

# LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

N° 142

Juin 2026

## EDITO

La canicule, résultat d'un dérèglement climatique annoncé de longue date, suscite des interrogations quant au rôle de l'État. Il aurait dû tout prévoir, tout mettre en œuvre pour qu'aucune conséquence fâcheuse ne soit subie par ceux qui exigent *panem* et *circenses* dans la fraîcheur. Une fois de plus, la « clameur publique », relayée sans mise en perspective par les médias, invite l'État à renforcer son rôle d'assistanat, là où chacun devrait exercer sa propre responsabilité et prendre part aux coûts. La canicule s'invite dans la campagne présidentielle et pourrait écarter bien d'autres sujets qui sont, eux, au cœur des prérogatives de l'État. Celui-ci a un rôle à jouer, nul ne le conteste, mais il n'apporte pas toutes les réponses. En

*(Suite page 2)*

**Edito**

2003, nous avons vécu une canicule « historique », dans la mesure où elle était la première vécue par les vivants. Il est vrai que l'État a été surpris, qu'il a fallu plusieurs jours pour transformer des signaux faibles en renseignement permettant d'agir ou de réagir. J'étais alors au cabinet du ministre de l'Intérieur et je dois confesser notre difficulté à appréhender, dans les premiers jours, les manifestations et conséquences de cette canicule. Les pompiers, les pompes funèbres avaient plus d'activité, les Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EPHAD), les soignants à domicile, les pharmacies, etc., observaient une fragilité accrue chez les plus faibles et les plus âgés. Mais ces indicateurs ont mis du temps à être fédérés, mis en perspective. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas, car des enseignements ont été tirés. La mobilisation de tous les acteurs est bien coordonnée à l'échelon national comme à l'échelon local. Il reste donc à chacun de tirer les conclusions de cet événement climatique qui se reproduira. L'État-providence ne peut répondre seul à une situation que chacun doit assumer, à son niveau, avec ses moyens, dans le cadre de ses responsabilités.

L'État doit pouvoir consacrer l'essentiel de ses moyens aux missions qui lui sont consubstantielles : les missions régaliennes, la protection des personnes et des biens. L'actualité nous atteint au travers du drame que connaît la famille de la petite Lyhanna. Il ne s'agit pas ici de commenter le pré-rapport des inspections générales qui ont mis en évidence des fautes personnelles. Il appartient à la justice et à la gendarmerie d'en tirer les enseignements. Mais le désastre n'est pas le seul résultat d'erreurs individuelles ou collectives ; il est aussi la conséquence de procédures qui s'enlisent dans le volume d'un contentieux de plus en plus important, à

**Edito**

moyens presque constants. La question des moyens, ceux de la justice, de la police et de la gendarmerie, ne saurait être éludée. Le droit pénal et la procédure pénale doivent sans aucun doute être revisités. À l'heure de l'informatique et de l'intelligence artificielle (IA), il y a sans doute des moyens pour automatiser, sans déshumaniser ou déresponsabiliser, déclencher des alertes, améliorer la traçabilité des procédures. Il y a un temps pour l'émotion et un temps pour la réflexion et l'action. Mais il faut agir vite.

L'actualité est aussi marquée par un G7 où il a beaucoup été question du conflit au Moyen-Orient, de ses conséquences économiques, de la guerre en Ukraine qui dépasse en durée la Première Guerre mondiale. Mais le G7 a aussi été l'occasion de rassembler, le temps d'un déjeuner, les grands de la tech, notamment de l'IA, et les chefs d'État. La rencontre entre Donald Trump et Dario Amodei, le dirigeant d'Anthropic, était scrutée dans ses moindres détails après l'interdiction d'exportation de Fable 5, la version bridée de Mythos, pour des raisons de sécurité nationale, Amazon ayant alerté sur les capacités redoutables de cette IA, si elle venait à tomber dans les mains de prédateurs. La tension semble baisser entre les deux hommes. Mais cet événement souligne la nécessité de réguler une intelligence artificielle dont les développements font craindre le pire, comme le meilleur. L'Europe s'est engagée dans cette voie avec l'AI Act, critiqué Outre-Atlantique. Mais les Américains eux-mêmes prennent conscience de la nécessité de mieux contrôler des intelligences artificielles peu transparentes dans leurs algorithmes et peu prévisibles dans leur développement en autonomie, sans contrôle humain.

**Edito**

Avec les vacances, chacun aspire à une période de repos, d'insouciance. Cela est légitime. *La Veille juridique* va suspendre sa parution et souhaite à tous ses lecteurs de prendre le temps de recul nécessaire à une rentrée qui sera sans aucun doute « sportive ».

***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](mailto:crgn.amgn@gendarmerie.interieur.gouv.fr)**



## SOMMAIRE

### Déontologie et sécurité

Nouvelles injonctions adressées au ministre de l'Intérieur afin de garantir le port effectif et la lisibilité du matricule des policiers et gendarmes nationaux..... [7](#)

### Droit de l'espace numérique

De la promesse d'efficacité à l'exigence de maîtrise de l'intelligence artificielle (IA) : l'apport de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'IA à l'aune des récentes évolutions de l'AI Act..... [17](#)

### Actualité pénale

Exploitation de données à caractère personnel – Fouille téléphone portable – Perquisition – Enquête préliminaire..... [33](#)

Prescription – Favoritisme ..... [41](#)

### Police administrative

Le droit de visite des lieux d'enfermement à l'issue de la loi n° 2026-350 du 9 mai 2026 visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté..... [51](#)

### Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Communes, sécurité et captation de sons et d'images : position récente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés..... [62](#)

### Droit de l'environnement

Les (très) nombreuses alternatives au procès en matière d'infractions environnementales (2/2). Le développement des poursuites simplifiées..... [76](#)

*Marc-Antoine GRANGER*

**Nouvelles injonctions adressées au ministre de  
l'Intérieur afin de garantir le port effectif et la lisibilité  
du matricule des policiers et gendarmes nationaux**

**(Note sous CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, LDH et  
autres, n° 507239)**

« Là où il n'y a pas exécution, il n'y a plus de décision »<sup>1</sup>. Par ces mots écrits il y a bientôt quarante ans, le Président Guy Braibant (1927-2008) – ce « *monument du droit administratif* »<sup>2</sup>, selon le surnom qui lui a été si souvent donné – insistait sur l'importance pour le juge administratif de s'assurer de l'effectivité de ses propres décisions. Il s'agit non seulement de garantir leur force exécutoire<sup>3</sup>, mais aussi de conférer sa pleine portée au droit à un recours juridictionnel effectif<sup>4</sup>, lequel droit « *comprend celui d'obtenir*

---

1. BRAIBANT, Guy. Les nouvelles fonctions du Conseil d'État. *La Revue administrative*, septembre-octobre 1987, n° 239, p. 419.

2. STIRN, Bernard. In memoriam Guy Braibant. *RFDC*, 2009/4, n° 80, p. 891.

3. L'article L. 11 du Code de justice administrative (CJA) énonce l'un des principes fondamentaux de la justice administrative, à savoir celui selon lequel « *les jugements sont exécutoires* ».

4. Au sommet de l'ordre juridique interne, soit au niveau constitutionnel, le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif est protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 (voir, par exemple, Cons. const., décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, considérant 38).

Déontologie et sécurité

*l'exécution des décisions juridictionnelles* »<sup>5</sup>. C'est précisément sous cet angle de l'exécution que doit être lue la décision commentée, rendue par le Conseil d'État le 29 avril 2026<sup>6</sup>.

En l'espèce, le 15 octobre 2024, la Ligue des droits de l'Homme (LDH) et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) ont saisi la Section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO) du Conseil d'État aux fins d'obtenir l'exécution de la décision du 11 octobre 2023<sup>7</sup>. On s'en souvient, par cette décision remarquée, la formation la plus solennelle du Conseil d'État avait donné gain de cause à ces associations : elle annulait la décision par laquelle le ministre de l'Intérieur avait implicitement

---

5. Cons. const., décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, M. Jean de M. (Possibilité de verser une partie de l'astreinte prononcée par le juge administratif au budget de l'État), considérant 3. En précisant expressément que le droit d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles constitue une déclinaison du droit à un recours juridictionnel effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel adopte une jurisprudence analogue à celle de la Cour européenne des droits de l'Homme. En effet, selon la Cour de Strasbourg, « *l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du* » droit à un procès équitable, garanti par le premier paragraphe de l'article 6 de la Convention (CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, n° 18357/91, § 40).

6. CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, n° 507239.

7. CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH et autres*, n°s 467771 et 467781. Pour un commentaire dans cette revue, voir : GRANGER, Marc-Antoine. Le port du matricule par les policiers et gendarmes nationaux devant le Conseil d'État [en ligne] *La Veille juridique*, CREOGN, janvier 2024, n° 119, p. 7-15. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/002719292c92ffada0f84?page=7>

Déontologie et sécurité

rejeté leur demande tendant à ce que soient prises les mesures de nature à faire respecter l'obligation, par les agents des forces de l'ordre, du port effectif et apparent de leur identifiant individuel. À cette occasion, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État avait justement insisté sur le caractère fondamental de cette obligation déontologique prévue par le second alinéa de l'article R. 434-15 du Code de la sécurité intérieure<sup>8</sup> (CSI), en précisant les fins pour lesquelles elle a été énoncée, à savoir, « *favoriser des relations de confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population et (...) assurer, tant dans l'intérêt des administrés que des personnes susceptibles d'être mises en cause, l'identification des agents* »<sup>9</sup> de la police et de la gendarmerie nationales. Surtout, le Conseil d'État avait assorti son annulation de deux injonctions adressées au ministre de l'Intérieur, à exécuter dans un délai de douze mois, soit :

- d'une part, celle de prendre toutes mesures utiles de nature à faire respecter l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel par les agents de la police et de la gendarmerie nationales, y compris lorsque l'emplacement habituel de leur matricule est recouvert par des équipements de protection individuelle ;
- et, d'autre part, celle de modifier les caractéristiques de

---

<sup>8</sup>. En vertu du second alinéa de l'article R. 434-15 du Code de la sécurité intérieure (CSI), « *sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, [le policier ou le gendarme] se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle* ».

<sup>9</sup>. CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH et autres*, préc., § 4.

Déontologie et sécurité

l'identification individuelle, en particulier sa taille, de façon à en garantir une lisibilité suffisante pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels.

Cela étant rappelé, la présidente de la SEPCO a transmis la demande dont elle était saisie au président de la Section du contentieux du Conseil d'État, qui a décidé l'ouverture d'une procédure juridictionnelle<sup>10</sup>. Il revenait alors au Conseil d'État de vérifier si la décision du 11 octobre 2023 avait été ou non pleinement exécutée et, le cas échéant, de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution de cette décision.

Par son arrêt du 29 avril 2026, le Conseil d'État constate que la décision de 2023 n'a pas été complètement exécutée et enjoint au ministre de l'Intérieur de mettre en œuvre les mesures nécessaires, sans pour autant prononcer une astreinte<sup>11</sup>. Ces mesures concernent l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel (I), ainsi que la modification des caractéristiques de l'identification individuelle des agents (II).

---

<sup>10</sup>. Cette procédure est prévue par les articles R. 931-3 et suivants du Code de justice administrative (CJA).

<sup>11</sup>. Après tout, le Conseil d'État a déjà jugé qu'il n'y pas lieu de prononcer une telle astreinte lorsque l'exécution de la décision est « *en cours et qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que cette exécution ne puisse pas être menée à bonne fin* » (CE, 15 novembre 1985, *Proust*, n° 60393, considérant 3).

Déontologie et sécurité

## I. L'injonction relative à l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel

Au terme d'un raisonnement ternaire, le Conseil d'État adresse une nouvelle injonction au ministre de l'Intérieur.

Tout d'abord, le Conseil d'État rappelle la consistance de l'injonction formulée dans sa décision de 2023 : « *Par une décision n° 467771 du 11 octobre 2023, le Conseil d'État, statuant au contentieux, (...) a enjoint au ministre de l'Intérieur (...) de prendre dans un délai de douze mois toutes mesures utiles de nature à faire respecter cette obligation [de port effectif et apparent de l'identifiant individuel] par les agents de la police et de la gendarmerie, y compris lorsque l'emplacement habituel de leur matricule est recouvert par des équipements de protection individuelle* »<sup>12</sup>.

Ensuite, le Conseil d'État dresse la liste des actions entreprises depuis lors ou annoncées par le ministre. D'un côté, « *le directeur général de la police nationale a, par une instruction diffusée le 2 avril 2024, rappelé l'obligation de porter de manière apparente et permanente l'identifiant individuel. En outre, la liste des manquements déontologiques publiée par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) a été complétée pour mentionner le "manquement au devoir d'obéissance par non-port délibéré du RIO" et la "négligence professionnelle par non-port du RIO". Par ailleurs, l'obligation de porter l'identifiant individuel a été intégrée au*

---

<sup>12</sup>. CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, préc., § 3.

Déontologie et sécurité

*programme de la formation initiale des élèves gardiens de la paix et fait l'objet d'une charte individuelle soumise à la signature des agents »<sup>13</sup>. D'un autre côté, « les programmes de formation initiale et continue des effectifs de la gendarmerie nationale et les outils de suivi des procédures disciplinaires ont également été revus »<sup>14</sup>, tandis que le ministre « annonce que des notes seront diffusées lors du déploiement des nouvelles modalités d'identification »<sup>15</sup>. Par ailleurs, et s'agissant des agents des deux forces, « le ministre indique que le respect effectif de l'obligation d'identification, y compris lors des opérations de maintien de l'ordre, sera assuré par le port du matricule sur l'avant du gilet "SMT" (système modulaire tactique) »<sup>16</sup>.*

Enfin, il est jugé que ces « éléments (...) apparaissent de nature à assurer l'exécution de la décision rendue par le Conseil d'État en ce qui concerne le respect de l'obligation de port de l'identifiant individuel »<sup>17</sup>. Cette solution se justifie dans la mesure où le ministre de l'Intérieur a bien tiré les leçons de la décision de 2023, en adoptant une réponse appropriée fondée, non plus seulement sur des rappels réguliers à la réglementation<sup>18</sup>, mais aussi sur des modules spécifiques de formation à destination des forces et sur l'adaptation de leurs équipements tactiques. Fallait-il exiger du

---

<sup>13</sup>. CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, préc., § 4.

<sup>14</sup>. *Ibid.*

<sup>15</sup>. *Ibid.*

<sup>16</sup>. *Ibid.*

<sup>17</sup>. *Ibid*, § 5.

<sup>18</sup>. CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH et autres*, § 12.

## Déontologie et sécurité

ministre l'adoption de mesures supplémentaires ? La question est permise. Toutefois, les associations ne soutenaient « *nullement que les mesures présentées par le ministre [étaient] insuffisantes pour assurer la correcte exécution* »<sup>19</sup> de la décision de 2023. De surcroît, par cette décision, le Conseil d'État avait laissé au ministre de l'Intérieur une large marge d'appréciation afin de déterminer lui-même les « *mesures utiles de nature à faire respecter l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel* »<sup>20</sup>. Il reste qu'à la date à laquelle le juge statue, ces mesures ne sont pas encore entièrement exécutées<sup>21</sup>. Ce retard de l'administration commande ainsi le prononcé d'une nouvelle injonction, imposant au ministre de l'Intérieur de mettre en œuvre ces mesures « *sans délai* »<sup>22</sup>.

## II. L'injonction relative à la modification des caractéristiques de l'identification individuelle des agents

S'agissant de ce second volet relatif à la modification des caractéristiques de l'identification individuelle des agents, le Conseil d'État procède, là encore, en trois temps.

En premier lieu, et comme précédemment, il rappelle la teneur de l'injonction initiale : « *Le Conseil d'État, statuant au contentieux (...), a enjoint au ministre de l'Intérieur, (...) dans un délai de douze mois*

---

<sup>19</sup>. Marie SIRINELLI, concl. sur CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, n° 507239, p. 5.

<sup>20</sup>. CE, Ass., 11 octobre 2023, LDH et autres, art. 3 du dispositif.

<sup>21</sup>. CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, préc., § 5.

<sup>22</sup>. *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup> du dispositif.

Déontologie et sécurité

(...), de modifier les caractéristiques de cette identification individuelle, en particulier sa taille, de façon à en garantir une lisibilité suffisante pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels »<sup>23</sup>.

En deuxième lieu, il prend acte des évolutions techniques retenues par l'administration : « Il résulte de l'instruction, que, sur la base des conclusions d'un groupe de travail réunissant les services et les syndicats, le ministre a décidé d'augmenter les dimensions de l'identifiant individuel en portant sa longueur de 4,5 cm et 5 cm pour, respectivement, les agents de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale à 6 cm pour l'ensemble de ces agents et sa largeur de 12 à 17 mm, soit une augmentation de surface de, respectivement, 88 % et 70 %. Il a également décidé de rendre les sept caractères de l'identifiant plus facilement lisibles, en augmentant l'épaisseur de la police de caractère utilisée et en les inscrivant en blanc sur fond noir, pour garantir une meilleure visibilité »<sup>24</sup>.

