lisible, on pourra regretter un certain manque de clarté ou de précision.

Troisièmement, les termes « *habitant avec eux* », sont remplacés par « *sauf lorsque ceux-ci ont été confiés à un tiers par une décision administrative ou judiciaire* ». Jusqu'à récemment, une telle

Actualité pénale

modification aurait été importante, permettant d'éviter, lorsqu'un enfant réside au domicile de l'un seulement de ses parents, que ce dernier doive assumer seul la responsabilité des dommages causés par l'enfant. Cette modification n'est toutefois, à la suite d'un revirement majeur de jurisprudence en date du 28 juin 2024 (Cass. ass. plén., 28 juin 2024, n° 22-84.760), qu'une reprise de la jurisprudence actuelle.

Ensuite, l'article 3 complète l'article L. 121-2 du Code des assurances, en vertu duquel l'assureur de responsabilité est tenu de couvrir, entre autres, la responsabilité des parents du fait de leurs enfants. Le texte vient ajouter la possibilité pour l'assureur qui aurait versé une indemnité dans cette hypothèse d'exiger le versement par l'un des parents d'une participation au maximum égale à 7 500 euros lorsque celui-ci « *a été définitivement condamné sur le fondement de l'article 227-17 du code pénal pour des faits en lien avec la commission du dommage* ». Cet ajout s'inscrit dans une volonté de responsabilisation des parents et fait écho à la création, au même article du Code pénal, d'une nouvelle circonstance aggravante lorsque le délit qui est prévu aura conduit à la commission d'une infraction par le mineur (v. *infra*). Pour rappel, l'article 227-17 du Code pénal réprime le fait, pour un parent, de se soustraire à ses obligations légales « *au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur* ». Le fait de vouloir donner une dimension prophylactique et responsabilisante au droit des assurances est désormais classique. La modification vient, d'une certaine façon, contrebalancer l'indifférence à la faute des parents dans la responsabilité du fait de leur enfant telle qu'elle résulte de l'arrêt Bertrand précédemment

Actualité pénale

rappelé. On pourra simplement remarquer que le « *lien avec la commission du dommage* » risque d'être particulièrement difficile à démontrer, sauf à considérer que l'incurie des parents dans la prise en charge de leur enfant constitue une sorte de « *faute dans l'éducation* » de leur enfant systématiquement en lien avec les agissements dommageables de ce dernier. On aurait alors peut-être pu s'inspirer de la solution applicable antérieurement à l'arrêt Bertrand et prévoir que la participation des parents serait due dès lors que leur faute, dans l'éducation ou la surveillance de leur enfant, serait démontrée.

Enfin, l'article 2 ajoute à l'article 375-1 du Code civil, relatif au rôle du juge des enfants en matière d'assistance éducative, trois alinéas, disposant notamment : « *Les parents sont tenus de déférer aux convocations aux audiences et aux auditions du juge des enfants* » et « *Le juge des enfants peut condamner à l'amende civile prévue par le code de procédure civile ceux qui, sans motif légitime, n'y ont pas déféré* ». Contrairement aux deux premières modifications présentées, le texte est directement répressif. Il crée un parallèle, en matière d'assistance éducative, avec l'article L. 311-5 du Code de la justice pénale des mineurs, qui punissait jusqu'à présent d'une amende, délictuelle, de 3 750 euros les représentants légaux qui n'auraient pas déféré « *à la convocation à comparaître devant un magistrat ou une juridiction pour mineurs* », montant que l'article 2 porte désormais à 7 500 euros.

Deux remarques au moins semblent nécessaires. La première tient à la méthode de rédaction. Si la rédaction par renvoi est malheureusement devenue courante même en matière répressive,

Actualité pénale

au risque de perdre en lisibilité, il n'est pas courant, loin de là, de renvoyer à l'amende, serait-elle civile, prévue par « *un code* ». Pour cause, au sein du Code de procédure civile, une dizaine de textes prévoient des amendes civiles. Fort heureusement, pour la lisibilité du futur article 375-1 du Code civil, toutes sont actuellement fixées à un montant maximal de 10 000 euros. Il n'en demeure pas moins que, du point de vue de la rigueur rédactionnelle, la méthode est discutable, sans même évoquer le risque qu'une réforme modifie le montant de certaines amendes civiles et pas d'autres, rendant le futur article 375-1 du Code civil parfaitement inapplicable faute de pouvoir déterminer le montant maximum de l'amende civile. La seconde est moins technique et touche davantage à la cohérence : on peut remarquer qu'à l'issue de la présente réforme, le fait pour un parent de ne pas se présenter devant le juge des enfants dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative expose à une sanction d'un montant plus élevé qu'en cas de défaillance dans le cadre d'une procédure pénale. Certes, dans le premier cas, il s'agit d'une amende civile et pas, à proprement parler, d'une condamnation pénale, ce qui emporte certaines conséquences (par exemple en matière d'inscription au casier judiciaire). Reste que la cohérence d'ensemble n'est pas forcément évidente.

Pour le reste, c'est essentiellement en matière pénale et de procédure pénale, et en particulier en modifiant le Code de la justice pénale des mineurs, que le texte apporte des modifications. Sans prétendre à l'exhaustivité, certaines méritent d'être mentionnées.

Actualité pénale

I) Audience unique et comparution immédiate des mineurs

En ce qui concerne le jugement des mineurs délinquants, le principe mis en place par le Code de la justice pénale des mineurs est celui de la césure (CJPM, art. L 521-1). Le fonctionnement est relativement simple : lors d'une première audience, le juge des enfants ou le tribunal pour enfants se prononce sur la culpabilité. S'ouvre alors une période de six à neuf mois de « *mise à l'épreuve éducative* » durant laquelle le mineur déclaré coupable devra respecter diverses mesures qui auront été prononcées, le tout sous le contrôle du juge des enfants (CJPM, art. L. 521-13 et suivants). À l'issue, lors d'une audience de prononcé de la sanction, le juge ou le tribunal pour enfants statue, notamment, sur la sanction.

Les articles L. 521-26 et L. 521-27 du Code de la justice pénale des mineurs prévoient cependant une procédure dérogatoire, dite de jugement en audience unique. Sans trop entrer dans le détail, le procureur (ou dans le cadre d'une information judiciaire le juge d'instruction) peut poursuivre un mineur devant le tribunal pour enfants afin que celui-ci soit jugé dans le cadre d'une audience unique, sur la culpabilité et la sanction (CJPM, art. L. 423-4). En droit positif, une telle orientation suppose la réunion de deux conditions. D'une part, la peine encourue doit être supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour un mineur de moins de seize ans (et par hypothèse, de plus de treize ans, faute de quoi aucune peine d'emprisonnement n'est encourue), à trois ans d'emprisonnement pour un mineur ayant au moins seize ans. D'autre part, le mineur doit avoir « *fait l'objet d'une mesure éducative, d'une mesure judiciaire d'investigation éducative, d'une mesure de sûreté, d'une déclaration*

Actualité pénale

de culpabilité ou d'une peine prononcée dans le cadre d'une autre procédure et ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an », rapport qui doit être versé au dossier par le procureur. Une exception à cette seconde condition est prévue lorsque la personne poursuivie l'est également pour refus de se soumettre aux opérations de prélèvement, auquel cas le procureur devra seulement verser au dossier le recueil de renseignements socio-éducatifs établi à l'occasion du défèrement.

En ce qui concerne l'audience unique en elle-même, l'article 4 bis A abaisse le seuil à partir duquel le recours à l'audience unique est possible de cinq à trois ans lorsque le mineur est âgé de moins de seize ans, de trois à un an lorsque le mineur est âgé de plus de seize ans. S'il ne s'agit que d'une simple faculté, dans un cas comme dans l'autre, l'abaissement est significatif et accroît largement les hypothèses dans lesquelles le recours à l'audience unique est possible, faisant reculer d'autant le caractère de principe de la césure.

D'une façon plus significative, l'article 4 de la loi, dans le cadre de l'audience unique précédemment décrite, ouvre, à l'article L. 423-5-1 du CJPM, la possibilité d'une procédure de comparution immédiate, laquelle a fait l'objet de critiques virulentes, contestant le bien-fondé d'appliquer une telle procédure à des mineurs. À s'en tenir ici à des aspects techniques, outre qu'elle est, logiquement, subordonnée aux mêmes conditions que l'audience unique, cette procédure suppose le respect de certaines règles de fond et procédurales.

Du point de vue des règles de fond, elle n'est applicable qu'aux

Actualité pénale

mineurs âgés d'au moins seize ans. À cela s'ajoute que la peine encourue doit être supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement. À titre de comparaison, s'agissant des majeurs, la peine minimum qui doit être encourue pour pouvoir avoir recours à la procédure de comparution immédiate est normalement de deux ans, six mois lorsqu'elle a lieu à la suite d'une enquête de flagrance. On peut, par ailleurs, remarquer que l'article L. 423-5-1 nouveau ne reprend pas l'exception prévue par l'article L. 423-4 du CJPM permettant d'avoir recours à l'audience unique en l'absence de rapport de moins d'un an en cas de refus de se soumettre aux opérations de prélèvement. Si l'absence d'une telle prévision permet de circonscrire la procédure à des mineurs qui s'inscrivent dans une forme de réitération de la délinquance, elle peut également conduire à une forme de paralysie de cette nouvelle procédure en présence d'un mineur dont l'identité est incertaine.

Du point de vue des règles procédurales, le procureur, lors du défèrement, peut demander au mineur, en présence de son avocat et ses représentants légaux dûment convoqués (mais non nécessairement présents dès lors qu'ils ont été convoqués) s'il consent à être jugé dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, ce qui, à peine de nullité, doit faire l'objet d'un procès-verbal qui saisit le tribunal pour enfant. Alors que pour la procédure de comparution immédiate « classique » c'est au tribunal de constater l'accord du prévenu pour être jugé le jour même (CPP, art. 397), c'est cette fois au procureur de recueillir le consentement du prévenu mineur. Cependant, lorsque le mineur ne consent pas à être jugé selon cette procédure, ou que l'affaire n'est pas en état d'être jugée, c'est bien au tribunal pour enfants qu'il appartient de

Actualité pénale

renvoyer à une audience qui doit avoir lieu dans un délai compris entre dix jours et un mois (à titre de comparaison, le délai est compris entre quatre et dix semaines pour un majeur) et de prévoir les mesures auxquelles le mineur sera soumis dans l'attente, le texte renvoyant à l'ensemble des mesures de sûretés prévues par le CJPM (ces règles sont prévues au sein d'un nouvel article L. 521-8 du CJPM). Sans entrer dans le détail, on rappellera simplement que, puisque la procédure de comparution immédiate est réservée aux mineurs d'au moins seize ans et aux infractions punies d'au moins trois ans d'emprisonnement, la détention provisoire sera toujours possible dans ce cadre (CJPM, art. L. 334-5).

