

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

N° 137

Janvier 2026

EDITO

La montée des tensions avec l'Iran, sur fond de révolte populaire contre le régime des mollahs, souligne, une fois de plus, que notre monde est dangereux, non seulement en raison des fractures historiques mais aussi du fait de la posture inédite de l'administration américaine. Les spécialistes de droit international voient les fondements des relations entre les États cesser « d'expliquer le monde ». L'ONU en est à faire la quête, tant ses finances sont au bord de la rupture. L'OTAN se fissure sur le terrain du Groenland. Les clés de compréhension sont désormais inopérantes, le rapport de force étant désormais la règle. S'agissant de l'Iran, nombre de militaires de la gendarmerie – aujourd'hui en retraite – se souviennent de Neauphle-le-Château,

(Suite page 2)

Edito

commune des Yvelines ou Khomeiny avait trouvé refuge. Il était protégé jour et nuit par un escadron. Les opposants au Shah, même non religieux, pensaient qu'il offrait une alternative à un gouvernement autocratique. Sadegh Ghotbzadeh en faisait partie. Il parlait parfaitement français et était donc l'interlocuteur naturel du commandant de détachement, en particulier aux heures de prière où il fallait escorter l'ayatollah de sa maison jusqu'au pré situé en face. Ghotbzadeh devint ministre des Affaires étrangères avant d'être exécuté en 1982. Cela aurait dû faire réfléchir. En Iran aujourd'hui, toutes les familles connaissent un proche qui a été tué dans une répression atroce, quand il n'a pas été volontairement mutilé par des tirs dans les yeux. Des médecins et infirmières qui soignent les blessés sont enlevés. On pourrait continuer d'évoquer les horreurs vécues par un peuple qui, dans son immense majorité, est hostile au pouvoir en place. La force sera sans doute nécessaire pour faire tomber le régime. Certains signes confirment son pourrissement et les intentions de certains dirigeants de quitter le pays (transferts de capitaux en particulier). La chute des mollahs aura des conséquences considérables sur la région avec la fin du soutien au Hamas et au Hezbollah. Elle fragilisera les États qui les ont soutenus. Elle réduira fortement le risque terroriste, singulièrement en France. Pour l'heure, la déclaration iranienne relative au caractère terroriste des armées européennes doit être prise au sérieux. Le climat international conforte bien les hypothèses sur lesquelles le directeur général de la gendarmerie nationale s'est fondé en publiant le document « *Défendre la Nation, protéger la population* ».

Edito

Parmi les menaces, le risque cyber est croissant. Des magistrats évoquent « *un tsunami* » au regard du nombre de dossiers qu'ils ont à traiter. On rappellera que le premier Forum international sur la cybersécurité avait pour thème « La cybercriminalité, criminalité du XXI^e siècle ». C'était en 2007 ! Il faut reconnaître qu'il a fallu du temps pour qu'une prise de conscience s'opère, mais les changements de posture sont toujours longs par rapport au tempo des évolutions. La récente publication de la Stratégie nationale de cybersécurité 2026-2030 témoigne de la volonté d'accélérer la mise à niveau des acteurs de l'État. La gendarmerie sera présente au Forum InCyber (FIC) de Lille. Ce sera l'occasion pour elle de montrer son savoir-faire et de renforcer ses liens avec l'écosystème de la cybersécurité.

En ce début d'année, toute la rédaction vous adresse des vœux très chaleureux et vous remercie de votre fidélité.

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

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

crgn.amgn@gendarmerie.interieur.gouv.fr



SOMMAIRE

Déontologie et sécurité

L'enquêteur de la gendarmerie nationale face au temps..... [6](#)

Droit de l'espace numérique

Transparence algorithmique et secret des affaires : l'impossible conciliation ?..... [16](#)

La protection des mineurs en ligne : état des lieux..... [30](#)

Actualité pénale

Étendue géographique de la saisine du juge d'instruction..... [42](#)

Amende civile et principes directeurs du droit pénal..... [47](#)

Police administrative

Par un arrêt du 27 novembre 2025, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge proportionnée à l'objectif de lutte contre les trafics de drogue l'instauration d'un dispositif de contrôle de police systémique de tous les passagers au départ de la Guyane..... [56](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Les polices municipales dans le projet de loi du 29 octobre 2025..... [67](#)

Actualité institutionnelle européenne

L'Europe de la sécurité intérieure. Synthèse législative et institutionnelle (été 2025 - hiver 2025/2026)..... [81](#)

Marc-Antoine GRANGER

L'enquêteur de la gendarmerie nationale face au temps (Note sous CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, n° 500257)

Prendre le temps d'enquêter, tout en enquêtant à temps¹ : tel est bien le défi que doit constamment relever tout enquêteur de la gendarmerie et de la police nationales, confronté à une charge de travail accrue, à des affaires souvent compliquées – que ce soit dans le monde physique ou dans le cyberspace –, ainsi qu'à une procédure pénale devenue excessivement complexe et illisible². Sur ce dernier point, la réalisation des objectifs louables de simplifier « *drastiquement* »³ la procédure pénale et de repenser les cadres d'enquête⁴, fixés par le législateur lui-même dans le rapport annexé

1. Il s'agit d'enquêter à temps pour conserver un effet utile aux investigations judiciaires (par exemple, les preuves peuvent disparaître ou être détruites), mais aussi respecter les dispositions du Code de procédure pénale (CPP), qui fixent les délais des enquêtes (voir, notamment, les art. 53, 75-1 et 75-3).