En dernier lieu, le Conseil d'État considère qu'« en l'état de l'instruction et en l'absence de contestation par les associations requérantes, les caractéristiques ainsi retenues pour le futur identifiant individuel peuvent être regardées comme assurant une lisibilité suffisante de celui-ci pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels »<sup>25</sup>. On peut s'interroger sur le point de

---

<sup>23</sup>. Ibid., § 3.

<sup>24</sup>. Ibid., § 6.

<sup>25</sup>. Ibid., § 7.

Déontologie et sécurité

savoir si la haute juridiction administrative pouvait se montrer plus exigeante à l'égard du ministre. Il est en effet peu probable que l'augmentation de ces dimensions, même associée à une modification de l'apparence du bandeau, permette une visibilité de l'identifiant à moyenne ou longue distance. Cependant, l'analyse du Conseil d'État se comprend, car le droit n'impose pas une telle exigence. D'ailleurs, à ce propos, le rapporteur public, dans ses conclusions, soulignait que « *les textes (...) prévoient (...) une obligation d'identification individuelle, sans plus de précision, et [la décision du Conseil d'État] ne saurait être lue comme leur prêtant une portée qui dépasserait aussi nettement leur lettre* »<sup>26</sup>. En revanche, sur le plan de la temporalité, le Conseil d'État juge que « *la décision rendue (...) le 11 octobre 2023 ne peut (...) être regardée comme entièrement exécutée, eu égard aux incertitudes qui, plus d'un an après l'expiration du délai qu'elle fixait, subsistent encore sur le calendrier de mise en œuvre effective de la distribution des nouveaux équipements qu'elle implique* »<sup>27</sup>. Par conséquent, le Conseil d'État enjoint au ministre d'engager la commande pour la fourniture de ces nouveaux équipements et d'assurer leur distribution aux agents concernés avant le 31 décembre 2026.

En définitive, cette décision du 29 avril 2026 mérite d'être saluée en ce qu'elle témoigne de la préoccupation du Conseil d'État d'assurer l'exécution effective de sa décision du 11 octobre 2023, rendue dans

---

<sup>26</sup>. Marie Sirinelli, concl. préc., p. 8.

<sup>27</sup>. CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 29 avril 2026, préc., § 7.

Déontologie et sécurité

le domaine essentiel de la déontologie de la sécurité intérieure. Une fois les injonctions exécutées, l'une des avancées les plus notables résidera dans le port du matricule sur l'avant du gilet tactique, permettant de mieux concilier l'exigence de protection des agents<sup>28</sup> engagés dans les opérations de maintien de l'ordre avec celle du port de leur identification. En pratique, encore faudra-t-il que l'identifiant soit effectivement porté et qu'il présente une visibilité suffisante, y compris dans les conditions concrètes d'intervention. Le débat contentieux pourrait donc se poursuivre dans le cadre de litiges distincts. *Wait and see...*

---

<sup>28</sup>. Sur cette thématique de la protection des forces de sécurité intérieure, voir Marc-Antoine Granger, « La protection des forces de sécurité intérieure dans la loi Pasqua », AJDA, 2025, p. 2266 et suivantes, et « La protection des forces dans le code de la sécurité intérieure », Annuaire 2026 du droit de la sécurité et de la défense, Mare & Martin, vol. 11, p. 173-181.

## **De la promesse d'efficacité à l'exigence de maîtrise de l'intelligence artificielle (IA) : l'apport de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'IA à l'aune des récentes évolutions de l'AI Act**

La question n'est plus seulement de savoir si un système d'IA fonctionne. Elle consiste désormais à déterminer s'il demeure maîtrisé. Ce déplacement est particulièrement visible dans les dernières évolutions de la réglementation européenne de l'intelligence artificielle. L'AI Act, les projets de lignes directrices relatives aux systèmes à haut risque, les obligations de transparence prévues à l'article 50, les travaux européens sur les modèles d'IA à usage général et les initiatives internationales de sécurité de l'IA traduisent une même préoccupation<sup>1</sup> : faire de la maîtrise des systèmes la condition de leur légalité et de leur légitimité. Dans cette nouvelle architecture, la supervision humaine occupe une place centrale. Elle est présentée comme la garantie que l'automatisation de tâches humaines ne se substitue pas entièrement à la capacité de jugement, de contrôle et de responsabilité des personnes ou des organisations qui déploient ces systèmes.

---

**1.** La loi européenne sur l'intelligence artificielle. Développements et analyses actualisés de la loi européenne sur l'IA [en ligne]. *Site de l'EU Artificial Intelligence Act*. Disponible sur : <https://artificialintelligenceact.eu/fr/>

## Droit de l'espace numérique

Encore faut-il préciser ce que recouvre cette supervision humaine. Elle ne peut être réduite à la présence formelle d'un opérateur dans la boucle décisionnelle. Un humain qui valide mécaniquement une recommandation qu'il ne comprend pas ne supervise pas réellement le système, il en est seulement l'exécutant. Une supervision effective suppose au contraire la capacité de comprendre les finalités du système, d'identifier ses limites, de détecter des anomalies, d'interrompre ou de corriger son fonctionnement, de documenter les arbitrages opérés et, le cas échéant, de rendre compte des décisions prises avec son appui<sup>2</sup>. Encore faut-il savoir sur quoi exercer sa vigilance. Or, les risques liés aux systèmes d'IA ne se limitent ni aux biais ni aux hallucinations. Ils concernent aussi leur sûreté de fonctionnement, leur cybersécurité, leur intégration dans des systèmes d'information plus larges, leur chaîne d'approvisionnement, leurs données d'entraînement, leurs modèles, leurs interfaces et leurs usages réels. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) apporte à cet égard une clarification essentielle en distinguant la sûreté de fonctionnement, qui renvoie notamment à la fiabilité des réponses, à la performance du modèle ou aux erreurs non intentionnellement malveillantes, et la cybersécurité, qui concerne les vulnérabilités exploitées par un attaquant afin d'affecter la confidentialité,

---

<sup>2</sup>. *Draft Commission guidelines on the classification of high-risk AI systems under Article 6 of Regulation (EU) 2024/1689 (AI act) for stakeholder consultation*, §70, p. 5.

## Droit de l'espace numérique

l'intégrité ou la disponibilité du système<sup>3</sup>. Cette distinction est décisive : elle permet de comprendre que la supervision humaine doit s'exercer sur un spectre de risques beaucoup plus large que la simple qualité de la sortie produite par le modèle.

C'est dans ce contexte qu'il faut relire l'apport de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit<sup>4</sup>. Premier traité international juridiquement contraignant consacré à l'IA, elle ne se limite pas à affirmer des principes. Elle introduit une véritable logique de diligence : les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'IA doivent être évaluées au regard de leurs risques et de leurs impacts sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Avec HUDERIA (cf. [infra p. 28](#)), le Conseil de l'Europe propose ensuite une méthodologie destinée à rendre cette vigilance opérationnelle. L'enjeu n'est plus simplement de vérifier la conformité d'un système, mais d'organiser les conditions d'une maîtrise continue de ses risques et de ses impacts.

---

<sup>3</sup>. ANSSI. Intelligence artificielle (IA). Posture générale et actions de l'ANSSI sur l'IA [en ligne]. *Site de l'ANSSI*. Disponible sur : <https://cyber.gouv.fr/enjeux-technologiques/intelligence-artificielle/>

<sup>4</sup>. Convention-cadre sur l'IA, ouverte à la signature depuis le 5 septembre 2024 [en ligne]. *Site du Conseil de l'Europe*. Disponible sur : <https://www.coe.int/fr/web/artificial-intelligence/la-convention-cadre-sur-l-intelligence-artificielle>  
Pour aller plus loin, voir : FRANCE, Ysens (DE). Adoption du premier traité international sur l'IA par le Conseil de l'Europe, clarification dans le domaine de l'IA [en ligne]. *La Veille juridique*, CRGN, n° 127, novembre 2024, p. 17-32. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/00271929282fac7b41fb9?page=17>

**Droit de l'espace numérique**

## **I. La supervision humaine : nouvelle exigence des systèmes d'IA à haut risque**

L'AI Act est souvent présenté comme un règlement fondé sur les risques. C'est exact, mais cela ne suffit pas à saisir la transformation qu'il opère. Le règlement européen ne se contente pas de classer des systèmes selon leur niveau de risque. Il cherche à organiser les conditions dans lesquelles des systèmes de plus en plus complexes peuvent être déployés sans faire disparaître la responsabilité humaine. C'est particulièrement vrai des systèmes à haut risque. Le projet de lignes directrices de la Commission relatives à leur classification rappellent que le caractère à haut risque ne dépend pas seulement de la nature technique du système. Il dépend aussi de sa finalité prévue, du contexte et des conditions d'utilisation définis par le fournisseur, ainsi que des effets susceptibles d'être produits sur la santé, la sécurité ou les droits fondamentaux<sup>5</sup>.

Ce point est essentiel, car le risque naît de l'usage qui en est fait, du secteur dans lequel il est déployé, des décisions qu'il influence et des personnes qu'il affecte. Un même système peut donc changer de qualification selon sa finalité, son intégration opérationnelle ou son domaine d'emploi. Les lignes directrices insistent ainsi sur la

---

<sup>5</sup>. Projet de lignes directrices de la Commission sur la classification des systèmes à haut risque [en ligne]. *Site de la Commission européenne*, 19 mai 2026. Disponible sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/draft-commission-guidelines-classification-high-risk-ai-systems>

## Droit de l'espace numérique

notion d'« *intended purpose* » : le fournisseur doit décrire de manière claire les usages envisagés, les fonctionnalités du système, son périmètre et ses conditions d'utilisation. À défaut, notamment lorsque le système est présenté comme largement applicable sans exclusion cohérente des usages à haut risque, sa finalité peut être regardée comme couvrant de tels usages. Cette approche déplace le centre de gravité de la régulation puisque l'objet n'est plus seulement le système IA, mais entre sa proposition technique, son usage et son organisation.

La supervision humaine devient ainsi le mécanisme par lequel l'organisation démontre qu'elle conserve la maîtrise du système dans son contexte d'emploi. Dans les secteurs à haut risque, cette exigence impose de dépasser la figure minimaliste de l'humain « dans la boucle ». **La question n'est pas seulement de savoir si un agent humain intervient à un moment donné du processus. Elle est de savoir s'il dispose réellement des informations, de la compétence, du temps, des marges de manœuvre et de l'autorité nécessaires pour exercer un contrôle utile.**

Cette exigence rejoint les obligations de transparence prévues par l'article 50 de l'AI Act. Le Code de pratiques relatif aux contenus générés ou manipulés par l'IA montre que la transparence n'est pas seulement une obligation d'information, elle est un instrument de préservation de l'intégrité de l'écosystème informationnel<sup>6</sup>. Il y est

---

<sup>6</sup>. *Draft of the guidelines on the implementation of the transparency obligations for certain AI systems under article 50 of the AI ACT* [en ligne]. Site de la Commission européenne, 8 mai 2026. Disponible sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/>

## **Droit de l'espace numérique**

reconnu que les systèmes d'IA peuvent produire et manipuler de grandes quantités de contenus synthétiques, de plus en plus difficiles à distinguer des contenus humains, créant des risques de désinformation, de manipulation à grande échelle, de fraude, d'usurpation d'identité et de tromperie des utilisateurs. Dans ce contexte, les mécanismes de marquage, de détection, d'interopérabilité, de vérification et de contrôle ne sont pas de simples mesures techniques. Ils rendent possible une compréhension minimale de ce à quoi l'utilisateur est confronté.

La transparence devient ainsi l'une des conditions de la supervision humaine. Il est impossible de superviser ce qui demeure invisible. Il est impossible de contester ce dont on ne connaît pas l'origine. Il est impossible de contrôler un contenu, une recommandation ou une décision si l'on ignore qu'ils ont été produits ou modifiés par un système d'IA. Dès lors, la supervision humaine ne peut plus être pensée comme une simple intervention finale. Elle suppose une architecture de visibilité, de documentation et de traçabilité permettant aux acteurs humains de comprendre le système et son environnement.

Droit de l'espace numérique

## II. Savoir ce qu'il faut superviser : sûreté de fonctionnement et cybersécurité des systèmes d'IA

La montée en puissance de la supervision humaine appelle donc une question préalable : que faut-il superviser ? La réponse ne peut être limitée au résultat produit par le modèle. L'ANSSI propose ici une distinction structurante entre sûreté de fonctionnement et cybersécurité des systèmes d'IA. La cybersécurité d'un système d'IA peut être définie de manière analogue à celle d'un système classique, comme l'étude des vulnérabilités du système et des mesures visant à y remédier afin de garantir, face à un attaquant, la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité. Les vulnérabilités, leurs impacts et leur remédiation peuvent se situer à trois niveaux : les composants individuels, l'architecture et l'intégration du système d'IA dans un système d'information plus large. La spécificité du système d'IA tient au fait qu'au moins l'un de ses composants implémente un modèle obtenu par apprentissage statistique à partir de données d'entraînement<sup>7</sup>.

Cette précision permet d'éviter une confusion fréquente. Les erreurs de résultat, les hallucinations, les réponses peu fiables ou les défauts de performance relèvent d'abord de la sûreté de fonctionnement. Ils ne sont pas nécessairement causés par un attaquant. Ils peuvent résulter de limites du modèle, de données insuffisantes, d'un mauvais cadrage métier ou d'un défaut

---

<sup>7</sup>. ANSSI, *op.cit.*

## Droit de l'espace numérique

d'évaluation. La cybersécurité, au contraire, suppose l'existence d'une action intentionnellement malveillante visant à compromettre les propriétés de sécurité du système. La distinction n'est cependant pas étanche, car un défaut de sûreté peut avoir des conséquences cyber indirectes, par exemple lorsqu'un assistant de développement génère du code vulnérable ensuite intégré dans une application de production, ou lorsqu'un système produit des règles de pare-feu inadaptées permettant à un attaquant de pénétrer le système d'information.

**Cette articulation entre sûreté et cybersécurité est essentielle pour comprendre ce que signifie maîtriser un système d'IA. Un système peut être sûr au sens de la performance métier mais exposé à des vulnérabilités cyber. À l'inverse, un système peut être relativement protégé contre un attaquant tout en produisant des résultats peu fiables ou inadaptés à la mission.** La supervision humaine doit donc intégrer ces deux dimensions. Elle doit permettre d'interroger la fiabilité du résultat, mais aussi la sécurité des données, la robustesse du modèle, la confidentialité des informations manipulées, l'intégrité des traitements, la disponibilité du service et la qualité de son intégration dans le système d'information.

Les travaux du Campus Cyber et du Hub France IA prolongent cette analyse en montrant que les systèmes d'IA sont exposés à des menaces spécifiques. L'IA agit à la fois comme catalyseur de risques existants et comme générateur de nouveaux risques. Les systèmes d'IA présentent des vulnérabilités propres à leur architecture et à leur fonctionnement, notamment en raison du rôle central des

## Droit de l'espace numérique

algorithmes d'apprentissage et des jeux de données volumineux<sup>8</sup>. Le rapport insiste sur la nécessité de raisonner à l'échelle du cycle de vie complet du système, c'est-à-dire de la planification jusqu'au décommissionnement, en passant par la collecte et le traitement des données, la construction ou l'adaptation du modèle, les tests et la validation, le déploiement, l'exploitation et la maintenance. Cette approche est capitale puisque chaque phase devient un point d'entrée potentiel pour des attaques ou des défaillances.

Plusieurs familles d'attaques illustrent cette extension du spectre des menaces. Les attaques par empoisonnement consistent à introduire des données erronées ou manipulées dans le jeu d'apprentissage afin d'altérer le comportement futur du modèle. Les attaques par manipulation visent à influencer le comportement du système, notamment par prompt injection dans les systèmes génératifs. Les attaques dites « *oracles* » exploitent les interactions avec le système afin d'obtenir des informations sur le modèle ou les données. À cela s'ajoutent les menaces propres aux architectures contemporaines : systèmes RAG (« génération augmentée de récupération »), agents autonomes, systèmes multi-agents, apprentissage fédéré ou protocoles d'interconnexion émergents.

Ainsi, cela suppose de comprendre la chaîne technique et informationnelle qui rend cette réponse possible. Il faut savoir quelles données ont été utilisées, comment le modèle a été

---

<sup>8</sup>. CAMPUS CYBER, HUB FRANCE IA. *Analyse des attaques sur les systèmes d'IA*, Février 2026, 169 p.