Reste également l'hypothèse où le tribunal pour enfants ne peut se réunir le jour même. Dans ce cas, le procureur, selon la mesure qu'il souhaite voir prononcer, devra faire comparaître le mineur devant le juge des enfants ou le juge des libertés et de la détention, dans les conditions prévues à l'article L. 423-9 du CJPM, à savoir l'article prévoyant les mesures prononcées avant la comparution du mineur devant la juridiction de jugement. À nouveau, on se contentera de souligner que, là aussi, au regard du domaine de la comparution immédiate appliquée aux mineurs, les mesures peuvent aller jusqu'à la détention provisoire (CJPM, art. L. 423-9, 2°). Il convient enfin de souligner que le tribunal pour enfants doit, dans cette hypothèse, se réunir dans les cinq jours ouvrables (trois jours ouvrables pour les majeurs lorsque la détention provisoire a été prononcée). Si une telle exigence peut se comprendre, dès lors que la rapidité est l'essence de la procédure de comparution immédiate, on peut toutefois souligner qu'elle risque de soulever des difficultés importantes dans les petits tribunaux et même ceux de taille

Actualité pénale

moyenne, les tribunaux pour enfants ne se réunissant pour l'heure pas toujours tous les cinq jours ouvrés.

II) Atténuation de la responsabilité pénale des mineurs âgés de plus de seize ans

Le système des peines applicables aux mineurs est relativement simple.

Avant treize ans, lorsque la responsabilité pénale du mineur est retenue, aucune peine au sens classique ne peut être appliquée, mais seulement des mesures éducatives.

De treize à seize ans, le mineur peut se voir appliquer non seulement les mesures éducatives mais aussi de véritables peines (à l'exclusion de l'interdiction du territoire français, de la peine de jours-amende, de certaines peines d'interdiction et des peines d'affichage ou de diffusion de la condamnation : CJPM, art. L. 121-1). Alors que le juge des enfants seul ne peut prononcer que les peines jugées les moins lourdes de conséquences pour les droits du mineur, les peines privatives de liberté ne peuvent être prononcées, selon le cas, que par le tribunal pour enfants ou la Cour d'assises des mineurs. Les peines privatives de liberté, et les peines d'amende, sont toutefois atténuées (CJPM, art. L. 121-5 et L. 121-6) : dans un cas comme dans l'autre, le quantum maximal de la peine est divisé par deux (donc si la peine d'emprisonnement encourue est de dix ans, pour un mineur elle est de cinq ans), étant précisé qu'en matière d'amende, elle ne peut en tout état de cause excéder 7 500 euros. Cette division s'applique aussi, lorsque la peine encourue est

Actualité pénale

la réclusion criminelle, aux peines minimales prévues par l'article 132-18 du Code pénal. Lorsque la peine encourue pour un majeur est la réclusion criminelle à perpétuité, il ne peut être condamné à une peine privative de liberté d'une durée inférieure à deux ans. Cette durée est abaissée à un an pour les mineurs. Pour les autres crimes, la peine privative de liberté ne peut, pour un majeur, être inférieure à un an, six mois pour un mineur.

Au-delà de seize ans, le système est le même, si ce n'est que certaines peines inapplicables avant deviennent possibles, notamment le travail d'intérêt général (CJPM, art. L. 121-4) et que l'atténuation précédemment mentionnée peut être écartée, à titre exceptionnel et par décision spécialement motivée, « *compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur ainsi que de sa situation* », si ce n'est que lorsque la peine encourue est la réclusion criminelle à perpétuité, pour laquelle le mineur encourt normalement vingt ans (CJPM, art. L. 121-5, al. 3), la peine ne pourra, même en ce cas, excéder trente ans (CJPM, art. L. 121-7).

C'est dans cette dernière hypothèse, celle des mineurs âgés de plus de seize ans, que l'article 5 du texte étudié apporte des modifications.

D'une part, le caractère exceptionnel de la non-atténuation de la peine encourue est supprimé. On peut sans doute voir là un des signes les plus visibles d'une tendance qui traverse l'ensemble du texte, à savoir une volonté de rapprocher la situation des mineurs, spécialement ceux âgés de plus de seize ans, de celle des majeurs.

D'autre part, dans certaines hypothèses, toujours s'agissant des

Actualité pénale

mineurs âgés de plus de seize ans, le principe de l'atténuation est renversé. Outre l'âge, ce renversement suppose la réunion de deux conditions : d'une part, l'infraction poursuivie doit constituer un crime ou un délit puni d'une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement. D'autre part, l'infraction doit avoir été commise en état de récidive légale. Enfin, et c'est en cela qu'on peut évoquer un renversement du principe, le tribunal pour enfants ou la Cour d'assises des mineurs pourront, par une décision spécialement motivée, rétablir l'atténuation.

La solution interroge, d'au moins deux points de vue.

D'abord, on peut s'interroger sur l'utilité du mécanisme. Sans même insister sur le fait que la juridiction pouvait déjà, lorsqu'elle l'estimait nécessaire, écarter l'atténuation de la responsabilité, le fait de lier le renversement du principe à l'état de récidive légale aboutit à un résultat quelque peu étrange. Pour rappel, le principal effet de l'état de récidive légale est, schématiquement, de doubler la peine encourue (C. pén., art. 132-8 à 132-11). Pour l'écrire plus simplement, un mineur en état de récidive légale encourt la même peine qu'un majeur hors état de récidive (sauf pour la réclusion criminelle à perpétuité ou de trente ans, auquel cas le mineur encourt vingt ans de réclusion criminelle). Ainsi, dans une telle hypothèse, les peines encourues par le mineur sont déjà des peines lourdes et le renversement du principe d'atténuation peut sembler superflu.

Ensuite, et surtout, la possibilité de rétablir l'atténuation de responsabilité aboutit à un système d'une cohérence discutable. Il convient en effet de rappeler que, par principe, la loi n'impose pas

Actualité pénale

de minimum en ce qui concerne le quantum de la peine prononcée, les juges étant libres, dans la limite du maximum légal, de prononcer la peine qu'ils considèrent adaptée au regard des finalités et fonctions énoncées à l'article 130-1 du Code pénal. Autrement dit, si la juridiction estime qu'il convient, notamment au regard de la gravité des faits et de la personnalité de l'auteur, de prononcer une sanction limitée, il ne sera pas nécessaire de rétablir, par une décision spécialement motivée, l'atténuation de responsabilité : elle pourra simplement prononcer la peine qui lui paraît adaptée. Ce n'est finalement que dans l'hypothèse, précédemment rappelée, de l'article 132-18 du Code pénal, que la règle semble avoir une réelle utilité, ce qui apparaît particulièrement limité.

Pourquoi alors prévoir une telle possibilité ? Peut-être pour essayer de respecter le principe constitutionnel d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de leur âge (Conseil constitutionnel, Décision n° 2002-461 DC, 29 août 2002, considérant n° 26). Si tel est bien l'objectif de cette disposition, on peut douter de sa pertinence : quel est le sens d'une atténuation qui ne s'impose pas, serait-ce seulement par principe, au juge, et dont le rétablissement, qui doit être spécialement motivé, est largement inutile ?

III) La sanction des parents défaillants

La responsabilisation, et au besoin la sanction, des parents est inscrite dans l'intitulé même du texte. Trois séries de dispositions au moins traduisent cette idée, dont deux ont déjà été évoquées : la répression des parents qui ne défèrent pas aux convocations dans

Actualité pénale

les procédures qui concernent, en assistance éducative ou au pénal, leur enfant (article 2) et l'instauration d'un mécanisme de responsabilisation en droit des assurances (article 3). Reste toutefois à évoquer la disposition principale, portée par l'article 1^{er}.

Cet article modifie le Code pénal de deux points de vue.

Premièrement, est ajoutée une circonstance aggravante à l'article 227-17, qui réprime, ainsi que cela a été rappelé, le fait pour un parent « *de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur* ». Le texte ajoute : « *Lorsque cette soustraction a directement conduit à la commission, par le mineur, d'au moins un crime ou de plusieurs délits ayant donné lieu à une condamnation définitive, elle est punie d'au moins trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ».

Une telle solution pourrait sembler discutable en ce qu'elle méconnaîtrait le principe de personnalité des peines, faisant peser sur les parents une partie des conséquences pénales des agissements de leurs enfants. Tel ne nous semble, en réalité, pas le cas, le texte réprimant bien, selon une méthode assez classique en droit pénal, la défaillance personnelle des intéressés, se traduirait-elle à travers les agissements d'une autre personne, en l'occurrence leurs enfants. Pour cette raison, une telle critique ne serait sans doute pas justifiée.

Ce n'est toutefois pas à dire que le texte échappe à toute interrogation. En particulier, le fait que la nouvelle circonstance réprime la défaillance des parents ayant « *directement conduit* » à la commission d'infraction par le mineur rend difficile l'identification

Actualité pénale

des hypothèses visées. On sait que cet article a été largement influencé par les émeutes urbaines consécutives à la mort de Nahel Merzouk, et par la volonté de sanctionner les parents de mineurs n'ayant pas exercé de contrôle sur ces derniers, dans un contexte de tensions extrêmes et de violences. Peut-on, pour autant, affirmer que la passivité des parents de mineurs ayant participé aux émeutes a « *directement conduit* » à la commission d'infractions par leurs enfants ? La causalité est une notion qui est toujours complexe à manier et la réponse à cette question est incertaine. L'adverbe « *directement* », couplé au principe d'interprétation stricte de la loi pénale, pourrait en faire douter. Quoi qu'il en soit, il apparaît certain que la mise en œuvre de cette nouvelle circonstance aggravante ne sera pas simple et risque de conduire, au moins dans un premier temps, à des débats importants.