2. Le constat dressé par le Comité des États généraux de la justice est sans appel : la procédure pénale est « *à bout de souffle* » (Comité des États généraux de la justice, *Rendre justice aux citoyens*, avril 2022, p. 12), et le CPP « *doit être refondu* » (*ibid.*, p. 26). Le comité préconise un allègement et une rationalisation en profondeur des « *conditions de travail des acteurs de la procédure pénale, des officiers et agents de police judiciaire aux juges pénaux en passant par les magistrats du parquet* » (*ibid.*, p. 216).

3. Introduction du rapport sur la modernisation du ministère de l'Intérieur, annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI).

4. Point 3.1.2 du rapport sur la modernisation du ministère de l'Intérieur préc.

Déontologie et sécurité

à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) s'éloigne alors que vient d'être publiée (au Journal officiel de la République française) l'ordonnance du 19 novembre 2025 portant réécriture de la partie législative du Code de procédure pénale⁵ (CPP).

Au demeurant, comment pouvait-il en être autrement, dès lors que le choix – critiquable et, du reste, critiqué⁶ – a été fait d'une réécriture à droit constant de ce Code⁷ ?

Cela étant posé, l'arrêt commenté, rendu le 11 juillet 2025 par le Conseil d'État⁸, permet d'appréhender cette contrainte temporelle

5. Ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture de la partie législative du CPP. Cette ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2029 (art. 57 de l'ordonnance). « *Un tel délai est nécessaire afin à fois de permettre la mise à jour des applicatifs métiers et des logiciels de travail du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur, et d'assurer dans les meilleures conditions possibles la formation des praticiens au nouveau CPP. Cette formation devra notamment donner lieu à la diffusion de nombreux outils pédagogiques, telles que des tables d'équivalence (ancien code/nouveau code et nouveau code/ancien code) interactives, pratiques et accessibles, et à la rédaction d'une circulaire générale de présentation du nouveau code* » (Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture de la partie législative du CPP).

6. Concernant ces critiques, voir, en particulier : BUISSON, Jacques, GUINCHARD, Serge. La loi d'habilitation relative à la réécriture du code de procédure pénale : un espoir puis ... une déception ? *Procédures*, avril 2024, n° 4, alerte 10.

7. Voir l'art. 2, al. 2, de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027.

8. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, n° 500257.

Déontologie et sécurité

sous l'angle de la déontologie gendarmique. En effet, le 24 juin 2024, un capitaine de la gendarmerie nationale, d'une section de recherches, s'est vu infliger une sanction de dix jours d'arrêts⁹ avec dispense d'exécution pour avoir tardé à finaliser une enquête sensible et médiatisée. Il s'agit de celle portant sur l'attaque de la caserne de la gendarmerie de Porto-Vecchio, perpétrée le 11 mars 2022, dans un contexte de troubles à l'ordre public consécutifs au décès en détention d'Yvan Colonna. La presse a relaté ces événements en ces termes : « *Visages masqués, ils sont armés de pierres, de palettes et de cocktails Molotov : pendant près de deux heures, 150 assaillants se déchaînent sur la gendarmerie de Porto-Vecchio, caillassant voitures et logements des militaires* »¹⁰.

Le 23 août 2024, le capitaine a saisi le tribunal administratif (TA) de Bastia d'un recours pour excès de pouvoir formé contre la décision de sanction du 24 juin 2024. C'était cependant ignorer que le Conseil d'État était compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ce litige¹¹. Dès lors, par une ordonnance du 3 janvier 2025¹², la présidente du TA de Bastia a transmis au Conseil d'État la requête

9. La sanction des arrêts est prévue au e) du 1° de l'art. L. 4137-2 du Code de la défense. On sait que ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution : Cons. const., décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, *M. Pierre T. et autre (Sanctions disciplinaires des militaires - Arrêts simples)*.

10. COLCOMBET, Louise, GAUTRONNEAU, Vincent, GEAI, Romain, WESFREID, Marcelo. Aggression d'Yvan Colonna : en Corse, le gouvernement lâche du lest mais les tensions restent fortes. *Le Parisien*, 11 mars 2022.

11. Art. R. 311-1, 3°, du Code de justice administrative (CJA).

12. TA Bastia, ord., 3 janvier 2025, n° 2401037. Cette ordonnance a été prise en

Déontologie et sécurité

présentée par le capitaine. Toutefois, les moyens de légalité interne soulevés par le requérant n'ont pas prospéré devant les juges du Palais-Royal. Pour l'essentiel¹³, ils ont jugé que les faits reprochés au capitaine, matériellement exacts (I), constituaient bien une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire (II). Ils ont également considéré que la sanction contestée – prononcée par l'autorité militaire de premier niveau¹⁴ – n'était pas disproportionnée (III).

application de l'art. R. 351-2 du CJA aux termes duquel « *lorsqu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence du Conseil d'État, son président transmet sans délai le dossier au Conseil d'État qui poursuit l'instruction de l'affaire. Si l'instruction de l'affaire révèle que celle-ci relève en tout ou partie de la compétence d'une autre juridiction, la chambre d'instruction saisit le président de la section du contentieux qui règle la question de compétence et attribue, le cas échéant, le jugement de tout ou partie des conclusions à la juridiction qu'il déclare compétente* ».

13. Dans la décision commentée, le Conseil d'État a indiqué que « *le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi* » (CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 8). Si le Conseil d'État n'a pas motivé davantage sa décision sur ce point, c'est que ce moyen était manifestement infondé. Il apparaît, en effet, à la lecture des conclusions du rapporteur public que le requérant alléguait « *l'existence d'un détournement de pouvoir, en évoquant (...) la modification apportée par son supérieur hiérarchique à sa notation au titre de l'année 2024 et la demande de ce dernier tendant à ce qu'il soit muté d'office* » (Nicolas Labrune, concl. sur CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, n° 500257, p. 20). Or, comme l'indique à juste titre le rapporteur public, « *même à les supposer établis, ces éléments (...) ne permett[aient] pas de caractériser un détournement de pouvoir* » (*ibid.*).