## Droit de l'espace numérique

entraîné, quelles sources externes sont mobilisées, quelles interfaces permettent d'interagir avec le système, quelles dépendances logicielles existent, quels acteurs peuvent modifier les données, quels journaux sont conservés et quelles mesures de remédiation sont prévues en cas d'incident. **La supervision humaine devient alors une fonction de vigilance systémique.**

### III. La Convention-cadre : de la supervision à la diligence raisonnable algorithmique

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe apporte une contribution originale. Le traité est présenté comme le premier instrument international juridiquement contraignant visant à garantir une utilisation des systèmes d'IA pleinement conforme aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit. Il couvre l'ensemble du cycle de vie des systèmes d'IA et se veut technologiquement neutre afin de résister à l'évolution rapide des techniques. Cette neutralité est importante, car elle permet de déplacer l'attention de la technologie vers les activités, les usages et les impacts.

L'un des apports majeurs de la Convention réside dans son insistance sur la gestion des risques et des impacts. Les États doivent conduire des évaluations des risques et des impacts réels ou potentiels sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit, de manière itérative, et mettre en place des mesures de prévention et d'atténuation suffisantes. Cette logique donne une portée nouvelle à la supervision humaine. Celle-ci ne peut plus être envisagée comme une simple modalité d'intervention dans un processus

## Droit de l'espace numérique

automatisé. Elle devient l'une des manifestations d'une diligence raisonnable plus large puisque l'organisation doit être capable de démontrer qu'elle a identifié les risques, compris les impacts, mis en place des mesures de maîtrise et prévu des mécanismes de recours ou de correction.

Cette transformation est décisive. L'AI Act définit des obligations juridiques applicables à certaines catégories d'acteurs et de systèmes. La Convention-cadre ajoute une perspective plus institutionnelle en invitant à examiner les effets des systèmes d'IA sur les droits, les institutions et les processus démocratiques. Elle ne demande pas seulement si un système est conforme, elle demande si son usage demeure compatible avec les valeurs fondamentales d'une société démocratique. Le champ de la vigilance s'élargit ainsi considérablement. Les risques ne sont plus seulement techniques, économiques ou organisationnels, ils deviennent également politiques et institutionnels.

La Convention prévoit également des garanties procédurales. Elle insiste sur la nécessité de **documenter les informations pertinentes** concernant les systèmes d'IA et leur utilisation, afin de permettre aux personnes concernées de contester les décisions prises par le biais de ces systèmes ou fondées en grande partie sur eux. Cette exigence rejoint alors l'idée principale de ces textes, celle que les décisions puissent être comprises, expliquées et, le cas échéant, contestées. La documentation n'est donc pas seulement un instrument de conformité. Elle est une condition d'exercice des droits.

**Droit de l'espace numérique**

#### **IV. HUDERIA : transformer la vigilance en méthode<sup>9</sup>**

HUDERIA constitue le prolongement méthodologique de cette ambition. Le Conseil de l'Europe présente cette méthodologie comme un guide fournissant une approche structurée d'évaluation des risques et des impacts des systèmes d'IA du point de vue des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit. Elle est destinée à jouer un rôle à l'intersection des normes internationales des droits humains et des cadres techniques de gestion des risques dans le contexte de l'IA. Elle peut être utilisée par les acteurs publics et privés pour identifier les risques et impacts tout au long du cycle de vie des systèmes et y apporter une réponse.

La force de HUDERIA tient d'abord à son approche sociotechnique. Le document considère que tous les aspects du cycle de vie d'un système d'IA sont affectés par la relation interconnectée entre technologie, choix humains et structures sociales. La gestion des risques doit donc tenir compte à la fois des aspects techniques et des contextes juridique, social, politique, économique, culturel et technologique dans lesquels les systèmes opèrent.

HUDERIA s'organise autour de quatre composantes principales : l'analyse des risques fondée sur le contexte, ou COBRA ; le

---

<sup>9</sup>. HUDERIA , Conseil de l'Europe, HUDERIA - Évaluation des risques et des impacts des systèmes d'IA [en ligne]. *Site du Conseil de l'Europe*. Disponible sur : <https://www.coe.int/fr/web/artificial-intelligence/huderia-risk-and-impact-assessment-of-ai-systems>

## Droit de l'espace numérique

processus d'engagement des parties prenantes ; l'évaluation des risques et des impacts ; et le plan d'atténuation. COBRA constitue probablement le cœur de la méthode. Elle vise à identifier les facteurs de risque liés au contexte d'application, au contexte de conception et de développement, ainsi qu'au contexte de déploiement du système. Elle permet de cartographier les impacts potentiels sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit, puis de déterminer la proportionnalité des évaluations à conduire.

L'intérêt de cette démarche est double. D'une part, elle évite de réduire l'analyse au modèle. D'autre part, elle oblige à examiner la finalité, le secteur d'utilisation, les acteurs concernés, les populations affectées, les modalités de déploiement, les capacités de recours et les effets institutionnels. HUDERIA complète ainsi utilement les approches cyber et sûreté. Là où l'ANSSI distingue les vulnérabilités affectant la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité du système, HUDERIA ajoute une grille d'analyse portant sur les impacts démocratiques, sociaux et juridiques de l'usage. **La maîtrise ne se réduit donc pas à la sécurité technique ; elle inclut l'évaluation des effets produits par le système dans la société.**

Cette articulation est particulièrement utile pour les secteurs à haut risque. Dans ces domaines, la supervision humaine doit porter simultanément sur le bon fonctionnement du système, sa sécurité, sa robustesse, son intégration dans l'organisation, ses impacts sur les droits et sa capacité à être contesté. HUDERIA fournit alors une méthode de vigilance. Elle permet de transformer une exigence générale – maintenir une supervision humaine – en processus

## Droit de l'espace numérique

d'analyse : quel est le contexte ? quels sont les risques ? qui peut être affecté ? quels impacts sont possibles ? quelles mesures de prévention ou d'atténuation doivent être mises en place ? comment réviser l'analyse dans le temps ?

HUDERIA marque ainsi le passage d'une logique de conformité à une logique de diligence. La conformité vérifie le respect d'obligations. La diligence cherche à démontrer que l'organisation a pris au sérieux les effets possibles du système et qu'elle a organisé les moyens de les maîtriser. C'est précisément ce dont les systèmes d'IA à haut risque ont besoin.

## V. Conclusion - De HUDERIA à l'auditabilité, le rôle possible de l'INESIA

L'évolution récente de la gouvernance de l'IA révèle un changement de paradigme. L'IA n'est plus seulement envisagée comme une technologie à déployer au nom de l'efficacité. **Elle devient un système à maîtriser. Cette maîtrise repose sur quatre exigences complémentaires : une supervision humaine effective, une compréhension des risques spécifiques de sûreté et de cybersécurité, une méthodologie de diligence permettant d'évaluer les impacts, et enfin une capacité de preuve permettant de démontrer que la maîtrise humaine est effective.**

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe et HUDERIA apportent une réponse substantielle aux trois premières exigences. Le traité consacre la nécessité d'identifier, d'évaluer, de prévenir et d'atténuer les risques. HUDERIA propose une méthode pour

## **Droit de l'espace numérique**

organiser cette vigilance à l'échelle du cycle de vie, en tenant compte des dimensions techniques, sociales, juridiques et institutionnelles des systèmes. Mais une question demeure : comment prouver, après coup, qu'une supervision humaine effective a réellement été exercée ?

C'est ici que la notion d'auditabilité devient centrale. La gestion des risques répond à la question : que peut-il arriver ? L'auditabilité répond à une autre question : que s'est-il réellement passé ? Dans des architectures associant modèles fondationnels, systèmes RAG, bases de connaissances externes, agents autonomes et chaînes décisionnelles distribuées, cette seconde question devient essentielle. Il ne suffit pas d'avoir anticipé les risques, il faut aussi pouvoir reconstituer les décisions, identifier les interventions humaines, comprendre les chaînes de traitement, conserver les journaux pertinents, documenter les choix de conception et déterminer les responsabilités.

La création de l'Institut national pour l'évaluation et la sécurité de l'intelligence artificielle (INESIA) s'inscrit dans cette dynamique. Il fédère notamment les compétences de l'ANSSI, de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) et du Pôle d'expertise de la Régulation numérique (PEReN), avec l'objectif de soutenir le développement de l'IA et d'étudier scientifiquement ses effets, notamment en matière de sécurité. Sa feuille de route 2026-2027 traduit une ambition nationale : doter la France d'une capacité souveraine d'évaluation des systèmes d'IA avancés, au service d'une innovation sûre et de la protection des citoyens. Ce positionnement

## Droit de l'espace numérique

est décisif. Il montre que l'évaluation, la sécurité et la maîtrise deviennent des fonctions stratégiques.

Il serait souhaitable que cette dynamique conduise à l'élaboration de références nationales et européennes en matière d'auditabilité des systèmes d'IA, car la supervision humaine ne pourra devenir une réalité que si elle peut être démontrée. La maîtrise des systèmes d'IA exigera donc non seulement des méthodes de gestion des risques, mais aussi des méthodes d'auditabilité. La première permet d'anticiper les défaillances, la seconde permet d'en comprendre les causes. Dans les systèmes d'IA à haut risque, l'une ne pourra durablement se passer de l'autre.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>. Pour aller plus loin : CAMPUS CYBER. Mythos et autres modèles-frontière, implication des progrès de l'IA pour la cyber en France et en Europe [en ligne]. *Note d'analyse*, 6 mai 2026, 15 p. Disponible sur : <https://campuscyber.fr/mythos/>

Actualité pénale

*Claudia GHICA-LEMARCHAND*

**Exploitation de données à caractère personnel –  
Fouille téléphone portable – Perquisition – Enquête  
préliminaire**

*Cass. crim 19 mai 2026, n° 25-87.563*

L'accès aux données à caractère personnel constitue un enjeu majeur pour la procédure pénale, puisque 85 % des mesures d'investigations actuelles concernent les éléments dématérialisés. Véritable point d'équilibre entre la protection de la vie privée, partie des droits de la personnalité, et le souci d'efficacité des enquêtes de police, la fouille des téléphones portables s'inscrit au cœur de ces réflexions.

En l'espèce, dans le cadre d'une enquête préliminaire pour infractions à la législation sur les stupéfiants, blanchiment et association de malfaiteurs, l'individu est trouvé en possession de deux téléphones portables. Il a volontairement communiqué le code d'accès aux fins d'exploitation de son premier téléphone qu'il utilisait. Pour le second, il a indiqué que le téléphone n'était pas en service et n'avait pas de numéro attribué. Il a fait une déclaration écrite de sa main acceptant la perquisition, en l'espèce, de son véhicule et de son domicile, et fouilles et saisies, en l'espèce, de ses affaires personnelles et de son sac à dos. Les enquêteurs ont transmis les deux téléphones saisis à des personnes qualifiées qui ont extrait des données à caractère personnel communiquées et utilisées dans le cadre de la procédure subséquente. La personne

**Actualité pénale**

concernée demande l'annulation des pièces de la procédure concernant l'exploitation du téléphone qui n'était en service. La chambre de l'instruction refuse l'annulation au motif que la personne a consenti à la fouille et que les restrictions européennes en matière d'accès aux données à caractère personnel ne s'appliquent pas en cas d'acceptation des mesures d'investigation. La personne poursuivie se pourvoit en cassation. Si elle échoue à obtenir satisfaction, ses deux arguments sont intéressants et dessinent un nouvel équilibre en procédure pénale. Pour la défense, l'assentiment donné à la fouille des effets personnels ne vaut pas pour le contenu des téléphones personnels, les données à caractère personnel étant soumis au régime particulier fixé par la jurisprudence européenne, plus protectrice et restrictive, qui conditionne leur accès à l'autorisation préalable d'une juridiction ou d'une entité administrative indépendante.

La première branche du moyen pose la question du champ d'application de l'assentiment dans le cadre de l'enquête préliminaire.

L'enquête préliminaire, en vertu de l'article 76 du Code de procédure pénale (c. proc.pén.), prévoit que « *les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction ou de biens (...) ne peuvent être effectuées sans l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu* » et impose la forme d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé. Il est intéressant de noter que l'article propose un régime unitaire des mesures d'investigation (perquisitions, fouilles ou saisies) concernant les biens appartenant à la personne soupçonnée qu'il soumet à la primauté de la volonté

**Actualité pénale**

individuelle de la personne intéressée. Contrairement à l'enquête de flagrance, dans laquelle l'officier de police judiciaire peut décider de procéder aux mesures d'investigation permettant de dégager des éléments utiles pour la suite des opérations, dans le cadre de l'enquête préliminaire, les opérations ne peuvent être effectuées sans l'assentiment de la personne concernée que sur autorisation du juge des libertés et de la détention après requête du Procureur de la République. Cette procédure d'enquête de police, moins intrusive et contraignante, met la personne soupçonnée au cœur du dispositif pénal et fait prévaloir ses libertés individuelles sur les nécessités de la protection de l'ordre public.

Si l'intéressé, en l'espèce, a bien donné son assentiment à la saisie de ses objets personnels trouvés dans son sac à dos, parmi lesquels se trouvait son téléphone, il n'a pas expressément consenti à la fouille de son contenu, donc des données numériques s'y trouvant. Pour la chambre de l'instruction, cet assentiment général aux actes d'enquête couvre l'accès aux données personnelles contenues dans le téléphone qui est couvert par la saisie. Au contraire, le pourvoi soutient que *« l'exploitation d'un téléphone portable, assimilable à une perquisition, ne peut, durant l'enquête préliminaire, être effectuée sans l'assentiment exprès de son titulaire, qui doit faire l'objet d'une déclaration écrite de sa main ; qu'un tel assentiment ne peut être déduit de l'accord donné, par l'intéressé, à d'autres perquisitions, en l'espèce de son véhicule et de son domicile, ou fouilles, en l'espèce de ses affaires personnelles et de son sac à dos, non plus que de la circonstance que l'intéressé avait donné son code d'accès pour un autre téléphone »*.

## Actualité pénale

La Cour de cassation valide l'analyse juridique des juges d'instruction et choisit d'en faire une règle générale, en allant au-delà de son application à l'espèce, en se fondant sur le parallélisme de la situation des deux téléphones. En effet, la Chambre criminelle en déduit une règle générale d'application, puisque l'intéressé « *en donnant régulièrement son assentiment, en application de l'article 76 du code de procédure pénale, à la fouille de ses effets personnels et à la saisie de tout objet utile à la manifestation de la vérité que ceux-ci pourraient contenir, a consenti à l'exploitation des données à caractère personnel contenues dans les téléphones saisis à cette occasion, y compris par le recours à une personne qualifiée sur le fondement de l'article 77-1 de ce code* ».

Cette affirmation produit deux conséquences majeures au sein de l'enquête préliminaire, en général, et de l'exploitation des données, en particulier. Dorénavant, pour accéder aux données stockées dans un appareil électronique nécessitant le recours à personne qualifiée, deux voies sont possibles.

D'une part, il existe une procédure spéciale d'exploitation des données, puisque le refus de communiquer le code de déverrouillage de son téléphone portable peut constituer le délit prévu à l'article 434-15-2 du Code pénal (c. pén.). Ce dernier punit « *le fait, pour quiconque ayant connaissance de la convention secrète de déchiffrement d'un moyen de cryptologie susceptible d'avoir été utilisé pour préparer, faciliter ou commettre un crime ou un délit, de refuser de remettre ladite convention aux autorités judiciaires ou de la mettre en oeuvre, sur les réquisitions de ces autorités délivrées en application des titres II et III du livre I du code de procédure pénale* », dans lequel s'inscrit l'article 76. L'Assemblée plénière de la Cour de

**Actualité pénale**

cassation, dans un arrêt célèbre du 7 novembre 2022, n° 21-83.146, a décidé que « *la convention de déchiffrement, visée par ce texte, s'entend de tout moyen logiciel ou de toute autre information permettant la mise au clair d'une donnée transformée par un moyen de cryptologie, que ce soit à l'occasion de son stockage ou de sa transmission. Il en résulte que le code de déverrouillage d'un téléphone mobile peut constituer une clé de déchiffrement si ce téléphone est équipé d'un moyen de cryptologie de sorte que, pour l'application de l'article 434-15-2 du code pénal, il incombe au juge de rechercher si le téléphone en cause est équipé d'un tel moyen et si son code de déverrouillage permet de mettre au clair tout ou partie des données cryptées qu'il contient ou auxquelles il donne accès* ». C'est cette première voie d'accès qui a été utilisée en l'espèce pour accéder aux données du téléphone portable qui était en service.