Deuxièmement, et d'une façon plus rapide, l'article 1^{er} du texte modifie une circonstance aggravante qui était, jusqu'ici, prévue à l'alinéa 2 de l'article 227-17 du Code pénal, désormais à l'alinéa 3 du même article. Ce texte aggrave l'infraction de soustraction des parents à leurs obligations lorsque cette soustraction s'accompagne d'une non-déclaration d'enfant à l'état civil (C. pén., art. 433-18-1). À compter de l'entrée en vigueur du texte, d'autres infractions entraîneront la même aggravation, à savoir, en simplifiant, le délit d'abandon de famille (C. pén., art. 227-3, 227-4), le non-respect de certaines obligations dans le cadre d'une ordonnance de protection (C. pén., art. 227-4-3), la non-représentation d'enfant, l'absence de notification aux titulaires d'un droit de visite et d'hébergement du changement de domicile auquel résident habituellement les enfants, la soustraction par ascendant d'un enfant (C. pén., art. 227-

Actualité pénale

5 à 227-7) et le fait de ne pas inscrire un mineur dans un établissement d'enseignement sans justification (C. pén., art. 227-17-1).

IV) Les mesures antérieures à la condamnation en matière de terrorisme et d'infractions en bande organisée

L'article 4 bis du texte modifie plusieurs dispositions applicables dans l'attente de la condamnation éventuelle du mineur. En simplifiant quelque peu, ces dispositions seront applicables en matière d'infractions terroristes ou d'infractions en bande organisée punies d'au moins dix ans.

Elles comprennent la possibilité pour le juge, sans le consentement du mineur, de maintenir le module de placement au-delà de sa majorité (modification de l'article L. 112-15 du CJPM) et pour une durée maximale de deux ans, contre un an actuellement (modification de l'article L. 331-2, avant-dernier alinéa, du CJPM), celle de placer sous contrôle judiciaire un mineur de treize ans lorsqu'une infraction punie de cinq ans d'emprisonnement est une infraction terroriste (modification de l'article L. 331-1, 3° du CJPM) et celle d'assigner à résidence sous surveillance électronique un mineur d'au moins treize ans (nouvel article L. 333-1-1 du CJPM).

Surtout, la durée maximale de la détention provisoire est, dans ce cadre, modifiée. Pour mémoire, par principe, en ce qui concerne les mineurs de moins de seize ans, la détention provisoire ne peut excéder, en matière criminelle, six mois, renouvelable une fois (CJPM, art. L. 433-4). En matière correctionnelle, elle n'est possible

Actualité pénale

que si le mineur « *s'est volontairement soustrait à l'obligation de respecter les conditions d'un placement dans un centre éducatif fermé prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire* » (CJPM, art. L. 334-4, 2°) et pour une durée maximale de quinze jours, renouvelable une fois lorsque la peine encourue est inférieure à dix ans d'emprisonnement, un mois renouvelable une fois dans le cas contraire (CJPM, art. L. 433-3). En ce qui concerne les mineurs âgés d'au moins seize ans, en matière criminelle, la détention provisoire ne peut excéder un an, renouvelable dans la limite de deux ans (CJPM, art. L. 433-5). En matière correctionnelle, la durée est d'un mois renouvelable une fois lorsque la peine encourue est inférieure ou égale à sept ans d'emprisonnement, quatre mois renouvelables dans la limite d'un an autrement (CJPM, art. L. 433-3).

À ces règles de principe, l'article L. 433-6 apporte d'ores et déjà deux exceptions. Lorsqu'un mineur âgé d'au moins seize ans fait l'objet d'une information judiciaire pour un délit d'association de malfaiteurs terroriste, la durée maximale de la détention provisoire est portée à deux ans. Pour certains crimes terroristes, toujours s'agissant des mineurs d'au moins seize ans, la durée maximale de la détention provisoire est de trois ans.

C'est ce dernier article qui est modifié. Au délit d'association de malfaiteurs terroriste est ajouté celui de préparation d'actes terroristes (C. pén., art. 421-2-6) pour lequel la durée de détention provisoire, s'agissant d'un mineur d'au moins seize ans, est également portée à deux ans. En outre, un allongement similaire est désormais prévu pour les mineurs entre treize et seize ans, pour lesquels la détention provisoire pourra désormais atteindre un an.

Actualité pénale

En outre, le délai de trois ans applicable aux mineurs d'au moins seize ans sera désormais également applicable s'agissant des crimes commis en bande organisée.

Jérôme Millet

Un an après les émeutes en Nouvelle-Calédonie : bilan du contentieux juridique

TA Nouvelle-Calédonie, ord. réf., 17 avril 2025, n° 2500296

CE Ass., 1^{er} avril 2025, n° 494511

TA Marseille, ord. réf., 4 février 2025, n° 2500030

*TA Nouvelle-Calédonie, 12 décembre 2024, n° 2400335 et
n° 2400342*

TA Nouvelle-Calédonie, ord. réf., 25 sept. 2024, n° 2400484

CE, 24 septembre 2024, n° 494511

TA Nouvelle-Calédonie, ord. réf., 26 août 2024, n° 2400444

CE ord., 24 mai 2024, n° 494320, 494328, 494342, 494356

1. Le 29 janvier 2024, parallèlement à un projet de loi reportant les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie de mai à décembre 2024, le Gouvernement a adopté en Conseil des ministres un projet de loi constitutionnelle visant à modifier la composition du corps électoral pour les élections provinciales¹, sans rétablir, pour autant, le suffrage universel durablement écarté pour les élections aux

¹. Projet de loi n° 298 constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Voir : GOHIN, Olivier. La Nouvelle-Calédonie dans la République. Du refus de l'indépendance à la révision constitutionnelle. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n° 43, 2024/1, p. 105-121.

Police administrative

assemblées de province, de même que pour les consultations d'autodétermination finalement organisées en novembre 2018, octobre 2020 et décembre 2021, depuis l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 qui consacre « *les restrictions apportées au corps électoral* »². Modifié par le Sénat le 2 avril 2024, puis adopté en des termes identiques par l'Assemblée nationale le 14 mai 2024, le texte prévoyait un dégel partiel du corps électoral spécial, en permettant aux électeurs inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie y étant nés ou y étant domiciliés depuis au moins dix années d'y participer. L'adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat de ce texte a déclenché une profonde crise sur l'archipel à compter du mois de mai 2024. De violentes émeutes ont en effet éclaté, donnant lieu à des pillages ou à des attaques à l'encontre des membres des forces de l'ordre, entraînant la mise en place d'un

2. Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, Document d'orientation, § 2. Les institutions.

Le pourcentage des ressortissants français privés ainsi du suffrage universel, et donc du droit de vote, était, en, 1999, de 7,5 % du corps électoral en Nouvelle-Calédonie et est passé, en 2023, à 19,3 % de cet électorat, selon les informations données au Conseil d'État par le Gouvernement : CE, Ass., 7 décembre 2023, avis relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, n° 407713, point 8. Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, Gérald Darmanin, avait pu dire, le 27 février 2024, à la tribune du Sénat : « *Avouez que cette situation de suffrage restreint pose à tout le moins de graves problèmes démocratiques au regard des standards tant de la France que de tous les pays qui se revendiquent des démocraties* ». Le professeur Olivier Gohin s'en était ému dès 2007 : cf. GOHIN, Olivier. Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie. *AJDA*, 2007, p. 802-804.

CENTRE DE RECHERCHE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Police administrative

couvre-feu à Nouméa dès le 14 mai³, mesure précédée, la semaine précédente, d'arrêtés interdisant la détention, le transport et l'utilisation d'armes⁴ ou restreignant la vente de boissons alcoolisées⁵.

2. À la suite du décès de quatre personnes la nuit du 15 mai, dont un gendarme, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire calédonien le 15 mai 2024 à 20h00⁶ et le couvre-feu instauré par le Haut-

3. Arrêté n° 135 HC/CAB/DDS/BSI du 14 mai 2024 portant réglementation temporaire relative au rassemblement et à la circulation des personnes sur la voie publique et dans les lieux publics des communes du Grand Nouméa [en ligne]. Disponible sur : <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/contenu/telechargement/11463/98665/file/20240514+-+Arr%C3%AAt%C3%A9+135+du+14+mai+2024.pdf>

4. Arrêté n° 117 HC/CAB/DDS/BSI du 7 mai 2024 réglementant la détention, le transport et l'utilisation d'armes ou d'objets pouvant constituer une arme par destination sur la commune de Nouméa le 8 mai 2024 de 4h00 à 20 heures [en ligne]. Disponible sur : <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/contenu/telechargement/11448/98547/file/Arr%C3%AAt%C3%A9+HC+CAB+DDS+BSI+n%C2%B0117+du+7+mai+2024+Interdiction+armes+Noum%C3%A9a.pdf>

5. Arrêté n° 118 HC/CAB/DDS/BSI du 7 mai 2024 portant restriction exceptionnelle de consommation et de transport de boissons alcooliques ou fermentées sur la voie publique dans le secteur dit de « la côte blanche », du quartier de l'anse-vata et de la baie des citrons - commune de Nouméa le mercredi 8 mai 2024 de 4h00 à 20h00 [en ligne]. Disponible sur : <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/contenu/telechargement/11449/98552/file/Arr%C3%AAt%C3%A9+HC+CAB+DDS+BSI+n%C2%B0118+du+7+mai+2024+Interdiction+alcool+Noum%C3%A9a.pdf>

6. Article 3 du décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Police administrative

commissaire de la République étendu sur l'ensemble du territoire de Nouvelle-Calédonie⁷. On sait, en effet, que l'état d'urgence peut être déclaré « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* » (art. 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence). En application du décret n° 2024-437 du 15 mai 2024 relatif à l'application de la loi du 3 avril 1955, plusieurs arrêtés d'assignations à résidence et ordres de perquisitions administratives ont été pris, en particulier à l'encontre d'individus membres de la Cellule de coordination des actions de terrain (CCAT). Nous y reviendrons. L'état d'urgence a pris fin, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955, douze jours après avoir été déclenché. De son côté, le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie a, depuis lors, été abandonné, le Premier ministre Michel Barnier ayant annoncé, durant son discours de politique générale du 1^{er} octobre 2024, que « *le projet de loi constitutionnelle sur le dégel du corps électoral adopté en mai dernier par les assemblées parlementaires ne sera[it] pas soumis au Congrès* ». Ces émeutes ont provoqué le décès de 13 personnes. Au-

⁷. Arrêté n° 138 HC/CAB/DDS/BSI du 14 mai 2024 portant réglementation temporaire relative à la circulation des personnes sur la voie publique sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-République [en ligne]. Disponible sur : https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/contenu/telechargement/11476/98763/file/Arrete_138_16-05_couvre+feu.pdf

Police administrative

delà des violences, l'activité du territoire a été bloquée pendant plusieurs semaines, entraînant une dégradation sans précédent de la situation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie qui ne compte que 268 000 habitants. Selon le bilan établi par le Haut-commissariat, les dégâts dans les secteurs privé et public sont évalués à 2,3 milliards d'euros. 750 entreprises ont été détruites, et plus de 1 300 autres ont subi des pertes d'exploitation. Par ailleurs, 6 000 emplois directs ont été détruits et la perte de PIB est estimée à 20 à 30 %⁸.