14. Pour mémoire, les autorités militaires investies du pouvoir disciplinaire « *sont désignées parmi les officiers et, exceptionnellement, les sous-officiers ou les officiers mariniers en position d'activité des forces armées et des formations rattachées. Elles*

Déontologie et sécurité

I. Un retard avéré dans la transmission de l'enquête au Parquet

En l'espèce, la décision de sanction attaquée était exempte d'erreur de fait¹⁵. Rappelons qu'en octobre 2022, le capitaine s'était vu confier la responsabilité de l'enquête relative à l'attaque de la caserne. Le procureur de la République ayant interrogé à deux reprises le commandant de la section de recherches sur l'état d'avancement de cette enquête, en février et en avril 2023, il a été demandé au capitaine, le 14 avril 2023, de finaliser l'enquête en mai 2023. Or, l'enquête n'a été finalisée qu'en février 2024, après plusieurs relances de sa hiérarchie. Le retard d'une durée de dix mois pris dans la transmission de l'enquête au Parquet est donc établi, peu importe que ce retard n'ait pas eu d'« incidence sur l'ampleur de la réponse pénale aux événements du 11 mars 2022 »¹⁶. En revanche, le Conseil d'État prend soin de souligner que le requérant ne contestait pas « que ce retard, dans une enquête sensible, a pu avoir des conséquences préjudiciables sur l'image de

sont réparties en trois niveaux en fonction de la nature des sanctions disciplinaires du premier groupe mentionnées à l'article R. 4137-25 [du Code de la défense] qu'elles sont habilitées à infliger » (art. R. 4137-10, al. 2, du Code de la défense).

¹⁵. L'erreur de fait constitue un motif d'illégalité sanctionné par le juge administratif depuis la célèbre jurisprudence *Camino* : CE, 14 janvier 1916, *Camino*. Pour un commentaire, voir : DELVOLVÉ, Pierre et alii. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Dalloz, Paris, 25^e éd., 2025, p. 186-190.

¹⁶. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 2.

Déontologie et sécurité

la gendarmerie »¹⁷.

II. Un retard fautif

Pour le Conseil d'État, ces faits – matériellement exacts – constituaient une faute susceptible de justifier une sanction disciplinaire¹⁸, le capitaine ayant manqué à son devoir d'obéissance, prévu à l'article D. 4122-3 du Code de la défense, aux termes duquel : « *En tant que subordonné, le militaire : / 1° Exécute loyalement les ordres qu'il reçoit. Il est responsable de leur exécution. En toutes occasions, il cherche à faire preuve d'initiative réfléchie et doit se pénétrer de l'esprit comme de la lettre des ordres ; / 2° A le devoir de rendre compte de l'exécution des ordres reçus. Quand il constate qu'il est matériellement impossible d'exécuter un ordre, il en rend compte sans délai (...)* ». La motivation en droit de la décision du Conseil d'État aurait mérité d'être enrichie par une référence aux dispositions de l'article R. 434-5 du Code de la sécurité intérieure (CSI), ici délaissées, et pourtant applicables. En effet, selon ces dispositions, « *le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique. (...) Le policier ou le gendarme rend compte à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique de l'exécution des ordres reçus ou, le cas échéant, des raisons de leur inexécution* ».

¹⁷. *Ibid.*

¹⁸. *Ibid.*, § 5.

Déontologie et sécurité

Toujours est-il qu'au fond, la solution ne faisait pas de doute. D'une part, l'exécution loyale et fidèle des ordres et instructions commande au gendarme, non pas seulement d'obéir, mais d'obéir en temps utile. Au demeurant, ce devoir d'obéissance, ainsi conçu, s'applique aussi à l'agent civil de la fonction publique, de sorte que, par exemple, un adjoint technique peut être sanctionné lorsqu'il effectue la tâche demandée (à savoir, le nettoyage de locaux) avec retard¹⁹. D'autre part, en cas d'impossibilité matérielle d'exécuter un ordre, le devoir d'obéissance impose au gendarme d'en rendre compte à sa hiérarchie. Or, le capitaine faisait seulement valoir qu'il était « *accaparé par d'autres urgences, dont sa hiérarchie avait connaissance* »²⁰. Il a, dès lors, commis une négligence coupable, car il aurait dû informer « *sa hiérarchie de l'impossibilité de se conformer à l'échéance fixée* »²¹ et échanger « *avec elle sur la priorisation à opérer entre les différentes enquêtes en cours* »²².

III. Une sanction proportionnée

Classiquement, et conformément à sa célèbre jurisprudence *Dahan* de 2013²³, le Conseil d'État a exercé un entier contrôle juridictionnel sur la sanction disciplinaire prise à l'encontre du capitaine en

¹⁹. Voir, par exemple, CAA Lyon, 3^e ch., 30 avril 2024, n° 22LY02714.

²⁰. Nicolas Labrune, concl. préc., p. 20.

²¹. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 5.

²². *Ibid.*

²³. CE, Ass., 13 novembre 2013, *Dahan*, n° 347704.

Déontologie et sécurité

vérifiant qu'elle était proportionnée à la gravité de la faute.

En premier lieu, le Conseil d'État a écarté l'argumentation inopérante du requérant qui prétendait pouvoir remettre en cause la sanction litigieuse, en excipant du fait que « *d'autres gendarmes chargés d'enquêtes dont les délais de traitement ont également été dépassés ou ayant commis d'autres agissements répréhensibles au sein de son unité n'auraient fait l'objet d'aucune procédure disciplinaire* »²⁴. À la supposer établie, cette circonstance était « *sans incidence sur la légalité de la décision attaquée* »²⁵ : les faits commis par le capitaine demeurent fautifs, quel que soit le comportement des autres enquêteurs de l'unité.