D'autre part, une deuxième voie plus générale permet l'accès aux données stockées dans un terminal téléphonique en même temps que la saisie du terminal lui-même, le téléphone. Dans ce cas, l'article 76 c. proc. pén. permet de déclencher le recours à personne qualifiée sur le fondement de la saisie de l'objet. L'assentiment général à la saisie, perquisition, produit les mêmes effets que l'assentiment spécial à l'exploitation des données. Cette solution marque une évolution intéressante et naturelle au sein de la procédure pénale. Du point de vue des perquisitions, fouilles et saisies, téléphone portable et données personnelles se voient appliquer les mêmes règles, indépendamment de la nature de la mesure d'investigation ou de son objet. L'évolution est intéressante, puisque contenant et contenu se voit appliquer le même régime juridique. Cependant, cette évolution reste naturelle puisque le

Actualité pénale

téléphone portable n'a d'intérêt que par ses fonctionnalités techniques qui reposent sur les données qui y sont stockées, s'inscrivant, de fait, dans le mouvement naturel de dématérialisation affectant profondément le fonctionnement de notre société. Cet arrêt indique clairement que la valeur économique, mais aussi et surtout l'intérêt juridique protégé, mêle le contenant, l'objet lui-même – le téléphone - et son contenu - les données qu'il contient. Ce positionnement juridique fait resurgir la question de l'application du régime de protection particulière accordée aux données personnelles.

La seconde branche du moyen conteste l'application de l'article 76 c. proc. pén. à l'exploitation des données à caractère personnel car il « ne constitue pas une base juridique suffisante à l'accès aux données qui y sont contenues et ne peut suppléer l'absence de contrôle préalable d'une juridiction ou d'une entité administrative indépendante ». Le pourvoi se fonde sur la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 4 octobre 2024 C.G. c/ *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (CJUE, gde ch., 4 oct. 2024, aff.C-548/21), dans laquelle il a été décidé que la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016, lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « doit être interprété[e] en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui octroie aux autorités compétentes la possibilité d'accéder aux données contenues dans un téléphone portable, à des fins de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général, si cette réglementation définit de manière suffisamment précise la nature ou les catégories des infractions concernées, garantit le respect du principe de proportionnalité, et soumet l'exercice

**Actualité pénale**

*de cette possibilité, sauf cas d'urgence dûment justifié, à un contrôle préalable d'un juge ou d'une entité administrative indépendante* ». La Chambre criminelle écarte clairement l'application de cette garantie qui concerne le cas de tentatives de déverrouillage d'un téléphone malgré le refus de son propriétaire de donner le code de celui-ci et qui, par voie de conséquence « *ne saurait recevoir application dans la configuration de l'espèce* ». L'exigence d'intervention préalable d'un juge ou d'une entité administrative indépendante « *ne s'impose qu'à défaut du consentement de la personne concernée à cette exploitation* ». Cette exigence est logique puisque le contrôle juridictionnel ne peut être requis qu'en l'absence du consentement de l'intéressé. Cette solution s'inscrit dans l'esprit de la directive de 2016 considérant que le consentement de la personne est la condition légale essentielle au traitement des données à caractère personnel et qu'elle a vocation à se substituer à toute autre justification. Néanmoins, si cette solution est nettement favorable aux investigations et renforce l'efficacité des actes d'enquête sur les données numériques, elle soulève un certain nombre de questions qui pourront faire l'objet de contestations, que ce soit devant les juridictions françaises ou européennes.

La question la plus importante porte sur le cadre procédural utilisé. En reconnaissant un assentiment général aux fouilles et saisies pouvant emporter l'exploitation des données à caractère personnel, la Cour de cassation gomme leur particularité et les absorbe dans le régime général, ce qui semble contraire à l'inspiration de la législation, notamment européenne, qui leur applique un régime juridique particulier.

## Actualité pénale

Les enquêtes de police recherchent les preuves des faits qui se sont déroulés dans le but d'établir « *la manifestation de la vérité* ». Cette quête déclenche un raisonnement finaliste qui incorpore dans le même régime juridique les investigations (la lettre de l'article 76 mentionnant les perquisitions, les visites domiciliaires, les saisies) et les éléments sur lesquels elles portent (l'esprit de l'article 76 permettant au juge de considérer, en l'espèce, à la fois, l'objet qui est le téléphone portable et son contenu, composé de données personnelles).

Si les différentes réactions exprimées par la défense et par les avocats mettent l'accent sur le risque suscité par cette décision de la Chambre criminelle, force est de constater qu'elle s'inspire de l'idée contemporaine de toute-puissance de la volonté individuelle. L'assentiment exprimé par la personne couvre tous les actes et objets concernés par l'enquête préliminaire. Cette analyse englobante pourrait conduire certaines personnes à refuser leur assentiment aux actes de l'enquête préliminaire, en raison de son étendue à des données à caractère personnel. Cependant, il convient d'attendre une parfaite validation de cette analyse par la Cour de Justice de l'Union européenne, puisque le consentement à l'accès aux données doit remplir un certain nombre de conditions, en étant défini comme « *toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement* » (directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016, art. 4, §11).

Actualité pénale

**Prescription – Favoritisme**

*Cass. Crim. 3 juin 2026, n° 25-82.572*

Une société spécialisée dans la gestion des eaux a obtenu, par délégation de la production et de la distribution de l'eau, un marché public entre 1994 et 2009. Elle a de nouveau emporté le même marché en 2009. À la suite d'un article de presse mettant en doute sa régularité, une enquête a été ouverte et une perquisition réalisée au domicile du maire. À cette occasion, a été trouvé un document constituant le compte rendu d'une réunion préalable à la conclusion du marché public entre le directeur général de la société et le maire ainsi qu'un courriel concernant des informations sensibles sur la rédaction du cahier des charges du marché concerné. Le maire a été poursuivi pour favoritisme, le chef d'entreprise, personne physique, pour complicité de cette même infraction, et la société, personne morale, pour recel de favoritisme. Le tribunal correctionnel a relaxé les trois prévenus, alors que la Cour d'appel a retenu la culpabilité et prononcé des peines à l'encontre des trois prévenus. Un pourvoi en cassation a été formé à l'encontre de cette décision, notamment en raison du refus des juges d'appel de constater la prescription de l'infraction de favoritisme. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a saisi l'occasion pour rappeler clairement les règles applicables au délit de favoritisme fondées sur la nature de l'infraction.

Le délit de favoritisme est défini à l'article 432-14 c. pén. comme « *le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public*

**Actualité pénale**

*ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ». Cette infraction, relativement récente, puisque créée en 1991, s'appuyait sur le constat d'un contrôle administratif insuffisant et imparfait des marchés publics. Cependant, elle a rapidement changé de nature et, dès 1993, a été rattachée aux infractions de corruption. Le nouveau Code pénal a clairement identifié la valeur sociale protégée par cette incrimination, car il l'a inscrite au sein des manquements au devoir de probité, visant largement les représentants de l'autorité publique, tout en reconnaissant sa spécificité, puisqu'elle constitue un article unique au sein de la section consacrée aux « *atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ». Se caractérisant par une condition préalable *sine qua non* reposant sur la qualité de la personne exigée par la liste limitative figurant à la lettre de l'article, l'infraction fait l'objet d'une interprétation large et souple de la jurisprudence, l'appliquant à des personnes exerçant des fonctions publiques ou électives, mais aussi à des personnes privées dont les qualifications professionnelles les conduisent à intervenir dans le cadre des procédures d'attribution des marchés publics.

**Actualité pénale**

L'élément matériel est constitué par le fait de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives et réglementaires visant à assurer la liberté d'accès et l'égalité entre les candidats. Ainsi, il se dédouble. D'une part, il faut nécessairement procurer un avantage injustifié, notion qui doit être précisée et semble bénéficier d'une définition jurisprudentielle large puisque les juges répriment la transmission d'informations privilégiées à l'entreprise attributaire. Surtout, l'avantage doit être procuré à autrui, jamais à soi-même, car dans ce dernier cas il y aurait une confusion avec la prise illégale d'intérêts qui couvre cette hypothèse. D'autre part, l'acte doit constituer la méconnaissance d'une disposition législative ou réglementaire qui doit nécessairement être un « *un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* », identifiant le champ d'application de l'infraction, ainsi que l'intérêt social protégé.

L'élément moral est nécessairement constitué par l'intention, même en l'absence d'exigence formelle précisée par la lettre du texte, en application des principes généraux du droit. La jurisprudence considère que le dol général suffit et les juges ne se montrent nullement exigeants en considérant que l'intention est établie par l'exécution en toute connaissance de cause d'un acte contraire aux règles. À cet effet, la qualité professionnelle et l'expérience de l'auteur sont autant d'éléments permettant de présumer l'élément moral. En revanche, ni le mobile ni le dol spécial ne sont pris en compte, la Cour de cassation ayant déjà affirmé que l'intention de nuire ou la volonté de favoriser un candidat en particulier ne sont

**Actualité pénale**

pas exigés par le texte d'incrimination.

En l'espèce, l'ensemble de ces éléments ne posaient pas de difficulté, étant tous caractérisés. La condition préalable était bien remplie, dans la mesure où l'auteur du comportement avait la qualité de maire, donc était bien investi d'un mandat électif public. L'élément matériel était constitué par le fait d'avoir procuré un avantage injustifié, consistant dans le fait d'avoir fourni des informations par courriel et établi un projet de convention favorisant une entreprise, alors que les autres candidats ne bénéficiaient pas de ces mêmes informations. Le maire, exerçant ses fonctions depuis de nombreuses années, ne pouvait affirmer ignorer les règles applicables en la matière et ne pouvait échapper à la caractérisation de l'élément par le caractère intentionnel de l'acte.

À partir du moment où le délit de favoritisme peut être caractérisé à l'égard du maire, auteur de l'infraction principale, la responsabilité pénale du chef d'entreprise au titre de la complicité peut être retenue, en application de l'article 121-7 c. pén., en tant que responsabilité à titre accessoire. De même, la responsabilité pénale de la personne morale, la société, peut être envisagée dans le cadre du recel, qui est l'infraction de conséquence s'appuyant sur le délit de favoritisme d'origine.

C'est la raison pour laquelle la contestation portée par le pourvoi ne porte aucunement sur ces éléments incontestables. Le pourvoi critique le refus de la Cour d'appel de constater la prescription du délit de favoritisme qui permettait aussi bien à l'auteur principal de l'infraction, le maire, qu'à son complice, le chef d'entreprise, et à

**Actualité pénale**

l'entreprise, personne morale, d'échapper à la répression. De surcroît, cette question est préalable à la discussion sur le fond, permettant de ne pas aborder les éléments incontestables de l'affaire. L'arrêt exige de revenir sur le régime juridique de l'infraction et d'en déterminer sa nature du point de vue de la prescription.

La prescription est une cause d'extinction de l'action publique, selon l'article 6 c. proc. pén.. La loi du 27 février 2017 a totalement réécrit les règles en matière de prescription pénale, à la fois pour l'action publique et la peine. Si elle a unifié et allongé les délais, elle a considérablement clarifié les règles applicables et a donné une assise textuelle à une jurisprudence *contra legem* fluctuante et manquant de clarté et prévisibilité. L'arrêt commenté présente une difficulté supplémentaire, dans la mesure où les faits sont antérieurs à la loi de 2017, puisqu'ils datent de 2009. Cependant, les lois de prescription sont d'application immédiate. En effet, l'article 112-2 4° c. pén. dispose que « *sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur (...), lorsque les prescriptions ne sont pas acquises, les lois relatives à la prescription de l'action publique et à la prescription des peines* ». Le délai de prescription des délits commis en 2009 était de trois ans (anciennes dispositions), signifiant que le favoritisme aurait été prescrit dès 2012, alors que l'enquête a été ouverte seulement en 2020.

Pour contrer l'extinction de l'action publique et l'impunité en résultant, une jurisprudence constante et bien établie de la Chambre criminelle, notamment en matière de délits d'affaires, a

**Actualité pénale**

choisi de reporter de point de départ de la prescription « *au moment où l'infraction a été découverte dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique* ». Ce mécanisme permettait d'appliquer le régime juridique des infractions continues à des infractions instantanées. En effet, les infractions instantanées se consomment en un seul trait de temps, par une acte unique qui constitue le point de départ de la prescription. Au contraire, les infractions continues se prolongent dans le temps par la réitération ou la prolongation de l'élément matériel avec la persistance de l'état d'esprit exigé par le texte. Le point de départ de la prescription est fixé au moment de la cessation du comportement infractionnel, qui coïncide souvent avec le moment de la découverte de l'infraction. Il est évident que le favoritisme est une infraction instantanée, consommée par l'octroi de l'avantage injustifié à autrui, indépendamment du fait que ses effets peuvent de prolonger dans le temps.

La question posée par cet arrêt est celle de savoir si le favoritisme peut être considéré comme une infraction clandestine. En effet, avant la réforme de 2017, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a choisi de faire preuve d'une analyse répressive et offensive en matière de délits d'affaires, notamment l'abus de biens sociaux, et a choisi de considérer que les infractions « *clandestines* » devaient conduire à un report du point de départ de la prescription. Cette jurisprudence présente un caractère contraire à la loi et constitue une violation de la légalité pénale. Outre le fait qu'elle manque d'accessibilité et de prévisibilité, cette solution a créé des difficultés particulières du fait du refus de la transposer aux crimes ou à des infractions sortant du champ des affaires, suscitant des

Actualité pénale

contradictions au sein même de la Cour de cassation, notamment entre la Chambre criminelle et l'Assemblée plénière. La réforme de 2017 a choisi de doubler le délai de prescription des délits, en le passant à six ans, mais surtout de consacrer la théorie des infractions clandestines en distinguant en son sein deux catégories. L'article 9-1 c. proc. pén., al. 2, prévoit que « *le délai de prescription de l'action publique de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, sans toutefois que le délai de prescription puisse excéder douze années révolues pour les délits* ». L'infraction occulte (al. 3), infraction clandestine par nature, constitue « *l'infraction qui, en raison de ses éléments constitutifs, ne peut être connue ni de la victime ni de l'autorité judiciaire* ». Elle doit être distinguée de l'infraction dissimulée (al. 4), qui est une infraction clandestine par moyens ou destination, et qui est définie comme « *l'infraction dont l'auteur accomplit délibérément toute manœuvre caractérisée tendant à en empêcher la découverte* ». L'enjeu de la distinction est immédiatement perceptible. Lorsque l'infraction est considérée comme occulte, le ministère public n'a pas la charge de prouver le caractère clandestin de l'infraction et le report du point de départ du délai de prescription est automatique. Lorsque l'infraction est dissimulée, pèse sur le ministère public l'obligation d'apporter la preuve des moyens matériels caractérisant les « *manœuvres* » et de leur caractère délibéré. L'arrêt du 3 juin 2026 soulève cette question et précise la nature de l'infraction de favoritisme. En effet, si l'infraction n'est pas occulte, il convient d'en établir les moyens de dissimulation pour reporter le point de départ de la prescription.

## Actualité pénale

Les faits étant commis en 2009, alors que l'enquête a commencé en 2020, il est possible d'engager l'action publique puisqu'on est dans le délai butoir légal de douze ans.

La Cour d'appel rejette la prescription de l'infraction de favoritisme au terme d'un exercice d'équilibrisme juridique en relevant que « *le délit de favoritisme n'était pas occulte par nature* », néanmoins elle « *déduit que le caractère occulte "apprécié concrètement" des actes prétendument irréguliers était de nature à retarder le point de départ de la prescription au 18 août 2020, date à laquelle les faits étaient apparus et avaient pu être constatés dans des conditions permettant l'exercice des poursuites* ». Si la réunion ayant eu lieu entre le maire et le chef d'entreprise n'a pas été tenue secrète ou dissimulée, « *le compte rendu de la rencontre précitée ainsi que le courriel du 17 août 2009 constituent des documents internes à la mairie ne pouvant être connus ni des sociétés concurrentes ni de l'autorité judiciaire et [...] leur existence et leur contenu n'ont été découverts qu'à l'occasion de la perquisition effectuée au domicile* » du maire. Ce caractère occulte « *apprécié concrètement* » est une fusion-confusion des deux catégories d'infractions clandestines. En l'absence de manœuvre de dissimulation dans le cadre du favoritisme, infraction dissimulée, on crée une catégorie hybride qui emprunte le régime juridique de l'infraction occulte. Ainsi, le point de départ de la prescription est reporté sans apporter la preuve des conditions exigées par le texte.

La Cour de cassation censure cette analyse et lève toute ambiguïté pouvant exister sur le caractère du favoritisme. « *Le délit de favoritisme n'étant pas une infraction occulte* », il appartient aux juges « *pour retarder le point de départ du délai de prescription, d'établir des*

**Actualité pénale**

*manoeuvres caractérisées, délibérément accomplies et tendant à empêcher la découverte du délit* ». La formule claire de cassation produit plusieurs effets positifs et emprunte à la méthode de l'affirmation générale des arrêts de principe, même si la présente décision n'en est pas une, étant plutôt une décision de clarification que d'affirmation de nouvelles normes.