3. Mais c'est une autre mesure qui fait l'objet de la décision d'assemblée du Conseil d'État rendue le 1^{er} avril 2025, commentée dans ces colonnes : le 14 mai 2024, le Premier ministre a pris la décision, motivée par l'existence de circonstances exceptionnelles, d'interrompre l'accès au service de TikTok en Nouvelle-Calédonie. De manière inédite, l'état d'urgence était déclaré en même temps que la théorie des circonstances exceptionnelles était mobilisée. Cette décision a été appliquée à compter du lendemain en recourant à des dispositifs techniques mis en œuvre par l'Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie assurant la gestion de Mobilis, unique opérateur de téléphonie mobile sur ce territoire. Le Premier ministre a mis fin à cette mesure quinze jours plus tard, le 29 mai 2024. Cette décision a justifié la saisine de la juridiction

⁸. Rapport n° 525 des députés Florian BOUDIÉ et Arthur DELAPORTE fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, 30 octobre 2024, p. 9.

Police administrative

administrative par l'association La Quadrature du Net, la Ligue des droits de l'Homme et trois personnes physiques d'un référé-liberté. Les requérants demandaient au juge des référés de suspendre la décision de blocage d'accès au réseau social, d'enjoindre aux autorités concernées la restauration immédiate de cet accès et formaient également une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à l'encontre des dispositions du II de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence selon lequel « *le ministre de l'intérieur peut prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie* ». Examinons, tour à tour, la décision du juge sur le référé et sur le fond.

4. Saisi en référé-liberté, le Conseil d'État avait, le 24 mai 2024, décidé de ne pas suspendre le blocage de TikTok en Nouvelle-Calédonie⁹. Le juge administratif réfute l'argument des requérants tendant à ce que soit retenue une présomption d'urgence eu égard à la gravité de l'atteinte portée aux libertés d'expression et de communication. Au contraire, le Conseil d'État relève, d'une part, que la décision contestée porte sur le blocage d'un seul réseau social, les autres médias, presse, télévision et radios « *n'étant en rien affectés* », et, d'autre part, que le gouvernement s'est engagé à le

⁹. CE ord., 24 mai 2024, n° 494320, 494328, 494342, 494356, *AJDA*, 2024, p. 1089, p. 2013 note Antonin CRINON, *JCP G*, n° 49, 9 décembre 2024, act. 1466 note Sabrina LAVRIC.

Police administrative

lever dès la cessation des troubles. Il conclut que la condition d'urgence n'est pas remplie au regard de l'absence de justification apportée par les requérants, et du caractère limité et temporaire de la mesure au regard de l'intérêt public s'attachant au rétablissement de la sécurité et de la tranquillité publiques.

5. Sur le fond, le Conseil d'État, réuni dans sa formation la plus solennelle, précise, par un arrêt du 1^{er} avril 2025¹⁰, les conditions dans lesquelles le Premier ministre peut provisoirement interrompre l'accès au réseau social.

D'abord, il répond à la question de savoir s'il était possible de mettre en œuvre simultanément le régime de l'état d'urgence et la théorie des circonstances exceptionnelles. En vertu d'une jurisprudence déjà ancienne (CE, 28 juin 1918, n° 63412, Heyriès), cette théorie « *permet à l'autorité administrative de prendre, en urgence, toutes mesures pour pourvoir aux nécessités du moment, lorsqu'elle est dans l'impossibilité d'agir selon les normes en vigueur, à la condition que de telles mesures soient indispensables au regard des circonstances prévalant à la date de la décision* ». Certes, l'état d'urgence « *confère, en principe, les moyens de faire face à de telles circonstances* », mais il ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative se fonde également sur la théorie des circonstances exceptionnelles pour prendre d'autres mesures que celles prévues par le droit commun et l'état d'urgence, lorsqu'aucune de celles-ci n'est de nature à

¹⁰. CE Ass., 1^{er} avril 2025, n° 494511, *JCP A*, n° 14, 7 avril 2025, act. 183, *JCP G*, n° 14, 07 avril 2025, act. 450, *AJDA* 2025, p. 631.

Police administrative

répondre aux nécessités du moment.

Ensuite, le Conseil d'État considère que l'autorité administrative peut interrompre l'accès à un réseau social à une double condition : *« d'une part, qu'aucun moyen technique ne permette, dans l'immédiat, de prendre des mesures alternatives moins attentatoires aux droits et libertés en cause, et, d'autre part, que l'interdiction soit prise pour une durée n'excédant pas celle requise pour rechercher et mettre en oeuvre de telles mesures »*. Le juge estime que la situation en Nouvelle-Calédonie, marquée par des émeutes d'une très grande violence, constituait bien des circonstances exceptionnelles. Le Premier ministre, faisant le constat que l'utilisation de ce réseau social était de nature à aggraver la situation et à compromettre le rétablissement de l'ordre public, était donc en droit, *« au vu des circonstances exceptionnelles prévalant alors, et en l'absence d'autres moyens techniques immédiatement disponibles, de décider de l'interruption provisoire du service de communication au public en ligne TikTok »*.

6. On peut, certes, s'étonner que TikTok ait été le seul réseau à être interrompu : en effet, dès les 15 et 16 mai 2024, VIGINUM – créé en 2021¹¹ et rattaché au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale¹² –, détectait sur les plateformes Facebook et X la

¹¹. Décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères ».

¹². Art. R*1132-3 9° du Code de la défense.

Police administrative

propagation massive et coordonnée de contenus manifestement inexacts ou trompeurs accusant les forces de l'ordre de tirer sur des manifestants indépendantistes. Toutes ces manœuvres, en provenance de l'Azerbaïdjan¹³, ont contribué à ce que l'Assemblée nationale vote, le 28 mars 2025, la résolution visant à condamner les ingérences de l'Azerbaïdjan et du Groupe d'initiative de Bakou en Nouvelle-Calédonie et dans les Outre-mer, non sans avoir rappelé, dans ses considérants, les nombreux voyages d'élus indépendantistes et de députés de l'Assemblée nationale à Bakou sur invitation du régime azerbaïdjanais¹⁴. Mais la décision du Premier ministre prévoyait un blocage pour une durée indéterminée et, sur

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

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

Police administrative

ce point, le Conseil d'État estime qu'une mesure aussi attentatoire aux libertés ne peut être mise en œuvre qu'à titre provisoire. Le juge administratif prononce donc l'annulation de la décision du Premier ministre mais, à la vérité, l'arrêt n'emporte aucune conséquence pratique fâcheuse puisque le blocage du réseau TikTok avait pris fin le 29 mai 2024.

7. À ce stade, trois ultimes remarques peuvent être formulées :

– d'abord, le Président de la République Emmanuel Macron avait lui-même suggéré de « *couper* »¹⁵ les réseaux sociaux au cours des émeutes de 2023. Cette idée constitue l'une des recommandations du rapport d'information de la commission des lois du Sénat sur les émeutes de l'été 2023¹⁶ en créant un cadre général de blocage de certaines fonctionnalités des réseaux sociaux¹⁷ et un cadre pénal permettant de poursuivre les émeutiers mobilisant des supports

15. LELOUP, Damien, REYNAUD, Florian. Emmanuel Macron suggère de bloquer les réseaux sociaux pendant les émeutes, une pratique très controversée [en ligne]. *Le Monde*, 5 juillet 2023, mis à jour le 7 juillet 2023. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2023/07/05/emmanuel-macron-suggere-de-bloquer-les-reseaux-sociaux-pendant-les-emeutes_6180622_4408996.html

16. Rapport d'information n° 521 du député François-Noël BUFFET fait au nom de la commission des Lois investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023, 9 avril 2024.

17. Il s'agit de la proposition n° 12 ainsi formulée et confiée à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) : « *Lorsque l'état d'urgence est déclaré en application de la loi du 3 avril 1955, permettre aux préfets de solliciter, pour une durée limitée, la désactivation de certaines fonctionnalités des applications de réseaux sociaux (géolocalisation, lives) – indépendantes de l'échange de communications écrites ou orales – en contexte émeutier* ».

Police administrative

numériques¹⁸ ;

– ensuite, sur le sort réservé à la QPC : la Ligue des droits de l'Homme demandait l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du Premier ministre de bloquer l'accès au réseau social Tiktok en Nouvelle-Calédonie. Elle soutient que le paragraphe II de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence¹⁹ porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Le Conseil d'État a relevé que la décision en litige a été prise par le Premier ministre lui-même, en vertu des pouvoirs dont il dispose en cas de circonstances exceptionnelles, et non par le ministre de l'Intérieur sur le fondement des dispositions du paragraphe II de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 précitée. En conséquence, ces dispositions ne peuvent être regardées comme applicables au litige et il n'y a donc pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la Ligue des droits de l'Homme²⁰ ;

– enfin, le panorama du contentieux des émeutes de Nouvelle-Calédonie ne serait pas exhaustif sans mentionner cinq décisions du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie :

18. Il s'agit de la proposition n° 14 ainsi formulée : « *Faciliter et renforcer les poursuites contre les délinquants mobilisant les supports numériques pour participer à des émeutes urbaines* ».

19. « *Le ministre de l'intérieur peut prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.* »

20. CE, 24 septembre 2024, n° 494511, JCP G, n° 10, 10 mars 2025, chron. Michel VERPEAUX, Anne-Laure CASSARD-VALEMBOIS et Ariana MACAYA.