En second lieu, au regard des responsabilités de cet officier et de la nature des faits reprochés, le Conseil d'État a jugé que « *l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas (...) pris une sanction disproportionnée en lui infligeant (...) une sanction du premier groupe de dix jours d'arrêts avec dispense d'exécution* »²⁶. À vrai dire, cette solution ne surprend guère pour deux raisons. *Primo*, la sanction prononcée – de surcroît avec dispense d'exécution – était somme toute peu sévère. *Secundo*, et comme il en a l'habitude, le juge a tenu à préserver le pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire, en se refusant à rechercher « *si la sanction choisie (...) était la seule adaptée à la gravité de la faute* »²⁷. Il a contrôlé uniquement que la

²⁴. CE, 7^e ch., 11 juillet 2025, préc., § 7.

²⁵. *Ibid.*

²⁶. *Ibid.*

²⁷. Sophie Roussel, concl. sur CE, 2^e et 7^e ch. réunies, 25 octobre 2018, n° 413590, p. 3.

Déontologie et sécurité

sanction s'inscrivait « *dans les bornes du minimum exigible et du maximum admissible* »²⁸.

Ajoutons qu'au-delà de l'arrêt et de cette sanction disciplinaire, le comportement du capitaine pourrait avoir eu des répercussions sur sa notation judiciaire, laquelle « *est prise en compte pour toute décision d'avancement* »²⁹. À ce titre, il convient de rappeler effectivement que, tous les deux ans, les procureurs généraux procèdent – par l'intermédiaire, notamment, des procureurs de la République de leur ressort³⁰ – à l'évaluation de l'activité des officiers de police judiciaire (OPJ) en prenant en considération un certain nombre de critères³¹, à l'instar des relations professionnelles avec l'autorité judiciaire, de la qualité de la coordination de l'activité de police judiciaire du service ou de l'unité et de la capacité à conduire les investigations.

En définitive, cette décision fournit une illustration de la portée considérable du devoir d'obéissance hiérarchique qui implique, en particulier, d'exécuter les ordres et instructions de façon ponctuelle. Il reste que l'obligation d'obéir n'est pas absolue puisqu'elle est assortie d'une exception, consignée d'ailleurs dans les articles précités des Codes de la défense et de la sécurité intérieure, parfois qualifiée de « *théorie des baïonnettes intelligentes* », à savoir le

28. *Ibid.*

29. Art. 19-1 du CPP.

30. Art. D. 44-2, alinéa 2, du CPP.

31. Art. D. 44-3 du CPP.

Déontologie et sécurité

devoir de désobéir à un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public³². C'est là un autre sujet...

32. Selon le 3° de l'article D. 4122-3 du Code de la défense, « en tant que subordonné, le militaire ne doit pas exécuter un ordre prescrivant d'accomplir un acte manifestement illégal ou contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et aux conventions internationales en vigueur ». Aux termes du premier alinéa du premier paragraphe de l'article R. 434-5 du CSI, « le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

Sandrine RICHARD

Transparence algorithmique et secret des affaires : l'impossible conciliation ?

L'essor rapide des systèmes d'intelligence artificielle (IA), en particulier ceux fondés sur l'apprentissage automatique et les modèles génératifs, a profondément transformé les modalités de prise de décision dans les sphères économique, administrative et juridictionnelle. Ces systèmes, caractérisés par leur opacité structurelle, leur non-déterminisme partiel et leur capacité d'apprentissage continu, remettent en cause les cadres juridiques traditionnels de l'imputabilité, du contrôle et de la responsabilité¹.

Face à ces transformations, le droit européen et français a progressivement érigé la transparence algorithmique en principe central de la régulation numérique. Initialement consacrée dans le champ de la protection des données personnelles, notamment à travers les obligations d'information prévues par le Règlement général sur la protection des données (RGPD)², cette exigence a connu une extension significative avec l'adoption du règlement sur l'intelligence artificielle (*AI Act*). La transparence y est conçue non plus seulement comme un droit subjectif, mais comme un instrument de gouvernance *ex ante*, destiné à permettre

1. PASQUALE, Frank. *The Black Box Society : : The Secret Algorithms That Control Money*. Harvard University Press, 2015, 320 p.

2. Règlement (UE) 2016/679, art. 13 à 15.

Droit de l'espace numérique

l'évaluation et la maîtrise des risques systémiques liés aux systèmes d'IA³.

Au sens du droit de l'Union européenne, un système d'IA désigne « *un système automatisé conçu pour fonctionner à différents niveaux d'autonomie et pouvant faire preuve d'une capacité d'adaptation après son déploiement, et qui, pour des objectifs explicites ou implicites, déduit, à partir des entrées qu'il reçoit, la manière de générer des sorties telles que des prédictions, du contenu, des recommandations ou des décisions susceptibles d'influencer des environnements physiques ou virtuels* ».

Toutefois, cette exigence croissante se heurte à un autre pilier du droit de l'Union : la protection du secret des affaires, consacrée par la directive (UE) 2016/943 comme un levier essentiel de la compétitivité et de l'innovation⁴. Dans l'économie de l'IA, les modèles, architectures, jeux de données et paramètres d'entraînement constituent souvent le cœur de la valeur économique des entreprises, sans nécessairement être protégés par des droits de propriété intellectuelle classiques⁵.