En premier lieu, la Cour de cassation affirme clairement la nature du délit de favoritisme. Il s'agit d'une infraction instantanée, un acte unique de commission limité dans le temps. En revanche, elle n'est pas une infraction occulte, malgré son élément matériel qui peut être clandestin. Le comportement est apparent, commis aux yeux de tous ou révélé par des documents. Dans l'hypothèse dans laquelle des manœuvres de dissimulation ont été accomplies, afin de le cacher, le rendre invisible et imperceptible, ces actes supplémentaires et différents, contenant une charge intentionnelle supérieure, reçoivent comme sanction le report du point de départ de l'infraction.

Par cet arrêt, la Cour de cassation rappelle que les juges ne peuvent pas fusionner les alinéas 3 et 4 de l'article 9-1 c. proc. pén. et créer une confusion entre les infractions occultes et dissimulées. Si leur effet sur la prescription est identique du point de vue du report du point de départ, elles s'opposent du point de vue de leur définition et de leur nature. L'infraction occulte est clandestine par et dans sa nature intrinsèque, l'infraction dissimulée le devient par des éléments extérieurs. Cette différence de nature produit des effets sur la charge de la preuve qui pèse sur le ministère public. Si l'affirmation de l'infraction occulte suffit pour produire le report du

**Actualité pénale**

point de départ de la prescription, l'utilisation de l'infraction dissimulée produit une exigence supplémentaire de preuve pour l'accusation qui devra apporter des éléments suffisants pour établir l'existence de manœuvres caractérisées, exigence touchant au contenu des actes (« *des manœuvres* »), aussi bien qu'à leur degré de gravité ou de sophistication (« *caractérisées* »).

Enfin, la Chambre criminelle interdit qu'on puisse cumuler les infractions occultes et dissimulées dans un raisonnement finaliste de recherche de leur effet de report de la prescription. Les juges du fond doivent clairement appliquer l'une ou l'autre des qualifications, avant même d'en envisager leur effet procédural. La cassation prononcée en l'espèce et l'affirmation de la nature d'infraction dissimulée du délit de favoritisme remplissent les conditions constitutionnelles de clarté et d'intelligibilité de la loi pénale, ainsi que les exigences conventionnelles d'accessibilité et de prévisibilité de la norme pénale, découlant ensemble du principe de légalité pénale. À ce titre, l'arrêt est un exemple en la matière et propose une analyse juridique à valeur normative et pédagogique qu'il convient de saluer.

*Jérôme MILLET*

## **Le droit de visite des lieux d'enfermement à l'issue de la loi n° 2026-350 du 9 mai 2026 visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté**

Au printemps 2024, la présidente du tribunal judiciaire de Rennes refuse l'accès aux geôles et dépôts rennais, s'appuyant sur une lecture stricte de l'article 719 du Code de procédure pénale en arguant du fait que la visite de ces locaux n'était pas expressément indiquée dans la liste limitative du texte. En effet, dans sa dernière mouture, celle de la rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers *« sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les locaux des retenues douanières définies à l'article 323-1 du code des douanes, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés mentionnés à l'article L. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs »*.

Contestant la légalité de cette décision administrative, la bâtonnière a immédiatement saisi le tribunal administratif de Rennes en assortissant son recours d'une question prioritaire de constitutionnalité (TA Rennes, 7 nov. 2024, n° 2403202). Estimant que *« le grief tiré de ce que ces dispositions, en tant qu'elles n'incluent pas les lieux de privation de liberté situés dans les tribunaux judiciaires et les cours d'appel, dits geôles et dépôts, dans*

Police administrative

*la liste des lieux de privation de liberté pouvant faire l'objet du droit de visite qu'elles prévoient, portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'à la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution dans des conditions affectant le principe de sauvegarde de la dignité humaine, soulève une question présentant un caractère sérieux »*, le Conseil d'État a donc renvoyé l'affaire devant le Conseil constitutionnel (CE 29 janv. 2025, n° 498798, Bâtonnière de l'ordre des avocats du barreau de Rennes).

Les requérants faisaient grief à l'article 719 du Code de procédure pénale de ne pas inclure dans l'assiette du droit de visite les geôles et dépôts des palais de justice et invoquaient une méconnaissance du principe d'égalité, qui, à elle seule, va suffire à justifier la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée au visa de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Dans sa décision n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a fait droit à cette argumentation en se plaçant sur le terrain du principe d'égalité devant la loi. Il a déclaré contraire au principe d'égalité

---

<sup>1</sup>. RENARD, Stéphanie. Consolidation en trompe-l'oeil du droit de l'enfermement : À propos de la décision CC, n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025, Bâtonnier de l'ordre des avocats de Rennes et autre [Exercice du droit de visite des lieux de privation de liberté] », *La Revue des droits de l'homme*, 10 juin 2025, 9 p. et PÉCHILLON, Éric. Contrôle des lieux de privation de liberté par les bâtonniers : le Conseil constitutionnel demande au législateur de revoir sa copie, *AJ Pénal*, juin 2025, n° 6, p. 292 ; *AJDA*, 2025, p. 796, *Droit pénal*, n° 6, juin 2025 ; alerte 59, *JCP G*, n° 36, 8 sept. 2025 ; doctr. 990, *JCP G*, n° 48, 1<sup>er</sup> déc. 2025, 1364, *JCP G*, n° 49, 8 déc. 2025 ; doctr. 1406, *Droit pénal*, n° 10, oct. 2025, chron. 10.

**Police administrative**

devant la loi le premier alinéa de l'article 719 du Code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, au motif qu'il n'étend pas l'exercice du droit de visite ouvert aux bâtonniers dans les lieux de privation de liberté aux geôles et dépôts des juridictions judiciaires. Cependant, pour une raison assez évidente, le Conseil constitutionnel a reporté la date d'effet de sa décision au 30 avril 2026 : en effet, l'abrogation immédiate de la disposition déclarée inconstitutionnelle aurait eu pour effet de supprimer le droit de visite des lieux de privation de liberté, conséquence manifestement excessive, afin de permettre au législateur de tirer les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions. C'est chose faite avec l'adoption de la proposition de loi déposée le 19 mai 2025 par la sénatrice socialiste de Paris Marie-Pierre de la Gontrie<sup>2</sup>, devenue la loi n° 2026-350 du 9 mai 2026 visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté.

## **I. L'extension progressive du périmètre du droit de visite**

La loi du 15 juin 2000 a institué, par amendement parlementaire du député (LR) des Ardennes Jean-Luc Warsmann, au profit des députés et sénateurs, un droit de visiter « *à tout moment* » les locaux

---

<sup>2</sup>. AJDA, 2026, p. 403 et p. 867, JCP G, n° 19-20, 11 mai 2026, 618.

Police administrative

de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires, qui figure depuis 2004 à l'article 719 du Code de procédure pénale. Son bénéfice a été étendu aux députés européens élus en France en 2009<sup>3</sup> et son champ a été élargi à deux reprises : aux centres éducatifs fermés en 2015<sup>4</sup> et aux locaux des retenues douanières en 2021<sup>5</sup>. La référence aux « *centres de rétention* » a, quant à elle, été remplacée par une référence plus large aux « *lieux de rétention administrative* » en 2016 (loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, art. 44). Depuis 2015<sup>6</sup>, jusqu'à cinq journalistes, dont deux utilisant un appareil de prise de vue ou de son<sup>7</sup>, peuvent accompagner les

---

3. Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, art. 95.

4. Loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, art. 18.

5. Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, art. 18.

6. Loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 précitée, art. 18.

7. Le luxe de détails précisés par l'article R. 132-1 du Code pénitentiaire dit beaucoup de la sensibilité du sujet : « *Le chef d'un établissement pénitentiaire ne peut s'opposer à l'entrée des journalistes accompagnant les parlementaires que pour des motifs impératifs liés à la sécurité, au bon ordre, à l'intérêt public ou à la protection des victimes, des personnes détenues et du personnel au sein de l'établissement. Il peut mettre fin, à tout moment, à leur présence pour ces motifs. Les parlementaires ne peuvent être accompagnés de plus de cinq journalistes, titulaires de la carte d'identité professionnelle prévue par les dispositions de l'article L. 7111-6 du code du travail, dont deux utilisant du matériel de prise de vue ou de son. Le nombre maximal de journalistes s'entend par visite, quel que soit le nombre de parlementaires y participant. Leur entrée est concomitante à celle des parlementaires qu'ils accompagnent dans leur parcours. Leur sortie ne peut être postérieure à celle des parlementaires.* »

**Police administrative**

parlementaires lors de leur visite des lieux de privation de liberté, à l'exception des locaux de garde à vue. En application de l'article L. 3222-4-1 du Code de la santé publique, les parlementaires sont aussi autorisés à visiter, depuis 2013<sup>8</sup>, les établissements de santé assurant des soins psychiatriques sans consentement.

C'est la loi précitée du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui a étendu aux bâtonniers le droit de visite des lieux privatifs de liberté à la faveur d'un amendement<sup>9</sup> déposé par la députée Horizons du Val-d'Oise, Naïma Moutchou, nommée depuis ministre des Outre-mer<sup>10</sup>. Le juge administratif a rappelé que ce droit de visite n'avait pas pour objet de rencontrer un détenu en particulier, ni de contrôler des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires en cours (CE, 16 juin 2025, n° 48919).

Les parlementaires comme les bâtonniers font un usage soutenu de ce droit. Ainsi, 267 visites de parlementaires dans des établissements pénitentiaires ont été recensées en 2025, 40 % d'entre elles étant accompagnées de journalistes. Les bâtonniers

---

<sup>8</sup>. Loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, art. 3.

<sup>9</sup>. Amendement n° CL248 du 3 mai 2021 [en ligne]. Disponible sur : [https://www.assembleenationale.fr/dyn/15/amendements/4091/CIION\\_LOIS/CL248.pdf](https://www.assembleenationale.fr/dyn/15/amendements/4091/CIION_LOIS/CL248.pdf)

<sup>10</sup>. Rapports n° 4146 et 4147 du député Stéphane MARZAS fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique et le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, 7 mai 2021, p. 25.

Police administrative

ont, quant à eux, réalisé 231 visites depuis 2023, dont 90 pour la seule année 2025<sup>11</sup>.

## II. La portée de la réforme introduite par la loi du 9 mai 2026

Le nouvel article 719 du Code de procédure pénale dispose désormais que « *les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les lieux où une personne est privée de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative* ». Les parlementaires ont retenu le principe d'une application à tous les lieux où une personne est privée de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative

Pour maître Patrick Lingibé, le choix d'une formulation générique (« *les lieux où une personne est privée de liberté* ») présente « *le triple avantage de la complétude, de l'évolutivité et de la sécurité constitutionnelle* »<sup>12</sup>. Complétude, parce que la formulation permet

---

<sup>11</sup>. Rapport n° 371 de la sénatrice Laurence HARRIBEY, sur la proposition de loi visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, 11 février 2026, p. 6.

<sup>12</sup>. LINGIBÉ, Patrick. La consécration inachevée du droit de visite des lieux de privation de liberté [en ligne]. *Actu-juridique*, 11 mai 2026 . Disponible sur : <https://www.actu-juridique.fr/droit-penitentiaire/la-consecration-inachevee-du-droit-de-visite-des-lieux-de-privation-de-liberte/>

**Police administrative**

d’embrasser la totalité des lieux où une personne est privée de sa liberté, dans le cadre d’une procédure pénale ou administrative, peu importe que ces lieux se nomment cellule de dégrisement, dépôt, unités hospitalières spécialement aménagées, etc. Évolutivité, ensuite, pour permettre d’embrasser les lieux qui, à la faveur d’un choix gouvernemental, changeraient d’appellation, à l’exemple du centre éducatif fermé qui a vocation à être remplacé par une unité judiciaire à priorité éducative<sup>13</sup>. Sécurité constitutionnelle, enfin, parce que, se faisant, le législateur prévient toute censure analogue à celle sanctionnée par le juge constitutionnel dans sa décision du 29 avril 2025.

En revanche, la commission mixte paritaire n’a pas retenu deux possibilités discutées au Parlement :

– d’une part, l’accompagnement par des journalistes dans les locaux de garde à vue, dans les locaux des juridictions judiciaires comme des hôpitaux psychiatriques au motif du secret de l’enquête, du secret médical et de la présomption d’innocence. L’actualité judiciaire récente illustre la pertinence de l’approche prudente des parlementaires. Par une ordonnance rendue le 29 octobre 2025<sup>14</sup>, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête en référé-liberté

---

<sup>13</sup>. La circulaire du garde des Sceaux du 11 février 2026 (NOR : JUSF2604225C) prévoit la création d’unités judiciaires à priorité éducative, appelées à remplacer les centres éducatifs fermés et les anciennes unités éducatives d’hébergement collectif. Voir : *AJ Famille*, 2026, p. 125.

<sup>14</sup>. TA Paris, ord., 29 octobre 2025, n° 2531224/9, *AJDA*, 2025, p. 1941.

**Police administrative**

formée par deux députés qui s'étaient vus refuser par l'administration pénitentiaire la possibilité de prendre des photographies dans le quartier d'isolement de la prison de la Santé et d'être accompagnés de journalistes, au motif que ce refus ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales d'expression et de libre exercice de leur mandat. Les députés LFI Ugo Bernalicis et Danièle Obono contestaient ainsi devant le juge du référé-liberté les restrictions apportées à leur droit d'accès puisqu'ils n'ont pas été autorisés à avoir sur eux leurs téléphones portables ni à être accompagnés de journalistes. Le Conseil constitutionnel a, par la décision n° 2023-1064 QPC du 6 octobre 2023, érigé en principe que « *toute mesure privative de liberté doit être mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne humaine* » et il n'est pas certain que la démarche entamée par les parlementaires visait à s'assurer du respect de la dignité de l'ancien Président de la République ;

– d'autre part, la possibilité pour les parlementaires de s'entretenir confidentiellement avec toute personne privée de liberté, à condition que celle-ci y consente. Cette possibilité, introduite par les sous-amendements de la députée (écologiste) du Doubs Dominique Voynet et du député (Ensemble !) du Val-de-Marne, Guillaume Gouffier Valente, lors de l'examen en commission<sup>15</sup>, a été écartée en

---

<sup>15</sup>. Rapport n° 2577 des députés Pouria AMIRSHAHI et Vincent CAURE sur la proposition de loi visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, 23 mars 2026, p. 23.

Police administrative

commission mixte paritaire, in extremis, en dépit de l'effort fait par le rapporteur pour, selon ses mots, « *cranter ce droit d'entretien tout en précisant qu'il ne devra compromettre aucune instruction en cours ni mettre en danger qui que ce soit* »<sup>16</sup>. Les sénateurs auront eu le dernier mot au motif, très subtil, que la visite des parlementaires porte davantage sur les lieux privatifs de liberté que sur les personnes privées de liberté : « *Si j'en crois son titre [celui de la proposition de loi], elle vise à "garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté". Il y est question des lieux, non des personnes ; des parlementaires et des bâtonniers, non des journalistes. Si vous souhaitez introduire d'autres notions, il vous faut déposer une autre proposition de loi* »<sup>17</sup>. Ce renoncement est sans doute prudent. Car, que se passerait-il, dans un contexte d'émeutes à caractère insurrectionnel, au cours d'un entretien entre deux députés indépendantistes dont l'un est invité en Azerbaïdjan pour assister à la conférence des pays non-alignés<sup>18</sup>, au moment de la création du

---

**16.** Rapports AN n° 2643 et Sénat n° 546 fait au nom de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, 14 avril 2026, p. 8.