Police administrative

• Les deux premières concernent la mise en place de « verrous », selon le terme militaire, à Saint-Louis (commune du Mont-Dore)²¹. Ce dispositif a été mis en place par les forces de l'ordre dès le 17 juin 2024 sur la route provinciale n° 1 (RP1), en amont et en aval de la tribu de Saint-Louis, en vue de prohiber l'entrée de véhicules. Deux particuliers, chefs coutumiers de Saint-Louis, ont saisi le tribunal administratif d'une requête fondée sur l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (référé-liberté) pour dénoncer, outre l'absence de fondement légal (absence d'arrêté préfectoral), une atteinte à leur liberté de circulation, et demandant qu'il soit enjoint au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie d'ouvrir l'accès à la voie publique qui traverse la tribu. Par une ordonnance du 26 août 2024²², le juge des référés a rejeté leur demande, estimant que la condition d'urgence n'était pas satisfaite et soulignant l'intérêt public s'attachant au rétablissement de la sécurité et de la tranquillité publiques. Le tribunal administratif a de nouveau été saisi sur le même fondement (référé-liberté), mais par la Ligue des droits de l'homme qui demandait, outre la levée des verrous, l'édification d'un mur le long de la route. Pour rejeter ce recours, le juge a estimé que la condition d'urgence n'était toujours pas remplie : « *Les nécessités de l'ordre public et la*

²¹. Sur ces contentieux, lire l'excellente chronique d'Emmanuelle GINDRE et Sabrina LAVRIC, *RSC*, 2024, p. 877 et s.

²². TA Nouvelle-Calédonie, ord. réf., 26 août 2024, n° 2400444.

Police administrative

protection des populations y compris celles qui font l'objet de ces mesures contraignantes, imposent que le dispositif, qui n'est plus dépourvu de base légale [depuis un arrêté du haut-commissaire de la République du 19 septembre 2024²³] soit maintenu jusqu'à ce que l'ordre soit rétabli entièrement et que les habitants de la commune du Mont-Dore sud, qui ont également droit à la sécurité, à se soigner et à travailler, puissent, eux aussi, circuler librement et reprendre une vie normale, sans risque »²⁴. Il conclut en rappelant de manière énergique que « chaque tentative par les forces de l'ordre de rétablir une circulation moins contrainte s'est soldée par des tirs d'armes à feu de gros calibre qui ne permettent pas une levée du dispositif dans l'immédiat. La condition d'urgence, au vu de la situation actuelle qui n'a, pour le moins, pas connu d'amélioration depuis l'ordonnance rendue par le juge des référés le 26 août dernier (...) et des nécessités de maintenir l'ordre et la sécurité publiques, n'est toujours pas remplie. Il y a au contraire urgence à maintenir le dispositif tant que les auteurs des exactions, dont l'assassinat d'un gendarme n'auront pas été appréhendés, soit à la suite d'une opération de police soit par reddition volontaire, comme cela a été le cas récemment puisque trois personnes se sont rendues aux forces

23. Arrêté n° 119 HC/DCEC/BCC portant réglementation temporaire relative à la circulation des véhicules sur la commune du Mont-Dore [en ligne]. Disponible sur : https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/12009/102492/file/240919_Arrete_circulation_MtDore+sign%C3%A9.pdf

24. TA Nouvelle-Calédonie, ord. réf., 25 sept. 2024, n° 2400484.

Police administrative

de l'ordre avec le concours des autorités coutumières ».

- Par deux jugements du 12 décembre 2024, le tribunal a rejeté l'ensemble des recours dirigés contre la décision du ministre de l'Intérieur d'assigner à résidence sept militants actifs de la cellule de coordination des actions de terrain (CCAT) et contre la décision du haut-commissaire de la République d'ordonner une perquisition administrative et une interdiction de séjour dans certaines communes à l'encontre d'un autre membre de cette organisation.

En effet, dans la première espèce, les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 autorisent le ministre de l'Intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, à décider, sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir, l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Pour le juge administratif, *« compte tenu des troubles graves à l'ordre public prévalant en Nouvelle-Calédonie à la date de la décision attaquée, de la durée de celle-ci de moins d'une semaine correspondant à la durée restante de la période de l'état d'urgence, du profil de la requérante (...), avec son concours apporté à l'organisation d'actions violentes et son encouragement et son soutien à un tel mode d'action, le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne peut être regardé comme ayant porté au droit de Mme W... de circuler librement*

Police administrative

une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels il a pris l'arrêté attaqué »²⁵.

Quant à la seconde espèce, en vertu des dispositions combinées des articles 11, 8 et 17 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le décret déclarant l'état d'urgence peut conférer au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie le pouvoir d'ordonner une perquisition. Or, pour le juge administratif, *« compte tenu, d'une part, de la situation de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public en Nouvelle-Calédonie, ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, du rôle tenu par la CCAT et des éléments de faits (...) concernant M. J..., militant actif de ce mouvement au tempérament violent, c'est sans erreur d'appréciation que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a pu estimer qu'il existait des raisons sérieuses de penser que son comportement constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics »*. Dès lors, l'ordre de perquisition et l'interdiction de séjour prononcés à son encontre ne sauraient être regardés comme disproportionnés²⁶.

- Le tribunal administratif a, enfin, été saisi en référé d'une demande de suspension d'un arrêté préfectoral, renouvelé à dix-sept reprises entre le 13 août 2024 et le 20 mars 2025, interdisant les rassemblements, manifestations et cortèges sur le territoire des communes de Nouméa, Dumbéa, Païta et

²⁵. TA Nouvelle-Calédonie, 12 décembre 2024, n° 2400335.

²⁶. TA Nouvelle-Calédonie, 12 décembre 2024, n° 2400342.

Police administrative

du Mont-Dore. En l'espèce, le juge considère que l'interdiction générale de manifestation ainsi prononcée n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée²⁷.

8. La conclusion sera sous forme interrogative. Par une décision du 4 février 2025, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a suspendu la décision ordonnant le maintien d'un prisonnier kanak incarcéré depuis près de six ans au centre de détention de Salon-de-Provence²⁸. Pour suspendre la décision de l'administration pénitentiaire, le juge des référés a considéré que la décision n'était pas une mesure d'ordre intérieur au regard de ses effets sur la situation du requérant, la distance avec la Nouvelle-Calédonie constituant un empêchement au maintien des liens familiaux. Ensuite, l'urgence a été retenue par le juge administratif en raison de l'isolement et de la dégradation de l'état psychique du requérant. Enfin, le juge a considéré que cette décision était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'exigence de maintien des liens familiaux, consacrée par la jurisprudence européenne et nationale. Cette décision, si elle devait être confirmée, interroge la pérennité des incarcérations en métropole de la demi-douzaine de Kanaks mis en cause dans l'insurrection armée débutée il y a un an, en Nouvelle-Calédonie.

²⁷. TA Nouvelle-Calédonie, ord. réf., 17 avril 2025, n° 2500296.

²⁸. TA Marseille, ord. réf., 4 février 2025, n° 2500030.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Florence NICOUD

**À propos du Beauvau des polices municipales :
avancée ou *statu quo* ?**

Après un certain enlisement dû aux changements de gouvernement en 2024, le Beauvau des polices municipales est enfin remis à l'ordre du jour par le ministre associé auprès du ministre de l'Intérieur, François-Noël Buffet, à compter de février 2025. Venant de clôturer ses travaux appelés à se poursuivre néanmoins dans les mois qui viennent sous forme de consultations diverses, il est intéressant d'analyser ce qu'il en résulte. Tout d'abord, l'intérêt d'un Beauvau des polices municipales était une nécessité qui s'imposait, tant cette institution est aujourd'hui devenue une force de police incontournable. Forte de l'augmentation de ses effectifs qui ont doublé en vingt-cinq ans, représentant actuellement un peu plus de 28 000 agents, la police municipale (PM) constitue aujourd'hui la 3^e force de sécurité intérieure avec laquelle il faut compter, après la police et la gendarmerie nationales. Sur les 36 000 communes de France, 4 500 en sont équipées et le chiffre est en constante augmentation. Aussi, tant le *continuum* de sécurité de 2018¹ que les divers rapports rendus jusqu'à ce jour, soulignent ce constat de la nécessaire complémentarité entre les forces de l'ordre publiques en présence. Le ministre F.-N. Buffet l'a d'ailleurs rappelé récemment

1. FAUVERGUE, Jean-Marie, THOUROT, Alice. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*. Rapport de la commission parlementaire de l'Assemblée nationale, septembre 2018.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

dans ses propos d'ouverture au Beauvau soulignant qu'« être là où il faut et quand il faut, ce n'est pas uniquement l'affaire de la Police ou de la Gendarmerie nationale. C'est l'affaire de tous ceux qui concourent à la sécurité des Français. Les polices municipales et les gardes champêtres sont des maillons essentiels du continuum de sécurité »².

Dans un contexte de fortes sollicitations opérationnelles et de risque d'insécurité sans cesse grandissant, l'heure était donc venue de travailler sur le bilan de cette force en présence afin de pouvoir l'adapter et d'en améliorer les modalités d'action. Si un Beauvau de la Sécurité avait déjà eu lieu en février 2021, puis un autre en avril 2024 concernant la sécurité civile, un Beauvau de la PM était vivement attendu tant par les agents de la police municipale, par les maires que par les spécialistes de la sécurité. Force de sécurité territorialisée existant bien en amont de la police d'État³, les policiers municipaux, placés sous l'autorité et la hiérarchie du maire, disposent à la fois de pouvoirs de police administrative, posant en réalité peu de problèmes, et de police judiciaire. Ce sont ces derniers qui font débat, car d'une force de proximité orientée vers la tranquillité publique certains militent en faveur de l'élargissement de ses prérogatives de police et notamment de police judiciaire, afin

². BUFFET, François-Noël, propos tenus lors de la séance de clôture du Beauvau de la sécurité au Havre le 10 mars 2025.

³. En effet, c'est la loi du 5 avril 1884 qui fait de la police municipale un pouvoir propre du maire avant d'être ensuite centralisé entre les mains du préfet avec l'instauration d'une police d'État par la loi Darlan du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

de constituer une véritable et authentique 3^e force d'intervention. Si cela fait débat et questionne, il convient alors d'analyser l'existant, puis les évolutions proposées et portées par le Beauvau pour enfin s'interroger sur les limites que cela peut présenter.

I) État des lieux de la police municipale

Le constat est désormais établi que « *les polices municipales s'affirment désormais comme une force de sécurité indispensable, en complément de celles de l'État* »⁴. Sous la direction et le contrôle du maire, les policiers municipaux constituent très souvent les premières forces d'intervention présentes dans la rue et « aux premières loges » d'actes violents pouvant troubler gravement l'ordre public. L'attentat de la Basilique Notre-Dame à Nice en 2020⁵ en témoignerait au besoin. Si les maires ont du mal à se passer de cette catégorie de forces de l'ordre, il n'en demeure pas moins que, depuis la loi du 15 avril 1999⁶, leur statut et leurs prérogatives ont en réalité peu évolué. S'inscrivant dans le droit fil de la libre administration des collectivités territoriales, ces polices ont su se développer très largement et même prioritairement dans les

4. ROYER-PERREAU, Lionel, VINCENTET, Alexandre. Rapport d'information établi en conclusion des travaux de la mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales, n° 1544, 19 juillet 2023, p. 11.