Dès lors, une tension structurelle apparaît entre deux exigences de rang comparable : assurer la transparence nécessaire à la protection des droits fondamentaux et à l'effectivité du contrôle, sans porter une atteinte disproportionnée au secret des affaires. Si le

³. Considérants et art. 9 à 15 du règlement IA.

⁴. Directive (UE) 2016/943 du 8 juin 2016.

⁵. DE STREEL, Alexandre, BUITEN, Miriam, PEITZ, Martin. *EU liability rules for the age of Artificial Intelligence*. Rapport du *Center on Regulation in Europe (CERRE)*, mars 2021, 74 p.

Droit de l'espace numérique

législateur européen affirme la possibilité de cet équilibre, force est de constater que les mécanismes de conciliation demeurent fragmentés et largement renvoyés à l'interprétation des autorités de contrôle et des juridictions. À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a récemment rendu un arrêt sur l'interprétation du RGPD et son articulation avec le secret des affaires. Cette décision renforce le droit des individus à obtenir des explications sur l'utilisation de leurs données, même lorsque des entreprises invoquent le secret⁶.

Le litige à l'origine de cette décision s'est déroulé en Autriche. Un opérateur de téléphonie mobile a refusé un contrat à une cliente au motif d'une évaluation de solvabilité jugée insuffisante. Cette évaluation avait été réalisée de manière automatisée par Dun & Bradstreet Austria, une entreprise spécialisée dans le *credit scoring*.

Dun & Bradstreet Austria « *n'aurait pas suffisamment motivé pourquoi elle n'aurait pas pu fournir ces informations* » à la personne concernée. « *Dans le cadre du litige qui s'en est suivi, une juridiction autrichienne a constaté, par décision définitive, que Dun & Bradstreet avait violé le règlement général sur la protection des données (RGPD)* ».

6. Évaluation de crédit automatisée : la personne concernée a droit à ce qu'on lui explique comment la décision a été prise à son égard. Arrêt de la Cour dans l'affaire C-203/22 | Dun & Bradstreet Austria. Communiqué de presse n° 22/25, 27 février 2025 [en ligne]. Disponible sur : <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-02/cp250022fr.pdf>

Droit de l'espace numérique

Dans son arrêt, la CJUE précise que « *le responsable du traitement doit décrire la procédure et les principes concrètement appliqués de telle manière que la personne concernée puisse comprendre quelles données à caractère personnel ont été utilisées et de quelle manière lors de la prise de décision automatisée* ».

Cette obligation de transparence inscrite dans le RGPD signifie que les entreprises doivent transmettre « *des informations utiles sur la logique sous-jacente* » à la prise de décision automatisée en question. Cette transparence s'applique à tout outil de notation ou d'évaluation, que ce soit pour le crédit, l'assurance, le recrutement, la santé... La CJUE considère que le RGPD prévaut sur le recours au secret des affaires pour éviter de communiquer des informations aux personnes concernées. Une entreprise ne peut plus invoquer le secret des affaires pour refuser un droit d'accès aux données personnelles.

« *Pour le cas où le responsable du traitement considère que les informations à fournir comportent des données de tiers protégées ou des secrets d'affaires, il doit communiquer ces informations prétendument protégées à l'autorité de contrôle ou à la juridiction compétentes* », explique la Cour. Il incombe alors à ces dernières de pondérer les droits et les intérêts en cause aux fins de déterminer l'étendue du droit d'accès aux dites informations de la personne concernée.

La Cour précise que « *le RGPD s'oppose à l'application d'une disposition nationale qui exclut, en principe, le droit d'accès en question, lorsqu'il compromettrait un secret d'affaires du responsable du traitement ou d'un tiers* ».

Droit de l'espace numérique

Cette décision a des conséquences importantes sur les modèles de systèmes d'IA et la transparence des algorithmes. Les entreprises ont ainsi une responsabilité accrue dans l'utilisation des outils de notation ou d'évaluation qui doivent impérativement être documentés et explicables auprès des personnes concernées.

Les entreprises doivent revoir leur approche et mettre en place des procédures de transparence accrues. Les parties prenantes ont un droit d'accès aux critères des décisions automatisées. Les entreprises doivent être en mesure d'expliquer le fonctionnement de leurs algorithmes ainsi que les données utilisées et leur finalité. Elles doivent fournir une documentation composée d'informations précises des critères de décision automatisée. Elles doivent mettre en place des procédures internes de réponse aux demandes des individus sur le traitement de leurs données. Les méthodes utilisées doivent être explicables, non discriminatoires et conformes au RGPD.

Les contrats et la politique de générale de protection des données mais aussi les procédures internes pour garantir la conformité et transparence doivent être révisés.

I. La montée en puissance de la transparence algorithmique comme exigence juridique structurante

A. Les fondements juridiques de la transparence

La transparence algorithmique trouve son origine dans les exigences liées à l'État de droit et à la protection juridictionnelle

Droit de l'espace numérique

effective. La jurisprudence européenne a constamment rappelé que toute décision produisant des effets juridiques doit être intelligible et contestable⁷. Le RGPD a constitué une première traduction normative de ce principe dans l'environnement numérique, en imposant des obligations d'information « *sur la logique sous-jacente* » aux décisions automatisées⁸.

Toutefois, la portée exacte de ces dispositions a fait l'objet de débats doctrinaux nourris, notamment quant à l'existence ou non d'un véritable « *droit à l'explication* »⁹. L'*AI Act* marque un changement d'échelle : la transparence n'y est plus uniquement orientée vers l'individu, mais vers les autorités de régulation, dans une logique de supervision systémique des risques^[^9].

B. La transparence comme instrument de gouvernance *ex ante*

Le recours à la transparence comme outil de gouvernance traduit un glissement du droit de la responsabilité vers un droit de la conformité. Comme le souligne une partie de la doctrine, le droit de l'IA repose moins sur la sanction *ex post* des dommages que sur l'anticipation des risques par des obligations organisationnelles et procédurales.