**17.** *Idem*, p. 9.

**18.** « La récente création (...) du Front international de décolonisation (FID), participe de cette stratégie de déstabilisation de l'ensemble des territoires ultra-marins, en essayant de jouer la carte de la solidarité avec l'élaboration d'un narratif commun "anticolonial" à l'ensemble des territoires français d'Outre-mer. Les mouvements indépendantistes ultramarins sont les relais naturels de cette stratégie de déstabilisation territoriale en provenance d'un État hostile à la France. La stratégie

Police administrative

groupe d'initiative Bakou, et le président du Rassemblement pour la protection des peuples et des ressources afro-caribéennes, au commissariat de Fort-de-France, le 2 septembre 2024 ?<sup>19</sup>

En somme, une nouvelle fois, le Parlement aura légiféré à la demande d'un juge, cette fois, constitutionnel, et il est curieux d'entendre les propos du rapporteur de la proposition de loi devant l'Assemblée nationale : « *Nous ne sommes pas là pour répondre à quelque commande du Conseil constitutionnel que ce soit. Je n'en suis pas le greffier (...)* » alors même que la loi n° 2026-350 du 9 mai

---

*de Bakou semble également viser des parlementaires français (...). Par exemple, 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, au nom de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution européenne 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.*

**19.** RÉDACTION WEB. Les députés Nilor et Nadeau rendent visite à Rodrigue Petitot au commissariat. *France-Antilles, Le Journal de la Martinique*, 2 septembre 2024. Disponible sur : <https://www.martinique.franceantilles.fr/actualite/politique/les-deputes-nilor-et-nadeau-rendent-visite-a-rodrigue-petitot-au-commissariat-1001614.php>

**Police administrative**

2026 visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté vise à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 avril 2025. L'état du droit est-il pour autant stabilisé ? Rien n'est moins sûr et, déjà, des voix autorisées désignent le droit d'entretien des parlementaires avec les personnes privées de liberté et l'accompagnement par des journalistes dans tous les lieux de privation de liberté, comme autant « *de conquêtes à venir* »<sup>20</sup>. Une occasion leur est fournie par le dépôt, le 14 avril 2026, par le député (La France insoumise) du Nord Ugo Bernalicis, d'une proposition de loi n° 2662 visant à renforcer le droit de contrôle des lieux de privation de liberté.

---

<sup>20</sup>. LINGIBÉ, Patrick, *op. cit.*

*Florence NICOUD*

## **Communes, sécurité et captation de sons et d'images : position récente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés**

Face à la montée en puissance des technologies numériques dans l'espace urbain, et après de récentes décisions notables tant du Conseil d'État<sup>1</sup> que de la cour administrative de Nantes<sup>2</sup> rendues dans ce domaine, il convient de revenir sur deux thèmes récemment exploités par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur ce sujet plus large de la vidéoprotection et de son adaptation à l'urbain. En effet, par deux délibérations importantes, la CNIL essaie de fixer un cadre à l'emploi galopant de systèmes de vidéo, qu'ils soient couplés avec des moyens de captation sonore ou qu'ils soient à but touristique. Véritable boussole de ce que peut recouvrir la défense des droits et libertés individuelles, le positionnement de la CNIL, intervenu entre janvier et mars 2026, est

---

**1.** Voir un arrêt récent concernant l'interdiction de coupler un système de vidéoprotection avec une analyse algorithmique et la position de la CNIL sur le dispositif initialement mis en place par la ville de Nice dans : Conseil d'État, 30 janvier 2026, req. n° 506370, « Vidéosurveillance algorithmique et établissements scolaires : le Conseil d'Etat sonne la fin de la récréation », *AJDA*, 2026, n° 18, p. 938-943, note Nicoud.

**2.** Dans le même ordre d'idées, la CAA Nantes indique que, sans un texte explicite, le dispositif VSA permettant de classer automatiquement les piétons est illégal, quelle qu'en soit la finalité : CAA Nantes, 6 mars 2026, req. n° 24NT01809.

## **Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

important à analyser<sup>3</sup>. Seront donc traités, d'une part, le cadre légal de la captation sonore en zone de vidéoprotection puis, d'autre part, celui des dispositifs de captation vidéo à visée touristique. À titre d'exemple et pour la seule ville de Nice, le site officiel de l'Office de tourisme de Nice en propose généralement une petite dizaine, placées aux endroits stratégiques des zones les plus fréquentées par les touristes.

### **I. Le cadre juridique de la captation sonore en zone de vidéoprotection**

La CNIL rappelle tout d'abord le régime de base concernant la captation d'images dans l'espace urbain pour ensuite en venir à indiquer que, de façon exceptionnelle, les captations sonores peuvent être autorisées sous certaines conditions prédéfinies.

#### **A. L'encadrement légal de la vidéoprotection**

Le traitement de données d'imagerie et de données phoniques au sein de l'espace public ou des établissements ouverts au public est soumis aux dispositions du Code de la sécurité intérieure (CSI). Ce régime juridique spécifique vise à concilier la sécurisation des lieux avec le respect des droits et libertés fondamentales des personnes. Il est contenu à l'article L. 251-2 du CSI, tel qu'initié par la Loi

---

**3.** Voir : délibération CNIL 2026-023 du 12 mars 2026 ; position CNIL 20 mars 2026 sur les dispositifs de captation sonore couplés à la vidéoprotection.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPS) de 1995<sup>4</sup>. Le texte indique bien que des systèmes de vidéoprotection peuvent être mis en œuvre sur la voie publique par les autorités publiques, sous certaines conditions limitativement énumérées avec, au départ, cinq finalités bien identifiées, allant en augmentant au fil des époques et des atteintes exponentielles à l'ordre public. Ainsi, du classique besoin de protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, à la nécessaire sauvegarde des installations utiles à la défense ou encore au besoin légitime de régulation des flux de transport, la couverture de l'urbain par l'œil de la caméra est allé *crescendo* jusqu'à permettre récemment de les implanter pour lutter contre les décharges à ciel ouvert, voire même de les imposer en quelque sorte aux commerçant dans des zones particulièrement dangereuses<sup>5</sup> (dernier al. art. L. 251-2) ou encore dans les parties communes des immeubles de grands ensembles en copropriété<sup>6</sup>. Ainsi, si la captation d'images est légalement encadrée, l'enregistrement de flux sonores par des systèmes de vidéoprotection est, quant à lui, strictement prohibé. Cette

---

<sup>4</sup>. Ou loi Pasqua, loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, voir notre article sur les trente ans de cette loi : NICLOUD, Florence. De la vidéosurveillance à la vidéoprotection : trente ans de technologie au service de la sécurité urbaine. *AJDA*, 2025, n° 43, p. 2260-2265.

<sup>5</sup>. Cf. art. L. 251-2 dernier al.

<sup>6</sup>. Cf. art. L. 272-2 CSI, voir : LATOUR, Xavier. Le droit au service de la lutte contre la délinquance dans les ensembles d'habitation. In : *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2025, p. 37-45.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

interdiction absolue est motivée par l'ingérence caractérisée que de tels dispositifs représentent en soi pour les libertés individuelles, au premier rang desquelles figurent le droit au respect de la vie privée et la liberté d'expression. Cette interdiction concerne ainsi deux catégories de système bien identifiées. D'une part, la CNIL rappelle qu'il s'agit des équipements de vidéoprotection dotés d'un module de captation audio intégré mais également des systèmes réalisant un couplage automatisé avec un dispositif d'enregistrement sonore tiers. Néanmoins, la CNIL n'est pas opposée à toute éventualité puisque, dans le même temps, elle prévoit les conditions de licéité de l'utilisation de dispositifs de captation sonore indépendants. Son travail consiste alors à expliciter les conditions légales d'utilisation de ces systèmes particuliers.

**B. Les conditions de licéité des dispositifs de captation sonore indépendants**

Par exception, le CSI ne s'oppose pas à l'installation de dispositifs phoniques autonomes par des personnes morales de droit public ou privé au sein de leurs espaces accessibles au public, à l'exclusion formelle de la voie publique. On rappellera, en effet, que la voie publique en droit français fait l'objet d'une protection juridique toute particulière. La sécurité privée ne peut pas en principe assurer la surveillance de la voie publique et donc visionner les images prises sur ces portions de rues (voir néanmoins la possibilité dans l'espace public ferroviaire pour les forces de l'ordre parapubliques telles que la Sûreté Générale SNCF – SUGE – ou le Groupe de protection et de sécurité des réseaux – GPSR – et également, depuis

## Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

la loi Tabarot, pour les agents privés d'Île-de-France Mobilités<sup>7</sup>). Aussi, pour être licite, le dispositif ne doit faire l'objet d'aucun couplage automatisé, cela impliquant le respect de différents critères cumulatifs rappelés par la CNIL. D'une part, la CNIL indique la nécessaire absence d'interconnexion. En substance, cela signifie que le système audio doit être techniquement indépendant du réseau de caméras de vidéoprotection de l'établissement. Puis, elle souligne le caractère forcément ponctuel et manuel. Contrairement à la vidéoprotection qui opère en continu, l'enregistrement sonore doit être déclenché manuellement et exclusivement face à une situation d'agression avérée (c'est le cas par exemple des caméras-piétons dont peuvent être équipées les forces de l'ordre et dont le régime juridique figure à l'art. L. 241-1 CSI pour la police nationale). Enfin, est prévue une restriction des accès au déclenchement, car seuls les personnels directement exposés à une menace pour leur intégrité physique sont habilités à activer le dispositif.

### C. Les obligations réglementaires de mise en œuvre

L'opérabilité de ce type de système doit demeurer exceptionnel et répond, pour ce faire, à trois types de conditionnement clairement mentionnés par la CNIL. D'une part, l'installation du système sonore

---

<sup>7</sup>. Voir sur ce point notre article : NICOUD, Florence. La loi Tabarot relative à la sécurité des transports : une sécurité renforcée pour un *continuum* de sécurité valorisé. *La Veille juridique*, CRGN, n° 135, octobre 2025, p. 59-73. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192923ef8b4516b59?page=59>

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

doit être guidé constamment par le principe de proportionnalité, devenu une sorte de principe matriciel en droit administratif, doit suivre un régime de conservation des enregistrements très strict et, enfin, il est constamment soumis à la nécessaire information des usagers. Ces trois points relevés par la CNIL méritent des explications.

**1. Les principes de nécessité et de proportionnalité**

Le responsable de traitement est tenu de démontrer que le recours à la captation sonore est strictement nécessaire et proportionné aux objectifs de sécurité poursuivis. Cette conformité s'apprécie *in concreto* selon une démarche en trois étapes. Principalement, il s'agit tout d'abord de mettre en place une évaluation préalable, c'est-à-dire définir avec précision la finalité du traitement, son périmètre d'application, et identifier les risques d'atteinte aux libertés des personnes concernées. Puis, la CNIL recommande l'application du principe de subsidiarité selon lequel le responsable du traitement doit s'assurer qu'aucun moyen alternatif moins intrusif ne permet d'atteindre le même objectif de sécurité. Cela implique de restreindre la collecte aux seules données adéquates, de limiter leur durée de conservation et d'en encadrer strictement l'accès. Enfin, la CNIL préconise la mise en balance des intérêts en permettant de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de l'organisme et les droits des personnes (salariés, usagers, visiteurs). Il convient néanmoins de préciser que le dispositif ne saurait caractériser une surveillance constante et disproportionnée des salariés sur leur lieu de travail, sous peine de violer le droit au

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

respect de la vie privée au travail<sup>8</sup>. D'un point de vue plus pragmatique, la finalité première de cette possibilité d'action réside dans la dissuasion des agressions et l'alerte d'un tiers, afin de permettre une intervention rapide d'agents de sécurité ou de forces de l'ordre. Le flux direct vers ce tiers est légitime si les agents sont particulièrement exposés ou isolés, si le destinataire est en mesure d'intervenir promptement, et si la captation reste localisée (par exemple le cas d'un guichet d'accueil).

## **2. Le régime de conservation des données phoniques**

L'activation relève de l'initiative de l'agent face au danger, mais la conservation des données audio au-delà du direct est subordonnée à la survenance d'un incident avéré, à des fins probatoires, d'enquête pénale. En l'absence d'incident, l'effacement des données doit être immédiat. La CNIL, dans un souci constant de protection des libertés de chacun, initialise ainsi une sorte de vade-mecum faisant montre que le responsable de traitement doit formaliser une procédure interne préalable en ayant soin de fixer les habilitations d'accès aux enregistrements pour statuer sur leur conservation ou leur destruction. Puis, la liste limitative des motifs légitimes de conservation doit être prévue, tout comme les modalités techniques

---

<sup>8</sup>. L'article L. 112-1 du Code du travail dispose ainsi : « *Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché* ».

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

de stockage (sécurisation, durée, destinataires). Enfin, la CNIL rappelle encore à juste titre que le responsable doit absolument prévoir les processus d'effacement (automatisés ou manuels), le régime disciplinaire applicable en cas de détournement de finalité de l'outil devant être intégré au règlement intérieur de l'organisme, pour être opposable.

**3. L'obligation d'information et l'exercice des droits**

En vertu des principes de transparence et de loyauté, les personnes enregistrées doivent être correctement informées. D'une part, les personnels doivent être informés préalablement de l'implémentation du dispositif et de ses modalités de déclenchement par leurs collègues ou eux-mêmes, d'autre part, les usagers sont informés par une signalétique d'affichage claire dans l'établissement, complétée par une notification orale de l'agent et, si possible, par un témoin lumineux d'activation. En outre, une procédure interne doit garantir l'exercice des droits issus du Règlement général sur la protection des données (RGPD). L'employeur doit dispenser une formation, obligatoire aux personnels utilisateurs. Celle-ci doit porter sur le maniement technique, les règles de protection des données et l'impact du dispositif sur les libertés individuelles, afin de prévenir tout déclenchement abusif ou disproportionné. Enfin, préalablement au déploiement de cette technologie, la consultation des instances représentatives est requise. Dans le secteur privé, il s'agit d'informer et de consulter le Conseil social et économique (CSE). Dans le secteur public, il s'agira d'informer et de consulter le Comité social

## Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

d'administration, territorial ou d'établissement (CSA, CST, CSE).

Dans un second rapport, la CNIL s'intéresse en matière de nouvelles technologies aux conséquences de l'installation de plus en plus fréquente de caméras dites « *touristiques* » au sein des communes de France, dont le régime juridique est loin de se confondre avec celui de la vidéoprotection, désormais fermement établi par le CSI.

### II. Encadrement juridique des dispositifs de captation vidéo à visée touristique : rappel des obligations au regard de la protection de la vie privée

L'installation par les communes de dispositifs de captation d'images sur la voie publique est en forte expansion, caractérisée par une diffusion synchrone, en différé, ou par le stockage d'un historique de données visuelles accessible au public sur les portails institutionnels. En effet, les touristes usagers sont de plus en plus friands de ce genre d'outils leur permettant de visualiser en direct un lieu à explorer ou de se renseigner visuellement sur la situation météorologique à un instant précis. Aussi, la CNIL dans une délibération du 5 janvier 2026, est intervenue afin de faire le point sur ce type d'utilisation. Elle est alors amenée à préciser que les dispositifs de captation d'images, dits « *caméras touristiques* », mis en œuvre par les collectivités territoriales aux fins de valorisation du domaine public, doivent être configurés de manière à exclure toute collecte et tout traitement de données à caractère personnel. À la suite de plusieurs procédures de contrôle, la CNIL dresse un bilan des manquements constatés et formule les exigences de conformité. En trois temps, elle établit la distinction de régime

## Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

juridique entre la vidéoprotection et les caméras touristiques, puis pointe les différents manquements communaux à l'égard des droits des habitants pour, enfin, proposer un certain nombre d'améliorations.

### A. Distinction conceptuelle et régime juridique applicable : vidéoprotection vs caméras touristiques

Il convient d'opérer une stricte distinction quant au fondement légal de ces deux dispositifs, souvent utilisés simultanément par les communes. En réalité, la distinction entre vidéoprotection et « *caméras touristiques* » est en principe bien établie. En effet, le régime de la vidéoprotection est soumis à une autorisation préfectorale préalable. Ce régime dérogatoire autorise le traitement de données à caractère personnel (notamment aux fins de sûreté publique, de protection des biens et des personnes, ou de constatation des infractions pénales), constituant ainsi une base légale spécifique pour la collecte, notamment d'indices utiles aux enquêtes. Au contraire, le régime juridique des caméras touristiques est bien différent : ces dispositifs sont par principe exclus du champ d'application de la vidéoprotection en raison de leur finalité promotionnelle, et ne sauraient bénéficier de ce cadre légal dérogatoire pour justifier la collecte ou la diffusion de données personnelles. Non contente de confirmer cette distinction, la CNIL, dans le cadre de ses différents contrôles, a pu pointer du doigt un certain nombre de manquements aboutissant à un accès et à un traitement disproportionné de données à caractère personnel.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

**B. Un traitement disproportionné de données à caractère personnel**

La CNIL a, en effet, pu mettre en exergue un certain nombre de faits lors de ses contrôles que les communes tentent de justifier par des moyens souvent inopérants.

**1. Matérialité des faits constatés lors des contrôles**

Les investigations menées par l'autorité de contrôle ont révélé que les flux vidéo et photographiques édités en ligne par certaines communes permettaient l'identification directe ou indirecte de personnes physiques dans l'exercice de leur vie quotidienne, ainsi que la captation de plaques d'immatriculation de véhicules. Or, la CNIL est ferme sur ce sujet. Dès lors que des personnes physiques sont identifiables, ces flux constituent un traitement de données à caractère personnel soumis de plein droit aux dispositions du RGPD. Le motif fréquemment invoqué par les communes de l'intérêt légitime se trouve alors être irrecevable.