5. Attentat islamiste perpétré le 29 octobre 2020 ayant fait trois morts et au cours duquel la police municipale a été la première à intervenir sur les lieux et à stopper l'assaillant.

6. Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

grandes villes et grandes métropoles urbaines⁷, pour voir aujourd'hui leur essor concerner aussi les communes plus petites, fortement intéressées notamment par le développement des procédés de mutualisation. Disposant à la fois de pouvoirs de police administrative et judiciaire, le maire, qui en est le supérieur hiérarchique, est libre de créer une police municipale armée ou non. Il s'avère, là encore, qu'au regard des statistiques croissantes de l'insécurité vécue au quotidien par les citoyens, les maires et les agents tout particulièrement sont en demande de cet armement. Déjà, un certain nombre de chiffres parlent d'eux-mêmes : au 31 décembre 2021, 59 % des communes avaient fait le choix d'équiper leurs policiers municipaux d'armes à feu de poing, selon les données communiquées par le ministère de l'Intérieur. Au total, 14 819 policiers municipaux, soit 58,2 %, portent une arme de 4^{ème} catégorie. Ce constat comporte néanmoins des disparités, car certaines régions voient leur PM plus équipée que d'autres, comme les régions Provence- Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France et Grand Est.

Si globalement les pouvoirs de police administrative relatifs à l'exécution des arrêtés municipaux ne soulèvent que peu de problématique, on notera l'inverse concernant les prérogatives de police judiciaire. Jugées désormais trop lacunaires face à une délinquance en hausse et diversifiée (nouveaux fléaux urbains, tels les rodéos, les refus d'obtempérer), leur évolution est donc à l'ordre

⁷. La ville de Nice a été l'une des premières à avoir créé une police municipale en 1961. Aujourd'hui c'est l'une des plus importantes de France : on compte 550 postes de policiers municipaux, soit un policier municipal pour 620 habitants.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

du jour. La menace évoluant, les forces de l'ordre doivent suivre et s'adapter au mouvement. Cela est encore plus d'actualité pour cette police territorialisée que constituent les polices municipales.

II) Les propositions d'évolution des PM

► **Ce qui doit être poursuivi** : Dans l'optique du *continuum* de sécurité, deux orientations doivent être poursuivies, voire renforcées. D'une part, le législateur a permis et donc organisé depuis 1999 la mutualisation des polices municipales. Comme le souligne le rapport sur l'évolution de la PM, « *le cheminement législatif a permis, en une vingtaine d'années, d'aboutir à la constitution d'une boîte à outils complète pour organiser un service de police municipale pluri-communal ou intercommunal* »⁸. En effet, la loi de 1999 aura été précurseur puisqu'elle aura tout d'abord organisé la mise en commun ponctuelle d'agents de police municipale par plusieurs communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération dans le cadre de manifestations exceptionnelles, lors d'un afflux important de population ou l'avènement d'une catastrophe naturelle ou technologique⁹. Puis, afin de compléter le dispositif existant, la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité aura permis aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de recruter des policiers municipaux afin de

8. ROYER-PERREAU, Lionel, VINCENTET, Alexandre, *op. cit.* note 4, p. 27.

9. Développement de cette mise en commun qui sera d'ailleurs confirmée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

les mettre à disposition de tout ou partie des communes membres du groupement¹⁰. Enfin, pour finaliser l'organisation, l'article 8 de la loi « Sécurité globale »¹¹ aura permis la mise en commun d'agents de police municipale afin de créer un syndicat de communes (pour les communes limitrophes ou appartenant à une même organisation). Néanmoins, si ce dispositif de mutualisation est efficace et loué par l'ensemble des partenaires car permettant de lutter contre le développement des inégalités territoriales dans ce domaine, il est appelé à se développer davantage, semblant être à l'heure actuelle largement sous-utilisé. En effet, comme le souligne le ministre F.-N. Buffet après la séance dans la ville du Havre, « *sur les plus de 3.800 communes disposant d'une police municipale, seules 450 participent à une mise en commun des moyens* »¹². La mutualisation constitue un très bon moyen, à l'heure des budgets contraints et de la réforme générale des politiques publiques¹³, d'optimiser les ressources tout en renforçant les forces de sécurité.

D'autre part, le Beauvau semble confiant dans la poursuite des

¹⁰. Il s'agit des articles L. 512-2 et L. 522-2 du Code de la sécurité intérieure (CSI).

¹¹. Art. L. 512-1-2 du CSI issu de la LOI n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, dite loi « Sécurité globale », JO, 26 mai 2021.

¹². FORTIN, Frédéric. Le Beauvau des polices municipales ferme ses portes en évoquant continuum et mutualisation [en ligne]. *Localtis, La Banque des territoires*, 12 mars 2025. Disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr/le-beauvau-des-polices-municipales-ferme-ses-portes-en-evoquant-continuum-et-mutualisation>

¹³. Révision générale des politiques publiques (RGPP), processus majeur de réforme de l'administration dont l'un des buts vise à la réalisation d'économies.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

conventions de coordination et des contrats de sécurité intégrée. Les conventions de coordination ont été créées par la loi de 1999, réformées en 2019, et sont destinées à formaliser les modalités de coordination opérationnelles entre un service de police municipale et les forces de sécurité de l'État compétentes¹⁴. Il s'agit désormais de les renforcer et de les compléter par les contrats de sécurité intégrée développés par la loi « Sécurité globale » et apparus dès octobre 2020 sous la forme d'une expérimentation dans la Métropole toulousaine¹⁵. Cette expérimentation concernait notamment la rénovation du parc des véhicules de la police nationale et l'extension de la capacité de dotation en caméras pour la PM. Si certaines formes d'organisation du pouvoir entre État et communes doivent être maintenues, voire renforcées, en revanche l'essor des PM fait que l'heure est à l'accroissement de leurs prérogatives judiciaires. Aussi, et en dépit de la censure prononcée par le Conseil Constitutionnel lors du contrôle de la loi « Sécurité globale » qui avait promu une augmentation des pouvoirs de police judiciaire des PM, le Beauvau des PM encourage de nouveau une avancée de leurs pouvoirs dans le sens d'une meilleure efficacité d'action sur le terrain.

► **Ce qui doit être promu** : L'idée part d'un constat souvent

¹⁴. Art. L. 512-4 à L. 512-7 CSI.

¹⁵. Mise en place des contrats de sécurité intégrée favorisée par la suite par la circulaire du Premier ministre n° 6258/SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

renouvelé ces vingt dernières années. Dans un climat assez généralisé de pénurie des forces de l'ordre et notamment des agents de la police nationale, les policiers municipaux qui se trouvent être très souvent les primo-intervenants lors de menaces à l'ordre public, n'ont néanmoins que des pouvoirs de police assez limités. Aussi, comme le souligne le maire de Cannes, M. Lisnard, Président de l'Association des Maires de France, « *les policiers municipaux suppléent de plus en plus les forces nationales en sous-effectifs* »¹⁶, il conviendrait, de ce fait, de les doter de davantage de prérogatives de police correspondant à la réalité de leurs missions sur le terrain. Si on a déjà pu assister depuis quelques années à un accroissement de leurs compétences, le frein posé par la censure du Conseil Constitutionnel lors de la loi « Sécurité globale »¹⁷ pourrait être amené à être levé, car le ministre de l'Intérieur souhaite fermement, suite aux propositions du Beauvau des PM, qu'une loi intervienne avant l'été concernant la modernisation des polices

16. Propos recueillis par : RALLU, Bénédicte, BRIVET, Xavier. David Lisnard : "L'État doit laisser les collectivités agir au plus près du terrain" [en ligne]. *Maires de France, Le magazine des maires et présidents d'intercommunalité*, n° 428, 14 novembre 2024. Disponible sur : <https://www.mairesdefrance.com/m/dossiers/david-lisnard-etat-doit-laisser-collectivites-agir-au-plus-pres-terrain-article-28138-0>

17. Pour le Doyen Christian Vallar, l'accroissement souhaité des compétences de police judiciaire a substantiellement été réduit par la décision du Conseil en se fondant sur la méconnaissance de l'art. 66 de la Constitution selon lequel la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Const., 20 mai 2021, n° 2021-817, DC, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés. In : Des avancées très relatives pour les polices municipales : compétences, moyens et organisation, *JCP A*, n° spécial, 5 juillet 2021, n° 27, p. 17.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

municipales. Cette loi irait alors dans le sens d'un affermissement et d'un accroissement des pouvoirs à l'heure où la PM semble irremplaçable dans la lutte contre la délinquance au quotidien. La marche vers une PM de proximité judiciairisée semble confirmée pour les acteurs du Beauvau de la sécurité. En effet, si des évolutions ont déjà eu lieu et ont permis d'octroyer aux policiers municipaux, de par leur qualité d'agent de police judiciaire adjoint (APJA), certains pouvoirs de verbalisations diverses¹⁸, ou d'accès à des fichiers importants tels que le fichier national unique des cycles identifiés (FNUCI), les propositions contenues dans le rapport veulent aller plus loin dans un souci de plus grande efficacité. Plus particulièrement concernant les fichiers, le Beauvau fait également siennes les propositions du rapport telles que le développement de l'accès nomade aux fichiers de police, de façon à faciliter le travail des policiers municipaux sur le terrain. De même, il s'agirait de permettre aux policiers municipaux d'accéder à l'outil Docvérif de vérification des titres officiels et leur permettre de consulter, en cas de constatation d'une infraction, et sous certaines précautions d'habilitation, de traçabilité des consultations et de respect des exigences de protection des données, le fichier des véhicules assurés (FVA), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVés) et le fichier des personnes recherchées (FPR)¹⁹. L'idée développée consistant à permettre aux agents, par procès-verbal, de constater

¹⁸. Ils peuvent désormais relever par procès-verbal des infractions de type contraventionnel.

¹⁹. Pour une étude d'ensemble du rapport de Lionel Royer-Perreau et Alexandre Vincendet, initialement une mission « flash », portant sur « les missions et

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

des délits du quotidien ne nécessitant aucune enquête et mettant pourtant en jeu la sécurité des concitoyens (usage et trafic de stupéfiants, vol à la sauvette, occupation illicite de hall d'immeuble, rodéo urbain) est encore relayée par le Beauvau tout en rappelant qu'il conviendrait de donner un pouvoir de relevé d'identité et de saisine aux agents.