7. CJUE, aff. C-269/90, « Technische Universität München ».

8. RGPD, art. 22.

9. WACHTER, Sandra, MITTELSTADT, Brent, FLORIDI, Luciano. *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*. Janvier 2017, 2016, 47 p.

Droit de l'espace numérique

Cette logique s'inscrit dans une tendance plus large du droit européen du numérique, déjà observable dans le *Digital Services Act* (DSA) et le *Digital Markets Act* (DMA), où la transparence constitue une condition du contrôle réglementaire¹⁰. Toutefois, cette extension fonctionnelle de la transparence accentue mécaniquement les tensions avec la protection des informations sensibles.

II. Le secret des affaires : un rempart juridique fragilisé par les exigences de transparence

A. Le secret des affaires comme actif stratégique

La directive (UE) 2016/943 définit le secret des affaires autour de trois critères cumulatifs : le caractère secret, la valeur commerciale et l'existence de mesures de protection raisonnables¹¹. Le caractère secret est l'information qui n'est généralement pas connue ou facilement accessible aux personnes du milieu professionnel concerné. La valeur commerciale est liée au fait que l'information tire sa valeur économique précisément de son caractère secret. Enfin, les mesures de protection raisonnables sont les mesures actives pour maintenir le secret : accès restreints, accord de non-divulgence (*Non Disclosure Agreement* – NDA), chiffrement, journalisation. Sans protection, pas de secret d'affaires reconnu

¹⁰. Règlement (UE) 2022/2065 (DSA).

¹¹. Dir. 2016/943, art. 2.

Droit de l'espace numérique

juridiquement. Dans le secteur de l'IA, cette protection joue un rôle central, les innovations étant souvent difficilement brevetables en raison de leur caractère abstrait ou évolutif¹².

La doctrine a ainsi souligné que le secret des affaires constitue, pour les entreprises technologiques, un substitut fonctionnel aux droits de propriété intellectuelle traditionnels. Toute obligation de divulgation excessive est donc susceptible de produire des effets irréversibles sur la valeur économique des actifs informationnels.

B. Les points de friction concrets

Les exigences de transparence prévues par l'*AI Act* posent plusieurs difficultés pratiques. L'accès des autorités aux modèles et aux données, même assorti d'obligations de confidentialité, n'est pas exempt de risques, notamment en matière de fuites, de circulation interinstitutionnelle ou d'utilisation secondaire de l'information.

En outre, la communication d'éléments explicatifs aux utilisateurs ou aux victimes potentielles peut faciliter des stratégies de rétro-ingénierie, comme l'ont montré plusieurs études économiques et techniques. Ainsi, la protection du secret des affaires apparaît fragilisée non par une remise en cause explicite, mais par une érosion cumulative des obligations de confidentialité.

¹². EUROPEAN PATENT OFFICE. *Artificial intelligence*. Disponible sur : <https://www.epo.org/en/news-events/in-focus/ict/artificial-intelligence>

Droit de l'espace numérique

III. Une conciliation juridiquement incertaine

A. Les mécanismes de sauvegarde existants

Le législateur européen a tenté d'anticiper ces tensions en insérant des clauses de sauvegarde, notamment dans l'*AI Act*, qui précise que les obligations de transparence s'exercent sans préjudice de la protection du secret des affaires¹³. Cette formule, classique en droit de l'Union, demeure toutefois largement programmatique.

L'accès différencié aux informations (autorités vs public) et les obligations de confidentialité renforcées constituent des garde-fous importants, mais insuffisamment opérationnels en l'absence de standards harmonisés¹⁴.

B. Les limites structurelles du cadre actuel

La notion de « *transparence appropriée* » ou « *suffisante* » demeure juridiquement indéterminée, laissant une marge d'appréciation considérable aux autorités nationales. Cette incertitude favorise une sur-conformité défensive, coûteuse pour les entreprises, ou à l'inverse une exposition accrue au contentieux.

Par ailleurs, l'articulation imparfaite entre les différents instruments

¹³. *AI Act*, art. 78.

¹⁴. EDPB-EDPS. *Joint Opinion 5/2021 on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*. Juin 2021.

Droit de l'espace numérique

européens (RGPD, *AI Act*, directive sur la responsabilité en matière d'IA) contribue à une fragmentation normative préjudiciable à la sécurité juridique¹⁵.

IV. Vers un dépassement de l'opposition transparence/secret ?

A. Une transparence graduée et fonctionnelle

Une partie croissante de la doctrine plaide pour une distinction claire entre explicabilité fonctionnelle et divulgation technique¹⁶. L'objectif n'est pas de rendre les systèmes d'IA intégralement transparents, mais de permettre un contrôle effectif adapté aux besoins des différents acteurs.

B. Le rôle des standards et des tiers de confiance

La normalisation technique (ISO, CEN-CENELEC) et le recours à des audits réalisés par des tiers certifiés pourraient jouer un rôle déterminant dans la conciliation des intérêts en présence¹⁷. Ces

¹⁵. COMMISSION EUROPÉENNE. *Impact Assessment of the Regulation on Artificial intelligence* [en ligne]. Disponible sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-regulation-artificial-intelligence>

¹⁶. RENDA, Andrea. *Artificial Intelligence Ethics, governance and policy challenges*. Rapport du Centre for European Policy Studies (CEPS), février 2019, 152 p. Disponible sur : https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/02/AI_TFR.pdf*

¹⁷. ISO-IEC JOINT TECHNICAL COMMITTEE (JTC 1). *ISO/IEC JTC 1/SC 42. Artificial*

Droit de l'espace numérique

mécanismes permettraient de déplacer la transparence vers des processus contrôlés, limitant l'exposition directe des secrets industriels.