**2. Inopérabilité du fondement juridique de l'intérêt légitime**

Il est assez fréquent, d'après le rapport de la CNIL, que certaines collectivités aient invoqué les dispositions relatives à l'intérêt légitime<sup>9</sup> pour fonder la licéité de leur traitement. La CNIL rejette

---

<sup>9</sup> La CNIL relève généralement qu'un traitement de données à caractère personnel

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

formellement cette qualification juridique pour un cumul des motifs suivants. Tout d'abord, elle rappelle le défaut de mise en balance des intérêts. L'invocation de l'intérêt légitime requiert que le traitement ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits et libertés fondamentaux des personnes concernées, au regard de leurs attentes raisonnables. Puis, elle retient très souvent une atteinte caractérisée à la vie privée. En effet, les contrôles *in situ* ont très souvent démontré que les champs de vision englobaient des espaces attentatoires à la vie privée (terrasses d'établissements recevant du public, manifestations publiques) ou à l'intimité du domicile (ouvertures, accès privatifs). La CNIL met en avant également et à la suite des constatations la gravité des risques systémiques. Ainsi, la mise à disposition publique et non restreinte de ces données expose les administrés à des risques de détournement de finalité par des tiers malveillants (actes de malveillance, harcèlement, violences intrafamiliales, repérages criminels). Le dispositif est donc en tout point illégal, puisqu'à défaut d'information et d'opposition préalable, les administrés et usagers de la voie publique ne peuvent raisonnablement s'attendre à une telle diffusion de leur image en ligne. De surcroît, la nature de la captation continue prive *de facto* les personnes concernées de l'exercice effectif de leur droit d'opposition à ce type de diffusion

---

peut être licitement fondé sur la base légale de l'intérêt légitime du responsable de traitement ou d'un tiers, conformément au RGPD. La mise en œuvre de ce traitement est toutefois subordonnée à une condition de subsidiarité et de proportionnalité : elle ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux droits, libertés et intérêts fondamentaux des personnes concernées.

## **Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

d'images. En conséquence, dans une sorte de vade-mecum, la CNIL donne les conditions de conformité de mise en œuvre de ce type particulier de captation d'images.

### **C. Conditions de conformité : principes de protection des données dès la conception**

L'usage de caméras à finalité promotionnelle demeure licite sous réserve de l'application stricte du principe d'anonymisation par conception. La réglementation relative à la protection des données ne s'applique pas, dès lors qu'aucune donnée à caractère personnel n'est collectée. Pour la CNIL et au terme de son contrôle, les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles suivantes si elles souhaitent faire fonctionner des caméras dites « *touristiques* ». D'une part, il s'agit de restreindre de manière absolue le champ de vision aux seuls édifices publics ou sites naturels. D'autre part, il convient d'exclure du cadre de captation, de manière définitive ou par un procédé d'anonymisation irréversible, toute silhouette humaine (fût-elle floutée) ainsi que toute partie privative d'immeubles d'habitation (fenêtres, accès).

Les communes, notamment touristiques, ont plus qu'hier besoin à la fois d'assurer la sécurité de leur territoire et de promouvoir leurs attraits culturels et patrimoniaux auprès des administrés. Aussi les différents rapports et recommandations de la CNIL dans ces deux domaines viennent-ils éclairer ces dernières dans leurs missions avec le souci constant de la préservation des droits et des libertés

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

fondamentales de chacun et du respect du droit à la vie privée. L'utilité des démarches de la CNIL est appréciable face à des collectivités de plus en plus confrontées au poids du numérique<sup>10</sup> dans le quotidien de la gestion de la cité et de l'urbain en général.

---

<sup>10</sup>. Sur ce thème, voir : NICLOUD, Florence. La contractualisation de la sécurité urbaine. In : LANNA, Maximilien (dir.). *Villes numériques et sécurité*, Mare & Martin, 2025, p. 123-131.

Droit de l'environnement

Loïc Tanty

**Les (très) nombreuses alternatives au procès en  
matière d'infractions environnementales (2/2)**  
**Le développement des poursuites simplifiées**

La publication en janvier 2026 des dernières statistiques annuelles du ministère de la Justice<sup>1</sup> est l'occasion d'interroger les suites procédurales qui sont données aux procès-verbaux des enquêteurs en matière d'atteintes à l'environnement. Rappelons qu'il existe de très nombreuses alternatives au procès pénal dont certaines sont des « *alternatives aux poursuites* » et d'autres des « *poursuites simplifiées* ». Il a été démontré dans un précédent numéro de cette revue que les procédures dites « *alternatives aux poursuites* » sont plébiscitées par les parquets en matière environnementale<sup>2</sup>. L'analyse portera ici sur l'utilisation des procédures dites de « *poursuites simplifiées* ».

Les procédures de poursuites simplifiées regroupent des modes de poursuites qui sont parfois qualifiés de « *sommaires* » lorsqu'elles sont comparées avec la procédure « *ordinaire* » de poursuite et de

---

1. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SSER). *Références Statistiques Justice*. Édition 2025.

2. TANTY, Loïc. Les (très) nombreuses alternatives au procès en matière d'infractions environnementales (1/2), Le plébiscite des alternatives aux poursuites [en ligne]. *La Veille juridique*, CRGN, n° 140, avril 2026, p. 83-104. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192921827ec0b6df0?page=83>

## Droit de l'environnement

jugement<sup>3</sup>. Parmi ces procédures, il s'agira de distinguer ici celles de l'amende forfaitaire, de l'ordonnance pénale et de la Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité (CRPC). L'amende forfaitaire doit être abordée de manière spécifique, car elle ne fait intervenir aucun magistrat en l'absence de contestation. En revanche, les rôles du parquet et du tribunal judiciaire sont prépondérants en matière d'ordonnance pénale et de CRPC. Les statistiques du ministère de la Justice mettent en évidence une utilisation accrue de l'ensemble de ces procédures, qui s'explique en partie par des évolutions législatives. En effet, le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire s'est considérablement élargi (I), tandis que celui de l'ordonnance pénale et de la CRPC n'a cessé de se développer (II.).

## II. L'élargissement du champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire aux infractions environnementales

La création de la procédure de l'amende forfaitaire est ancienne et ne concernait pas initialement les infractions environnementales. Elle a en effet pour origine un décret-loi de 1926 relatif à la police de la circulation et de la conservation des voies publiques<sup>4</sup>. Cette procédure, bien connue des militaires de la gendarmerie, concernait

---

<sup>3</sup>. GUINCHARD, Serge, BUISSON, Jacques. *Procédure pénale*. LexisNexis, 18<sup>e</sup> édition par Marthe BOUCHET et Lionel ASCENSI, n° 2649, 2025, p. 1545.

<sup>4</sup>. CÉRÉ, Paul. *Amende forfaitaire, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*. Dalloz, 2023, § 1.

## Droit de l'environnement

surtout les infractions routières et avait été créée pour répondre « à une volonté législative d'élaborer une politique pénale permettant d'absorber un contentieux de masse »<sup>5</sup>. Depuis sa création, le législateur n'a eu de cesse de la faire évoluer, mais aussi d'élargir son champ d'application.

**L'amende forfaitaire contraventionnelle** - Pour déterminer les contraventions qui relèvent de la procédure de l'amende forfaitaire, il suffit de se reporter à l'article R. 48-1 du Code de procédure pénale qui liste, sous la forme de renvois, les infractions concernées. C'est cette liste qui a été étendue progressivement par le législateur et notamment en matière d'environnement (bien qu'il ne s'agisse pas d'un contentieux de masse). De nombreuses contraventions de la première à la quatrième classe prévues par le Code de l'environnement sont désormais concernées par la procédure de l'amende forfaitaire, notamment celles relatives aux milieux aquatiques<sup>6</sup>, aux parcs nationaux et réserves naturelles<sup>7</sup>, à la pratique de la chasse<sup>8</sup>, à la gestion des déchets<sup>9</sup>, etc. Parmi les nombreuses infractions environnementales concernées, certaines trouvent leur assise dans d'autres Codes que le Code de l'environnement (comme le Code pénal, le Code forestier, le Code

---

5. *Ibid.*, § 2.

6. Art. R. 48-1 I- 3° g) CPP.

7. Art. R. 48-1 I- 3° b) CPP.

8. Art. R. 48-1 I- 3° f) CPP.

9. Art. R. 48-1 I- 3° h) CPP.

## Droit de l'environnement

rural et de la pêche maritime, etc.). C'est la raison pour laquelle le 3° de l'article R. 48-1-I du Code de procédure pénale liste les contraventions [de la première à la quatrième classe] concernées par la procédure de l'amende forfaitaire « *en matière de protection de l'environnement* » et non pas celles prévues uniquement par le Code de l'environnement. À notre sens, une telle catégorisation (« *en matière de protection de l'environnement* ») est perfectible, car certaines infractions listées à d'autres numéros de l'article R. 48-1-I du Code de procédure pénale pourraient tout à fait entrer dans la catégorie de la « *protection de l'environnement* »<sup>10</sup>. Par ailleurs, cette catégorisation n'existe plus pour les contraventions de la cinquième classe (les infractions prévues par le Code de l'environnement et le Code forestier y sont tout simplement listées<sup>11</sup>).

**L'amende forfaitaire délictuelle** - Depuis la loi de 2016, la procédure de l'amende forfaitaire ne concerne plus seulement des contraventions mais aussi certains délits<sup>12</sup>. Le dispositif n'est pas très lisible puisqu'il n'existe pas d'article du Code de procédure pénale listant les délits concernés comme ce qui existe en matière contraventionnelle<sup>13</sup>. Il faut ainsi rechercher, texte par texte, si

---

<sup>10</sup>. C'est le cas pour certaines infractions prévues par le Code rural et de la pêche maritime mentionnées à l'art. R. 48-1 I- 4° du CPP.

<sup>11</sup>. Art. R. 48-1 II- CPP.

<sup>12</sup>. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, *JORF*, n° 0269 du 19 novembre 2016.

<sup>13</sup>. Sur ce point, voir : ROBERT, Jacques-Henri. Amendes forfaitaires délictuelles. *JurisClasseur Procédure pénale*, art. 495-17 à 495-25, Fasc. 20, § 3 à 5.

## Droit de l'environnement

l'infraction peut relever de cette procédure. Si l'on effectue la recherche dans le seul Code de l'environnement, cette procédure a été prévue pour certains délits en matière de déchets<sup>14</sup> et d'autres en matière de chasse commis avec une circonstance aggravante<sup>15</sup>. Ces deux possibilités prévues par le législateur peuvent surprendre eu égard à la gravité des infractions dont il est question. Par exemple, la loi du 10 février 2020 a ouvert la possibilité d'utiliser la procédure de l'amende forfaitaire pour certains délits en matière de déchets alors que les peines encourues étaient deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Or, le recours à la procédure de l'amende forfaitaire pour ces délits conduit à l'extinction de l'action publique par un simple versement d'une amende de 1 500 euros (le montant minoré est de 1 000 € et le montant majoré de 2 500 euros)<sup>16</sup>. Une telle évolution est critiquable en ce qu'elle a été effectuée malgré une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel<sup>17</sup>. Elle est aujourd'hui d'autant plus contestable au vu des peines encourues pour les délits concernés qui ont été aggravées par le législateur à quatre ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende en 2023<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup>. Art. L. 541-46 VIII.- C. env.

<sup>15</sup>. Art. L. 428-5 IV- C. env.

<sup>16</sup>. Art. L. 541-46 VIII.- C. env.

<sup>17</sup>. Conseil constitutionnel, 21 mars 2019, n° 2019-778 DC.

<sup>18</sup>. Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, *JORF*, n° 0247, 24 octobre 2023, art. 7.

## Droit de l'environnement

De tout ce qui précède, la volonté du législateur est claire : élargir la procédure de l'amende forfaitaire à de plus en plus de contraventions et à certains délits malgré les nombreux effets de cette procédure qui sont bien connus des agents verbalisateurs. Mais qu'en est-il en pratique ? Les statistiques du ministère de la Justice de 2026 montrent uniquement les activités des officiers du ministère public au sein du tribunal de police, et sans distinction par type de contentieux<sup>19</sup>. Les données statistiques publiées doivent être recherchées au sein d'autres administrations et celles en matière d'environnement sont souvent absentes. C'est le cas du rapport d'activité de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) qui mentionne bien que des délits environnementaux sont concernés par la procédure de l'amende forfaitaire. Toutefois, aucune donnée chiffrée n'est mentionnée, contrairement aux délits routiers et à l'usage de stupéfiants qui ont représenté respectivement 50 % et 39 % des amendes forfaitaires délictuelles relevées en 2024<sup>20</sup>. De même, le dernier rapport du ministère de l'Intérieur relatif aux amendes forfaitaires délictuelles ne contient aucun chiffre concernant les délits environnementaux, mais on y apprend que cette procédure est utilisée de plus en plus en pratique<sup>21</sup>. Dès lors, s'il est difficile de connaître le nombre exact

---

19. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SSER), *op. cit.*, tableau p. 105.

20. ANTAI, *Rapport d'activité 2024*, p. 28.

21. « En 2024, la police et la gendarmerie nationales ont enregistré 499 900 amendes forfaitaires délictuelles (AFD) en France, soit 10 % de l'ensemble des délits enregistrés. [...] Entre 2019 et 2024, la part des infractions sanctionnées a ainsi augmenté pour toutes les catégories de délits. Ces hausses s'expliquent à la fois par

## Droit de l'environnement

d'amendes forfaitaires infligées dans le domaine qui retient notre attention, il est très probable que l'élargissement du champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire à certains délits environnementaux pourrait conduire à y recourir de plus en plus. Il en est de même pour les autres procédures de poursuites simplifiées.

## II. Le développement de l'ordonnance pénale et de la CRPC

L'ordonnance pénale et la CRPC ont pour point commun l'absence d'un procès pénal sous sa forme classique. Toutefois, avant de commenter les statistiques des parquets, il est nécessaire de les distinguer eu égard à leurs différences procédurales. De même, une attention particulière doit être portée sur leur champ d'application, car toutes les infractions en matière d'atteintes à l'environnement n'en relèvent pas.

**Les ordonnances pénales contraventionnelle et délictuelle** - L'ordonnance pénale a été créée en 1972 et était limitée initialement à certaines contraventions pour des raisons similaires à la procédure de l'amende forfaitaire<sup>22</sup>. Le procureur de la

---

*l'élargissement progressif du champ d'application des AFD et par un recours accru des forces de sécurité intérieure à cette procédure » (BOULET-THOMAS, Gabriel, CARPENTIER, Josse. Les amendes forfaitaires délictuelles : un dispositif en plein essor, *Analyse*, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, n° 76, juillet 2025, p. 1).*

<sup>22</sup>. Voir en ce sens : BUISSON, Jacques. *JurisClasseur Procédure pénale*, art. 524 à 530-26, Fasc. 20-20, § 1.

## Droit de l'environnement

République peut désormais décider de recourir à cette procédure simplifiée devant le tribunal de police pour toutes les contraventions (à quelques exceptions près<sup>23</sup>). Le développement de la procédure de l'ordonnance pénale contraventionnelle est donc une évolution qui n'est pas propre aux contentieux environnementaux. La loi du 9 septembre 2002 a par la suite créé la procédure de l'ordonnance pénale délictuelle<sup>24</sup>. Le procureur de la République peut ainsi décider de recourir à une ordonnance pénale devant le tribunal correctionnel, mais uniquement pour certains délits<sup>25</sup>. D'une manière générale, la procédure de l'ordonnance pénale délictuelle ne peut s'appliquer qu'aux infractions listées à l'article 398-1 du Code de procédure pénale lorsque les peines encourues sont inférieures ou égales à cinq ans d'emprisonnement (et sous certaines conditions révélées notamment par l'enquête de police judiciaire<sup>26</sup>). De manière plus spécifique, les délits environnementaux concernés sont assez nombreux. Néanmoins, la

---

**23.** Ce sont les art. 524 à 528-2 du CPP qui réglementent la procédure de l'ordonnance pénale applicable aux contraventions, y compris celles de cinquième classe.

**24.** Art. 42 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

**25.** Ce sont les art. 495 à 495-6 du CPP qui réglementent la procédure de l'ordonnance pénale applicable aux délits. L'art. 495 II- du CPP effectue un renvoi à l'art. 398-1 du même Code qui liste les délits (relevant du juge unique) concernés par la procédure de l'ordonnance pénale délictuelle.

**26.** Art. 495 I- CPP : « *Le procureur de la République peut décider de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale lorsqu'il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les*

## Droit de l'environnement

rédaction par le législateur aurait pu être davantage soignée, car l'article 398-1 6° indique que ce sont les « *délits prévus par le Code de l'environnement en matière de chasse, de pêche en eau douce, de protection du patrimoine naturel, ainsi que par le titre VIII du livre V du même Code* ». Tous les délits prévus par le Code de l'environnement ne sont donc pas visés (contrairement à ce qui a été fait pour le Code forestier ou le Code de l'urbanisme, par exemple<sup>27</sup>) et leur identification aurait pu être plus aisée. Il faut en effet naviguer dans la structure du Code de l'environnement à cause des indications plus ou moins précises du Code de procédure pénale<sup>28</sup>.