Enfin, l'idée émise par le rapport et selon laquelle il conviendrait de donner la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) aux directeurs ou chefs de police municipale, sur décision du conseil municipal, ce qui conduirait *de facto* à ce que les agents placés sous leur autorité soient en partie sous le contrôle d'une autorité judiciaire et non plus sous celle exclusive du maire, continue à faire son chemin. Dans ces conditions, les policiers municipaux pourraient constater toute une série de délits et d'infractions qu'ils ne peuvent traiter aujourd'hui²⁰.

Pour autant, les évolutions ou « ré-volutions » proposées et débattues ne sont pas sans susciter débats et critiques. En effet, sous prétexte d'évolutions et de renforcement des pouvoirs, il ne s'agirait pas que l'État se décharge de sa mission, pourtant originellement régaliennne, sur les collectivités territoriales et plus

l'attractivité des polices municipales », voir : GRANGER, Marc-Antoine. Les recommandations de la mission parlementaire sur les missions et l'attractivité des polices municipales [en ligne]. *Veille juridique du CREOGN*, septembre 2023, n° 116, p. 42-55. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192926e9b95a26106>
²⁰. Toutefois sans pouvoir recevoir de plaintes et après avoir bénéficié d'une formation équivalente à celle d'OPJ et sous contrôle direct du procureur de la République.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

précisément les maires²¹.

III) Les limites d'une évolution en demi-teinte

Le Beauvau des PM précise bien que cette évolution tant statutaire que de leurs pouvoirs doit se faire dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. En effet, deux remarques ressortent de ce postulat. D'une part, la possibilité de faire des chefs ou directeurs de PM des officiers de police judiciaire, plaçant *de facto* les agents de PM sous le contrôle et la direction de l'autorité judiciaire, resterait une option pour le maire, sans que cela ne constitue une compétence obligatoire. Cela se comprend alors même que la création d'une PM par les maires ou leur armement restent facultatifs. D'autre part, la croissance des pouvoirs des agents, notamment dans le domaine des fichiers, de la verbalisation, constituerait une sorte de boîte à outils dans laquelle le maire

21. En effet, certains propos échangés lors du Beauvau semblent tout à fait révélateurs de cette difficulté de comprendre la complémentarité : « L'AMF veille avec une grande vigilance à ce que la réforme des polices municipales ne conduise "pas un transfert de charges" entre l'État et les communes, selon les mots de Frédéric Masquelier, maire de Saint-Raphaël et co-président de la commission prévention de la délinquance et sécurité de l'AMF. Autrement dit, il ne faudrait pas que l'État en profite pour réduire les effectifs des forces de sécurité intérieure dans les communes couvertes par une police municipale ». In : RALLU, Bénédicte. Beauvau des polices municipales : où en est-on ? [en ligne] *Maires de France, Le magazine des maires et présidents d'intercommunalité*, 11 avril 2025. Disponible sur : <https://www.mairesdefrance.com/beauvau-polices-municipales-ou-en-est-on-article-28400-0>

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

choisirait, on parlera alors du droit d'option pour les maires. Des voix dissonantes se font néanmoins entendre et proposent en parallèle un autre modèle. Ainsi, M. Colomar, Président de la Fédération nationale des policiers municipaux, milite pour la création *ex nihilo* d'un statut d'officier judiciaire de police municipale, calqué sur le modèle de l'officier judiciaire pour l'environnement, qui serait placé sous la direction du procureur de la République et bénéficierait alors de prérogatives lui permettant de verbaliser, par exemple en cas d'absence de permis de conduire, de police d'assurance, ou encore de consommation de stupéfiants. Dans ce système, l'agent de PM rendrait alors compte à l'officier judiciaire de PM qui, lui, rendrait compte directement au Parquet et y prendrait aussi des ordres sous son autorité. Cela permettrait également d'alléger la charge des OPJ des forces étatiques sans pour autant attribuer à cet officier judiciaire de PM des missions d'enquêtes judiciaires ou de garde à vue. Déjà, des limites à ces propositions semblent se faire jour. En plaçant les PM sous l'autorité des parquetiers, n'est-ce pas là accroître la charge de travail déjà préoccupante de ces derniers ? En judiciarisant les pouvoirs des PM, ne faudrait-il pas leur donner une qualité spécifique permettant de les distinguer des gardes champêtres disposant déjà par l'article 24 du Code de procédure pénale d'importants pouvoirs de verbalisation ? Enfin, le Beauvau s'est également placé sous l'égide d'une réflexion portant sur le statut social des PM arguant du fait que, s'il doit y avoir progression du statut avec une croissance des prérogatives, cela appellerait en parallèle une révision de leur protection sociale et leur droit à la

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

retraite, en conséquence de leur responsabilité²² administrative et judiciaire pouvant être engagée en cas de faute. Enfin, le Beauvau a également développé sa réflexion en direction d'une réévaluation des carrières afin de les rendre plus attractives.

Les policiers municipaux prenant des risques sans précédent au même titre que les forces de l'ordre nationales, et devenus à ce titre des cibles privilégiées des auteurs d'attentats²³, il serait légitime qu'une prochaine législature fasse siennes les propositions du Beauvau des Polices Municipales afin d'aboutir à une réelle avancée et non au maintien d'un *statu quo* qui semble jusque-là endémique.

²². Pour une vision d'ensemble du thème de la responsabilité des forces de l'ordre, voir : NICOUD, Françoise. L'État et sa responsabilité policière. In : STAUB, Jean-Maternelle, TOURNU, Christophe (dir.). *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2024, Mare & Martin, 2024, p. 41-49.

²³. C'est en effet une policière municipale qui avait été abattue lors de la vague d'attentats en janvier 2015 par le terroriste islamiste Amedy Coulibaly.

Actualité institutionnelle européenne

Pierre BERTHELET

**L'Europe de la sécurité intérieure
Synthèse législative et institutionnelle (hiver -
printemps 2025)**

Stratégie de sécurité intérieure, règlement « retour » ou encore *Cyber BluePrint*, la sécurité intérieure est à l'agenda politique des institutions européennes. L'évènement principal est sans conteste **la publication** de EUProtect, cette **nouvelle stratégie de sécurité intérieure**¹ qui dresse la feuille de route pour la période 2025-2030. Comme l'indique avec justesse le préfet Jean Mafart², ce texte, présenté le 1^{er} avril 2025, élabore un cadre d'action moins législatif qu'opérationnel. Il n'en reste pas moins qu'il constitue toute une série d'avancées concrètes en particulier concernant les menaces identifiées, au premier chef la criminalité transnationale organisée. Cette dernière ne fait d'ailleurs que se renforcer, ainsi que le note Europol dans son dernier rapport sur l'état de la menace. Sur le front de l'immigration clandestine, les efforts s'articulent autour de l'expulsion, point faible de dispositif actuel d'endiguement. À cet égard, une importante refonte de la directive « retour » a lieu,

1. COM(2025) 148 final.

2. MAFART, Jean. *Une nouvelle stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne* [en ligne]. Institut Jacques Delors, 9 avril 2025. Disponible sur : <https://institutdelors.eu/publications/une-nouvelle-strategie-de-securite-interieure-pour-lunion-europeenne/>

Actualité institutionnelle européenne

appelée au demeurant de ses vœux par l'actuel ministre l'Intérieur, Bruno Retailleau. Enfin, il convient de noter que les nouvelles technologies sont au centre des préoccupations européennes. Interopérabilité des systèmes européen d'information, vulnérabilités biométriques, évaluation éthique des technologies et schéma directeur pour le cyberspace font partie de l'actualité récente.

I) Un contexte sécuritaire qui s'aggrave

La stratégie de sécurité intérieure 2025-2030 représente le nouveau cadre législatif et opérationnel de l'Union européenne (UE) en matière de sécurité intérieure. Elle succède à l'agenda précédent, appelé Union de la sécurité (2020-2025), qui avait lui-même remplacé la stratégie de sécurité intérieure 2015-2020.

La stratégie indique que le contexte sécuritaire se détériore. La menace hybride que fait peser la Russie sur l'UE se traduit de plusieurs manières, notamment des manipulations sur les élections, l'instrumentalisation de la migration aux frontières européennes, des cyberattaques ou encore des opérations contre les infrastructures des États membres. Qui plus est, le phénomène terroriste persiste. Des conclusions du Conseil approuvées en décembre dernier³ indiquent que **la menace terroriste et l'extrémisme violent sont de plus en plus variés et répandus**, étant continuellement influencés par des facteurs internes et externes, ce qui les façonne constamment. Dans ce cadre, le Conseil

3. Doc. du Conseil n° 16175/24, du 16 décembre 2024.

Actualité institutionnelle européenne

exprime une profonde inquiétude quant à l'exploitation des conflits au Proche-Orient par des groupes terroristes et extrémistes violents afin d'atteindre de nouvelles audiences, de collecter des fonds, de radicaliser leurs partisans et d'encourager la violence. D'autres conclusions du Conseil⁴ pointent la menace persistante du retour des combattants européens partis faire le djihad (revenants). Elles indiquent le risque que ces combattants désireux de rentrer en Europe, ainsi que des individus associés à des organisations terroristes, exploitent les flux migratoires illégaux pour pénétrer clandestinement dans l'UE.

Pour ce qui est de la traite des êtres humains, un rapport européen⁵ du 20 janvier 2025 évaluant la situation constate **une augmentation du phénomène de plus de 20 %** par rapport à la période antérieure. En ce qui concerne ce sujet, la gestation pour autrui (GPA) est l'une des formes émergentes observées. D'après les données d'Europol, 55 % des réseaux criminels les plus dangereux signalés ont la traite des êtres humains comme activité principale ou l'incluent parmi leurs activités principales.

II) Une aggravation liée avant tout au développement des formes de criminalité organisée

Comme l'indique la stratégie 2025-2030, l'insécurité au niveau local est une préoccupation de premier plan. Surtout, le sentiment

4. Doc. Du Conseil n° 16820/24 du 12 décembre 2024.

5. COM(2025) 8 final.

Actualité institutionnelle européenne

d'insécurité que peut éprouver la population est inhérente à l'extension des activités des organisations criminelles. À cet égard, le crime organisé est en augmentation et, selon le récent rapport d'Europol sur la criminalité transnationale organisée (SOCTA 2025)⁶, **la situation ne montre aucun signe d'amélioration. Europol envisage même une intensification des tendances actuelles**, incluant l'accroissement des activités liées au trafic de drogue, de médicaments et de biens culturels. De manière plus préoccupante, Europol anticipe une augmentation des vols de données et de bitcoins, une multiplication des cyberattaques, ainsi qu'une intensification du trafic d'armes et d'espèces sauvages dans les années à venir. De plus, l'agence européenne identifie certaines tendances de fond, à savoir l'adaptabilité des criminels, considérée comme faisant partie de leur ADN, ainsi que l'utilisation généralisée des nouvelles technologies, en particulier l'intelligence artificielle.