L'entrée en application de l'*AI Act* ne saurait être comprise comme l'achèvement du processus normatif de régulation de l'IA, mais bien comme l'ouverture d'une phase nouvelle, marquée par un déplacement du centre de gravité du droit : de la production des normes vers leur implémentation, leur interprétation et, inévitablement, leur contentieux. C'est à ce stade que se cristallisera, de manière décisive, la tension entre transparence algorithmique et protection du secret des affaires.

Sur le plan de l'implémentation, l'*AI Act* repose sur une architecture normative exigeante mais largement dépendante de mécanismes secondaires – lignes directrices, codes de conduite, normes harmonisées, pratiques des autorités nationales compétentes – dont la cohérence et l'effectivité restent incertaines. Cette dépendance accentue le risque d'une régulation à géométrie variable, dans laquelle la portée concrète des obligations de transparence sera déterminée moins par le texte du règlement lui-même que par l'interprétation administrative et technique qui en sera faite. Or, dans un domaine caractérisé par une forte asymétrie d'expertise entre autorités, opérateurs économiques et justiciables, cette délégation normative *de facto* est susceptible de fragiliser la

Intelligence [en ligne]. Disponible sur : <https://jtc1info.org/sd-2-history/jtc1-subcommittees/sc-42/>

Droit de l'espace numérique

prévisibilité du droit et l'égalité de traitement des acteurs.

La question du secret des affaires apparaît ici comme un point de friction majeur. Si l'*AI Act* affirme explicitement la nécessité de préserver les informations commercialement sensibles, il demeure largement silencieux sur les modalités concrètes de cette protection face aux exigences de documentation, d'audit et d'accès à l'information algorithmique. Cette indétermination ouvre la voie à des conflits interprétatifs structurants : jusqu'où l'obligation de transparence peut-elle s'étendre sans porter une atteinte disproportionnée aux actifs immatériels protégés par le droit de l'Union ? Et selon quels critères objectifs cette proportionnalité devra-t-elle être appréciée ?

C'est précisément sur ce terrain que se dessinera une jurisprudence déterminante. Les juridictions nationales, puis la CJUE seront appelées à arbitrer des litiges opposant, d'une part, des autorités de contrôle ou des justiciables invoquant un droit à l'information, à l'explicabilité ou à la contestation, et, d'autre part, des opérateurs économiques revendiquant la protection du secret des affaires, de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété intellectuelle. Ces contentieux ne se limiteront pas à des questions techniques ; ils mettront en jeu des arbitrages fondamentaux entre droits de valeur constitutionnelle, appelant un contrôle de proportionnalité particulièrement délicat.

Il est prévisible que la jurisprudence adopte, dans un premier temps, une approche pragmatique et casuistique, fondée sur l'analyse des finalités poursuivies par la demande de transparence et sur la qualité du destinataire de l'information. Toutefois, une telle

Droit de l'espace numérique

approche, si elle n'est pas rapidement structurée par des principes directeurs clairs, risque d'aboutir à une fragmentation interprétative du droit de l'IA, renforçant l'insécurité juridique et incitant les acteurs les plus exposés à des stratégies de minimisation de l'innovation ou de délocalisation normative.

Dans cette perspective, l'enjeu doctrinal majeur ne réside pas seulement dans l'interprétation des dispositions de l'*AI Act*, mais dans la construction jurisprudentielle d'un véritable régime juridique de l'accès différencié à l'information algorithmique. Ce régime devra articuler, de manière systémique, les exigences de contrôle démocratique, de protection des droits fondamentaux et de préservation des secrets d'affaires, en s'appuyant sur des mécanismes institutionnels de confiance – audits sous confidentialité, experts indépendants, procédures contradictoires sécurisées – plutôt que sur une logique de divulgation généralisée.

À défaut d'une telle évolution, le risque est que l'*AI Act* produise un effet paradoxal : renforcer symboliquement la transparence tout en affaiblissant, dans la pratique, la capacité des juridictions et des autorités à exercer un contrôle effectif sur les systèmes d'IA les plus complexes, tout en dissuadant l'investissement et l'innovation. La réussite du modèle européen de régulation de l'IA dépendra ainsi moins de la rigueur de ses interdictions ou de l'étendue de ses obligations que de la capacité du juge et du régulateur à instituer une rationalité jurisprudentielle stable, proportionnée et économiquement soutenable de la transparence algorithmique.

En définitive, c'est dans la confrontation entre le texte de l'*AI Act*, sa mise en œuvre administrative et la jurisprudence à venir, que se

Droit de l'espace numérique

jouera la véritable normativité du droit européen de l'IA. Cette normativité ne pourra s'affirmer durablement qu'à condition de dépasser une conception abstraite de la transparence pour en faire un instrument juridiquement maîtrisé de gouvernance technologique, capable de concilier exigence démocratique, sécurité juridique et dynamique d'innovation.

La protection des mineurs en ligne : état des lieux

Selon Santé publique France, les mineurs de 6 à 17 ans passent en moyenne 4h11¹ par jour sur un écran : plus de la moitié du temps est dédiée aux jeux, l'autre aux réseaux sociaux. Plutôt que la voie de l'interdiction, la loi française et européenne a choisi celle de la régulation en contraignant les plateformes à assainir les contenus en ligne. Toutefois, face à la multiplication de la haine en ligne, à l'accès facilité à des contenus sexuels, violents ou haineux, aux *fake news* et l'émergence de drames² : cette voie est-elle efficace ? Internet est-il réellement une zone de non-droit justifiant des mesures fortes, à l'instar de l'annonce récente du président de la République déclarant vouloir interdire les réseaux sociaux aux mineurs de moins de 15 ans, mesure désormais votée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2026 ?