Mentionnons que si le procureur de la République décide d'orienter une affaire vers une ordonnance pénale contraventionnelle ou délictuelle, il doit communiquer au président du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Il revient ainsi à un juge de décider des suites procédurales. D'une part, le juge peut décider de

---

*renseignements concernant la personnalité, les charges et les ressources de celui-ci sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende d'un montant supérieur à celui fixé à l'art. 495-1 et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la victime ».*

**27.** L'art. 398-1 7° du CPP vise tous les délits prévus par ces deux Codes.

**28.** En effet, pourquoi renvoyer parfois à une « *matière* » (en matière de chasse par exemple) et parfois à un Titre du Code de l'environnement (VIII du livre V du Code) alors que les délits « *en matière de chasse* » sont codifiés dans un Titre spécifique du Code de l'environnement (à moins de considérer que certains infractions, en dehors du Titre II du Livre IV, relèvent de la « *matière* » en question) ?

## Droit de l'environnement

renvoyer le dossier au ministère public s'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée. D'autre part, il peut décider de statuer, par une ordonnance pénale, dont l'issue sera soit la relaxe (pour les délits), soit la condamnation à une amende, voire à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues<sup>29</sup>. La procédure d'ordonnance pénale étant écrite, et sans débat préalable, elle ne prévoit ni de comparution du délinquant, ni la tenue d'une audience de jugement mais donne lieu à une décision qui équivaut à un jugement. Le Code de procédure pénale prévoit ensuite les possibilités et conditions pour le procureur de la République et pour le prévenu de s'y opposer. La procédure de l'ordonnance pénale a donc été créée par le législateur pour accélérer le traitement des affaires par la Justice. Les effets sur les peines prononcées sont toutefois importants en matière délictuelle puisque, en cas de condamnation, le montant de l'amende ne peut pas être supérieur à la moitié de celle encourue, sans pouvoir excéder 5 000 €<sup>30</sup>. Aucune peine d'emprisonnement ne pourra non plus être prononcée, ce qui différencie cette procédure de la CRPC.

**Le cas particulier de la CRPC** - La CRPC a des origines plus récentes en droit français (9 mars 2004<sup>31</sup>) que la procédure de l'ordonnance pénale et de l'amende forfaitaire. Néanmoins, elle a connu le même

---

<sup>29</sup>. Art. 495-1, al. 2, CPP.

<sup>30</sup>. *Ibid.*

<sup>31</sup>. Création par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, art. 137, *JORF*, n° 59, 10 mars 2004.

## Droit de l'environnement

phénomène d'élargissement des infractions concernées. Elle était limitée initialement à des délits punis d'une peine d'amende ou bien d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à cinq ans. Il n'y a plus aucune limite liée aux peines encourues depuis 2011<sup>32</sup>. Tous les délits peuvent être concernés à l'exception de ceux qui sont mentionnés à l'article 495-16 du CPP (sous certaines conditions<sup>33</sup>). La CRPC se distingue des procédures abordées précédemment à de nombreux égards. Le procureur de la République, mais aussi l'auteur des faits ou son avocat et, le cas échéant, le juge d'instruction, peuvent être à l'initiative de cette procédure, laquelle implique au préalable que le prévenu reconnaisse les faits qui lui sont reprochés. Surtout, la CRPC est la seule procédure de poursuites simplifiées permettant de prononcer une peine d'emprisonnement, même ferme. C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu un encadrement spécifique afin de garantir les droits de la défense en amont, c'est-à-dire au stade de la proposition des peines par le procureur de la République, mais aussi en aval, au stade de l'homologation de la proposition par le président du tribunal judiciaire<sup>34</sup>. Dans l'hypothèse où l'auteur des faits accepte la proposition du procureur de la République et que la procédure aille à son terme, il faut préciser que le montant maximal de l'amende

---

<sup>32</sup>. Modification effectuée par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, art. 27, *JORF*, n° 0289, 14 décembre 2011.

<sup>33</sup>. Ce sont les art. 495-7 à 495-16 du CPP qui réglementent la procédure de de la CRPC.

<sup>34</sup>. *Ibid.*

## Droit de l'environnement

susceptible d'être prononcée est le même que celui prévu par l'infraction concernée (il n'est pas diminué de moitié ou du tiers). La durée de la peine d'emprisonnement, quant à elle, ne doit ni excéder la durée de trois ans, ni la moitié de la peine prévue par l'infraction<sup>35</sup>.

**L'utilisation de l'ordonnance pénale et de la CRPC par les parquets** - L'élargissement par le législateur du champ d'application de ces procédures s'est logiquement accompagné d'une utilisation plus importante par les parquets. Selon les statistiques du ministère de la Justice de 2026, 587 200 affaires ont été poursuivies par les parquets en 2024 et plus de quatre affaires sur cinq ont été poursuivies devant les tribunaux correctionnels. Depuis 2000, la proportion des procédures simplifiées n'a cessé de croître pour atteindre 65 % en 2024. C'est ainsi que les ordonnances pénales et les CRPC, créées au cours des années 2000, représentent désormais respectivement 41 % et 23 % des poursuites devant le tribunal correctionnel, tout domaine confondu<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>. Art. 495-8, al. 2, CPP. Sur ce dernier point, les textes ont récemment évolué, car la durée ne devant pas être excédée était seulement d'un an (modification effectuée par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 59, *JORF*, n° 0071, 24 mars 2019).

<sup>36</sup>. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SSER), *op. cit.*, p. 96.

# CENTRE DE RECHERCHE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

## Droit de l'environnement

### 4. Affaires poursuivies par les parquets selon le mode de poursuite unité : affaire

	2022	2023 <sup>(1)</sup>	2024
<b>Total</b>	<b>601 089</b>	<b>616 841</b>	<b>587 239</b>
Transmission à un juge d'instruction	16 470	16 218	16 358
Poursuite devant une juridiction pour mineurs	35 063	37 388	36 497
Poursuite devant un tribunal correctionnel	517 395	529 864	504 898
Comparution immédiate	49 616	50 292	50 012
Convocation par PV du procureur	30 695	32 380	31 687
Convocation par OPJ	120 526	111 124	91 331
Citation directe	7 163	6 388	5 981
<b>Ordonnance pénale</b>	<b>196 381</b>	<b>206 501</b>	<b>206 585</b>
<b>CRPC<sup>(1)</sup></b>	<b>109 779</b>	<b>119 105</b>	<b>114 472</b>
Comparution à délai différé	3 235	4 074	4 830
Poursuite devant un tribunal de police	32 161	33 371	29 486
Convocation par OPJ	8 164	7 723	5 947
Citation directe	212	242	221
<b>Ordonnance pénale</b>	<b>23 785</b>	<b>25 406</b>	<b>23 318</b>

<sup>(1)</sup> comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

Source publique<sup>37</sup>.

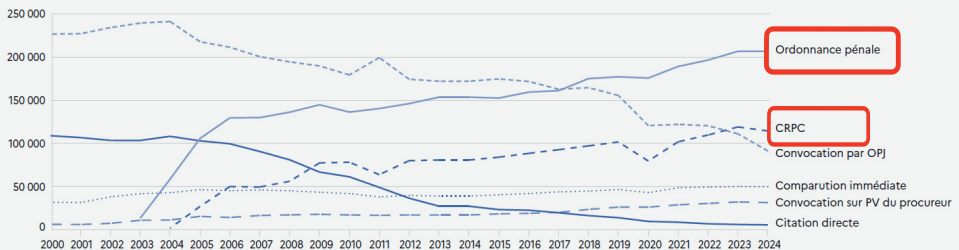
<sup>37</sup>. *Ibid.*, p. 97.

# CENTRE DE RECHERCHE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

## Droit de l'environnement

5. Affaires poursuivies devant les tribunaux correctionnels

unité : affaire



Source publique<sup>38</sup>.

Les tableaux ci-dessus ne permettent pas de déterminer le nombre d'ordonnances pénales et de CRPC mises en œuvre en matière d'environnement. Si l'on se fonde sur des rapports publics plus anciens, ces procédures étaient bien utilisées par les parquets en matière d'environnement entre 2015 et 2019 à une hauteur d'environ 10 % en matière délictuelle<sup>39</sup>. Comme pour les autres contentieux, il est fortement probable que ce chiffre augmente. Une étude récente en matière de maltraitance animale le confirme et révèle une hausse des ordonnances pénales particulièrement marquée avec 35 % des personnes mises en cause qui ont été

<sup>38</sup>. *Ibid.*, p. 97.

<sup>39</sup>. Les chiffres précis sont les suivants : 776 ordonnances pénales délictuelles et 765 CRPC sur les 7626 auteurs ayant fait l'objet d'une poursuite. Pour une présentation complète, voir : TANTY, Loïc, *op.cit.*, p. 92. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192921827ec0b6df0?page=92>

## Droit de l'environnement

orientées vers ce type de procédure en 2024<sup>40</sup>.

**Conclusion provisoire sur les poursuites simplifiées** - Contrairement à certaines alternatives aux poursuites qui ont été créées spécifiquement pour traiter des contentieux environnementaux<sup>41</sup>, le développement des procédures de poursuites simplifiées participe à un phénomène plus global d'évolution de la procédure pénale. De plus en plus d'infractions peuvent être poursuivies selon un mode de procédure simplifiée et le droit pénal de l'environnement n'y échappe pas. Il existe plusieurs raisons, parmi lesquelles la volonté du législateur d'accélérer le traitement judiciaire. En ce sens, la procédure de l'amende forfaitaire permet un recouvrement accéléré des amendes par la mise en œuvre d'une procédure simplifiée au cours de laquelle l'intervention du juge n'est plus qu'optionnelle en cas de contestation<sup>42</sup>. Quant aux ordonnances pénales et aux CRPC, les statistiques montrent un gain de temps important pour les parquets, ce qui explique aussi leur succès<sup>43</sup>. La personne poursuivie

---

<sup>40</sup>. LÉVÊQUE, Elise. Une décennie de traitement judiciaire des délits de maltraitance animale, *Infos Rapides Justice*, n° 40, mai 2026, p. 3. Toutefois, dans d'autres rapports statistiques, les infractions concernées ne sont pas toujours catégorisées dans les « *infractions environnementales* » (certaines infractions étant prévues par le Code pénal).

<sup>41</sup>. Comme la transaction pénale et la convention judiciaire d'intérêt public pour les délits environnementaux.

<sup>42</sup>. CÉRÉ, Paul, *op.cit.*, § 2.

<sup>43</sup>. Par exemple, le délai entre l'arrivée de l'affaire au parquet et la décision au fond

Droit de l'environnement

pourra, enfin, y trouver un intérêt, compte tenu des effets des procédures sur les pénalités.

**Conclusion générale concernant les alternatives au procès pénal** - L'analyse des statistiques relatives au traitement judiciaire des affaires environnementales a permis de révéler que des évolutions sont souhaitables concernant la qualité de la réponse pénale. Certes, le taux de réponse pénale pour les affaires d'atteintes à l'environnement est au-dessus de la moyenne, mais la très grande majorité des affaires est en réalité orientée vers des alternatives aux poursuites. La « *pédagogie* » et la « *négociation* » ont été les voies les plus souvent empruntées par la justice judiciaire<sup>44</sup>. À ce constat s'ajoute celui de l'utilisation des modes de poursuites simplifiées. Le présent article a démontré qu'un nombre croissant de contraventions et de délits environnementaux peuvent faire l'objet de telles poursuites.

Les évolutions constatées sont-elles pour autant critiquables ? Les avantages de certaines procédures pour l'État, les acteurs judiciaires, et les personnes mises en cause ont été évoqués. Certains magistrats considèrent d'ailleurs qu'il ne leur appartient

---

en 2024 était de 12,2 mois pour les délits jugés au tribunal correctionnel contre 7,1 mois pour la procédure de l'ordonnance pénale et 6 mois pour la procédure de la CRPC (cf. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SSER), *op. cit.*, p. 117).

<sup>44</sup>. TANTY, Loïc, *op. cit.*, p. 83 et suivantes. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192921827ec0b6df0?page=83>

## Droit de l'environnement

pas de les remettre en cause<sup>45</sup>. Elles font partie des instruments créés par le législateur et peuvent être mobilisées en fonction des circonstances des faits, de la personnalité des auteurs mais aussi, il ne faut pas l'occulter, en fonction des moyens dont dispose la Justice pour traiter toujours davantage d'affaires.

De telles évolutions appellent néanmoins certaines réserves. Le choix de ne pas recourir à une procédure ordinaire aboutissant à un procès pénal entraîne des conséquences, et notamment en matière environnementale. Tout d'abord, le développement des procédures alternatives aux poursuites et de poursuites simplifiées obscurcit la lisibilité de l'action publique. En effet, un même dossier peut être orienté vers un avertissement pénal, des classements conditionnels, une médiation pénale, une transaction pénale, une convention judiciaire d'intérêt public pour les délits environnementaux, des ordonnances pénales, ou une CRPC. Ce sont toutes des procédures avec des champs d'application parfois spécifiques (voire très spécifiques en matière d'environnement !) et dont les issues peuvent être différentes en termes de sanctions pénales. Certains y verront une richesse et d'autres une complexité. Ensuite, le nombre de jugements est mécaniquement faible au vu du plébiscite des alternatives par les parquets et du développement des poursuites simplifiées. Or, la jurisprudence est souvent attendue par certains

---

<sup>45</sup>. Propos recueillis à l'occasion du colloque organisé conjointement par la Cour d'appel de Limoges et l'Université de Limoges : *La dimension économique du droit pénal de l'environnement*, 4 décembre 2025.

## Droit de l'environnement

acteurs confrontés à la technicité de la matière qui ont parfois besoin de l'interprétation du juge judiciaire dans l'application des textes. Cet argument doit toutefois être relativisé, dans la mesure où une amélioration de la qualité rédactionnelle des textes pourrait réduire certains besoins d'interprétation. Enfin, que penser de l'éventuel effet dissuasif de ce traitement judiciaire des atteintes à l'environnement au vu de l'impossibilité de prononcer des peines d'emprisonnement (sauf pour la CRPC) et des amendes dont le montant maximal est le plus souvent abaissé ? Si l'on inclut l'ensemble des procédures constituant des alternatives à un procès pénal (alternatives aux poursuites et poursuites simplifiées), le nombre de condamnations pénales est en effet très faible. Pour autant, le choix de la procédure ordinaire, avec un procès pénal classique, ne permet pas toujours le prononcé de peines à la hauteur des enjeux environnementaux. Le dernier rapport de la Cour des comptes consacré à la police de l'eau est sur ce point sans équivoque. Après avoir constaté que la réponse pénale était constituée à 80 % de mesures alternatives aux poursuites, le rapport indique que « *les poursuites devant une formation de jugement ont quant à elles donné lieu à 191 à 482 condamnations par an au cours des cinq dernières années, se traduisant dans la quasi-totalité des cas par des amendes dont le montant moyen ne dépasse pas quelques centaines d'euros* »<sup>46</sup>. Dès lors, pour apprécier la qualité de

---

<sup>46</sup>. COUR DES COMPTES. Rapport de la . *La police environnementale de l'eau. Un droit à clarifier, une action à rendre plus efficace pour une ressource vitale mieux protégée*. Rapport public thématique, mai 2026, p. 34-35.

**Droit de l'environnement**

la réponse pénale apportée à ce contentieux, c'est l'ensemble du traitement judiciaire des affaires environnementales qui doit être discuté.

## 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, Directeur des études de la licence de droit, membre du conseil d'administration de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD) et du Centre d'Etudes et de Recherche en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier et Fiscal (CERDACFF)
- **Claudia Ghica-Lemarchand** est Professeur des universités en droit privé et sciences criminelles 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
- **Ysens de France** est membre de la Chaire Humanités Numériques du CRGN, chargée de mission IA, Service de la Transformation (DGGN)
- **Florence Nicoud** est Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, membre du CERDACFF, de l'AFDSD et co-directrice du Master II Sécurité Intérieure
- **Loïc Tanty** est docteur en droit, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Tours

*Rédacteur en chef :*

**G<sup>al</sup> d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD**

*Équipe éditoriale :*

**Odile NETZER**

**Les analyses, avis et conclusions exprimés dans cette publication relèvent exclusivement de la liberté de réflexion de leurs auteurs dans l'exercice de leurs activités de recherche. Ils ne sauraient en aucun cas être interprétés comme une position officielle du Centre de recherche de la Gendarmerie nationale, ni de la Gendarmerie nationale.**