Pour autant, la riposte menée à l'échelle de l'UE est visible et efficace. À cet égard, le dernier rapport annuel d'activité du Parquet européen⁷, fer de lance contre l'essor de la criminalité organisée agissant contre les intérêts financiers de l'Union, met en lumière une activité dynamique. En 2024, il a lancé 1 504 enquêtes, ce qui représente une augmentation d'environ 10 % par rapport à l'année

6. EUROPOL. *The changing DNA of serious and organised crime* [en ligne]. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 (EU-SOCTA), 15 mai 2025. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/changing-dna-of-serious-and-organised-crime>

7. Rapport annuel 2024 de l'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO), Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Actualité institutionnelle européenne

précédente. À la fin de l'année 2024, le nombre d'enquêtes actives s'élevait à 2 666, avec un préjudice estimé à plus de 24,8 milliards d'euros. Enfin, un total de 6 547 infractions lui ont été rapportées, ce qui représente une augmentation de 56 % par rapport à l'année 2023. Il convient de noter, en particulier, une augmentation significative des incidents rapportés par les parties privées. Par ailleurs, le Parquet européen compte 275 employés à la date du 31 décembre 2024. Il dénombre également 166 procureurs européens délégués.

III) Les réponses apportées par la stratégie de sécurité intérieure 2025-2030

Aux côtés des efforts déjà menés, tels que l'action du Parquet européen, ProtectEU se veut une réponse structurée à un enjeu sécuritaire dont l'importance ne cesse de croître. Parmi les initiatives prévues par la stratégie pour face aux menaces criminelles et terroristes, il est possible de citer la création d'un système européen de vérification de l'âge visant à protéger les mineurs en ligne, le développement d'une approche prospective intégrée en matière de sécurité intérieure, l'établissement d'un centre d'excellence dédié à la lutte contre les drones, le déploiement d'officiers de liaison régionaux d'Europol et d'Eurojust à l'extérieur de l'UE, ainsi que la mise en place de centres de fusion communs dans des pays tiers stratégiques.

ProtectEU envisage aussi **d'élargir les compétences d'Europol**. Le constat fait par la stratégie est que de nombreux éléments entravent la capacité de l'office de police à exploiter pleinement son

Actualité institutionnelle européenne

potentiel opérationnel pour soutenir les activités d'enquête et opérationnelles visant à lutter contre la criminalité transfrontalière. C'est dans cette optique que la Commission envisage de réviser le mandat d'Europol, dans le but de le transformer en une agence de police pleinement opérationnelle, offrant un soutien accru aux États membres.

En réalité, le renforcement d'Europol s'inscrit dans un contexte plus large de celui des capacités de sécurité de l'Union européenne, tel que la mise en place d'un système européen de communication critique. Il est prévu en outre de développer la Plateforme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), d'élargir la portée du système de surveillance des passagers (PNR) pour inclure les vols en jet privé, de promouvoir le couplage des systèmes de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ANPR) avec le Système d'information Schengen (SIS), et de présenter plusieurs feuilles de route, l'une concernant l'accès légal des forces de l'ordre aux données, une autre portant sur les technologies de chiffrement, et une dernière sur la conservation des données par les opérateurs de télécommunications.

IV) Expulsion : un saut qualitatif pour un retour plus efficace

En matière migratoire, le texte phare est la proposition de règlement⁸ visant à amender le cadre actuel établi par la directive de

⁸. COM(2025) 101 final.

Actualité institutionnelle européenne

2008 relative au retour des ressortissants en situation irrégulière (directive « retour » de 2008⁹). Inadaptée aux circonstances actuelles, la directive est abrogée au profit de ce texte qui inclut diverses nouveautés, telles que l'obligation explicite pour les individus faisant l'objet d'une mesure d'expulsion de collaborer avec les autorités nationales à toutes les étapes de la procédure de retour, y compris en fournissant leurs données biométriques. Actuellement, **seulement environ 20 % des ressortissants de pays tiers qui sont appelés à quitter l'UE sont expulsés réellement**. Aussi, la proposition, telle que présentée le 11 mars 2025, facilite-t-elle le retour de ressortissants de pays tiers présentant des risques pour la sécurité, instaure une décision de retour européenne et introduit un mécanisme de reconnaissance des décisions rendues par un autre État membre.

Cette proposition de règlement est à lire en parallèle avec une proposition de règlement d'exécution en matière de retour¹⁰. Rédigée dans le cadre des dispositions d'évaluation mutuelle Schengen, et en continuité avec les résolutions du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2024, le texte recommande que chaque État membre présente désormais un plan d'action individuel pour remédier à la situation. L'idée essentielle est que les **États membres soient davantage comptables de l'efficacité des mesures d'expulsion**. Les plans d'action doivent inclure des mesures correctives pour mettre en œuvre toutes les recommandations

9. Directive 2008/115/CE.

10. COM(2024) 589 final.

Actualité institutionnelle européenne

visant à établir des procédures opérationnelles afin d'améliorer l'efficacité des retours. Quant aux États membres, ils doivent rendre compte de l'exécution de leurs plans d'action individuels, que ce soit à la Commission ou au Conseil de l'UE. En outre, la Commission s'efforcera de promouvoir la mise en œuvre des bonnes pratiques.

V) Les nouvelles technologies au centre des préoccupations européennes

Les tensions géopolitiques et les risques induits sur les infrastructures numériques ont conduit au perfectionnement de l'action concertée à l'échelle de l'Union face à une crise. Un projet de recommandation du Conseil a été présenté à cet égard le 24 février 2025¹¹, visant à établir un schéma directeur pour le cyberspace. Un tel schéma est un instrument stratégique de l'UE visant à structurer une réponse coordonnée face aux cybercrises majeures. Plus exactement, le *Cyber Blueprint* définit de manière précise les responsabilités des principaux acteurs (États membres, Commission, EU-CyCLONe – *European cyber crisis liaison organisation network* –, *Computer security incident response team* – CSIRT...) à chaque étape du cycle de crise, de la prévention à la résilience. Même s'il n'a pas de force contraignante sur le plan juridique, il vient compléter les cadres législatifs en vigueur tels que la directive NIS 2¹². Ainsi, ce document, qui met à jour le plan directeur énoncé dans la

11. COM(2025) 66 final.

12. Directive (UE) 2022/2555.

Actualité institutionnelle européenne

recommandation (UE) 2017/1584 de la Commission concernant une réponse coordonnée aux incidents et aux crises majeures de cybersécurité, définit les responsabilités, les méthodes, les outils de détection, de partage d'informations et d'analyse, ainsi que les protocoles de coordination.

Toujours en matière de nouvelles technologies, Europol a publié deux importants rapports. Le premier concerne les vulnérabilités biométriques. Ce rapport datant du 7 avril 2025¹³, souligne l'existence de **vulnérabilités biométriques significatives** des systèmes biométriques. Les criminels développent constamment de nouvelles méthodes pour tromper ces systèmes, allant des simples impressions aux deepfakes sophistiqués et aux altérations physiques. Pour faire face à la situation, le rapport recommande d'investir dans la sensibilisation, d'adopter des techniques de détection avancées, de sécuriser l'ensemble du processus biométrique de manière intégrée, de renforcer la collaboration entre experts, et d'améliorer le signalement standardisé des attaques.

Un autre rapport a été publié par Europol le 20 février 2025¹⁴, qui offre aux services de police un cadre éthique fondé sur des valeurs

¹³. EUROPOL. *Biometric vulnerabilities - Ensuring future law enforcement preparedness*. An Observatory Report from the Europol Innovation Lab, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/biometric-vulnerabilities-ensuring-future-law-enforcement-preparedness>

¹⁴. EUROPOL. *Assessing technologies in law enforcement: a method for ethical decision-making*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2025.

Actualité institutionnelle européenne

fondamentales pour l'évaluation et la prise de décision concernant les nouvelles technologies, reconnaissant les défis éthiques et juridiques posés par l'innovation rapide dans ce domaine. Le rapport présente **une méthode structurée en sept étapes pour l'évaluation éthique des technologies** par les services de police. Quatre valeurs sont considérées particulièrement importantes : la transparence, l'équité (*Fairness*), la vie privée (*Privacy*) et la responsabilité (*Accountability*).

En matière d'interopérabilité, un rapport de la Commission a été présenté le 10 avril 2025¹⁵, qui traite de l'état d'avancement de la mise en œuvre complète des règlements traitant de ce sujet¹⁶. Pour mémoire, l'interopérabilité utilise des systèmes d'information de l'UE à grande échelle (pour la migration, les frontières et la sécurité) dans le but de générer des gains d'efficacité sans collecter davantage de données. Le rapport observe à ce sujet que le développement technique des composants (sBMS, ESP, CIR, MID, CRRS¹⁷) est bien avancé avec des tests en cours ou en préparation. Les premiers lancements des composants sont attendus prochainement, parallèlement aux systèmes qui les utiliseront, notamment un passage des frontières plus rapide et davantage sécurisé.

Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/assessing-technologies-in-law-enforcement-method-for-ethical-decision-making>

¹⁵. COM(2025) 162 final.

¹⁶. Règlements (UE) 2019/817 et 2019/818.

¹⁷. sBMS : *Shared Biometric Matching Service* ; ESP : *European Search Portal* ; CIR : *Common Identity Repository* ; MID : *Multiple Identity Detector* ; CRRS : *Common Repository of Reporting and Statistics*.

Rédacteurs

- **Le Général d'armée (2S) Marc Watin-Augouard** est ancien directeur du CRGN et fondateur du FIC (Forum InCyber)
- **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)
- **Nathan Allix** est docteur en droit privé, maître de conférences à l'Université Paris-Est Créteil (Paris XII)
- **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
- **Pierre Berthelet** est docteur en droit, chercheur associé à l'Université de Grenoble (UGA-CESICE), à l'Université d'Aix-Marseille (CERIC) et au CRGN

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.