1. *Enfants et écrans : à la recherche du temps perdu* [en ligne]. Vie publique. Rapport rendu en avril 2024 par une Commission d'experts issus de la « société civile » à la demande du Président de la République. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/293978-exposition-des-enfants-aux-ecrans-rapport-au-president-de-la-republique>

2. 20 MINUTES avec AFP. Bretagne : Après le suicide de son fils de 15 ans, une mère dénonce le silence des plateformes numériques [en ligne]. *20 Minutes*, 9 décembre 2025. Disponible sur : <https://www.20minutes.fr/societe/4190583-20251209-bretagne-apres-suicide-fils-15-ans-mere-denonce-silence-plateformes-numeriques>

Droit de l'espace numérique

On ne compte plus les rapports expliquant les effets néfastes d'un usage excessif des écrans : les risques d'addiction, l'impact sur les compétences émotionnelles et sociales, la qualité du sommeil, la prise de poids par diminution de l'activité physique ; ce, sans compter les mineurs victimes de méfaits en ligne (arnaques, harcèlement, usurpation d'identité, etc.). Ils représentent une population plus fragile et perméable, notamment aux biais induits par les algorithmes qui renforcent à terme nos préjugés existants au regard de l'effacement de la diversité des types de contenu. Les utilisateurs s'enferment alors progressivement dans ce monde numérique régi par ses propres codes.

Pour autant, affirmer qu'Internet est une zone de non-droit serait faux. Le droit français encadre de nombreux mésusages, tant avec des dispositifs existants qui s'adaptent à l'usage des nouvelles technologies qu'en déployant de nouvelles infractions ; aussi les pouvoirs publics déploient-ils des moyens dédiés tant humains que juridiques et techniques.

Concernant les infractions, force est de constater que le droit existant s'adapte, pour certaines, parfaitement aux mésusages constatés en ligne où Internet n'est qu'un moyen comme un autre. À titre d'exemple, les mineurs ont été particulièrement exposés lors du confinement à des escroqueries ou abus de faiblesse. Alors qu'ils jouaient paisiblement sur leur jeu vidéo préféré ou « surfaient » sur le web, ils ont été ciblés par du *scamming* (faire croire que vous avez gagné un prix sous réserve de verser une somme dérisoire), du chantage à la webcam ou encore inondés de liens vers des sites frauduleux prétendant vendre à prix attractif des *skins* de leur jeu

Droit de l'espace numérique

vidéo préféré. Ainsi, des dispositions existantes prévoient déjà une **aggravation des peines** lorsque la victime est mineure tant pour l'escroquerie (article 313-2 du Code pénal) que l'abus de confiance (article 223-15-2 du Code pénal).

Pour d'autres infractions, le législateur a décidé de faire, non pas de la minorité, mais **des moyens de communication électroniques³, une circonstance aggravante**. En effet, par sa simplicité d'accès et d'usage, ainsi qu'en raison d'un certain sentiment d'impunité favorisé par l'anonymat en ligne (tout relatif en réalité), Internet peut être facilitateur de certaines infractions. Il en va ainsi du harcèlement et particulièrement du « *raid numérique* » créé par la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. En effet, les mineurs et les femmes sont particulièrement exposés à ces pratiques⁴ où plusieurs utilisateurs commentent ou partagent des commentaires qui, additionnés se transforment en véritable « acharnement » pour la victime. Le « *raid numérique* » permet de sanctionner une personne, même si elle n'a pas réitéré ses propos, dès lors qu'ils s'intègrent dans ce phénomène de bande

3. Article L. 32 du Code des postes et communications électroniques : « *un système permettant l'émission, la transmission et la réception de signes, signaux, écrits, images ou sons par voie électromagnétique* » (= SMS, courriel, messagerie instantanée, site Internet, application...).

4. DELOUCHE-BERTOLASI, Charles. GP Explorer 2 : l'influenceuse Manon Lanza victime d'un raid sexiste et haineux [en ligne]. *Libération*, 9 septembre 2023. Disponible sur : https://www.liberation.fr/economie/economie-numerique/gp-explorer-2-linfluenceuse-manon-lanza-victime-dun-raid-sexiste-et-haineux-apres-son-accident-20230911_6GA6KVIEQ5B45DMD3K4OVVSCKY/

Droit de l'espace numérique

en ligne en quelque sorte. En sanctionnant un tel acte, le législateur tend aussi à responsabiliser les internautes. Il en va de même du *happy slapping* : l'article 222-33-3 du Code pénal sanctionne les personnes filmant des scènes de violence par les mêmes peines que celles encourues par l'auteur, peine également aggravée lorsque la victime est mineure. Enfin, une multitude d'infractions sont aggravées lorsque l'auteur a utilisé un moyen de communication électronique pour entrer en contact avec la victime mineure : le viol, les agressions sexuelles et le proxénétisme.

A contrario, certaines pratiques sont nées avec ces nouveaux moyens de communication et ont nécessité un encadrement spécifique. Il en va ainsi des piratages de comptes (réseaux sociaux, jeux, boîte mail, etc.), de l'accès facilité à la vente de biens illicites (par exemple les drogues) ou du pillage de données personnelles. Avec l'explosion des usages numériques (réseaux sociaux, *cloud*, messagerie instantanée), les utilisateurs, mineurs inclus, partagent énormément de leur vie personnelle à travers leurs réseaux : où ils vont, ce qu'ils font, ce qu'ils ressentent, avec qui ils échangent, etc. Autant de données exploitables pour des personnes mal intentionnées, de la revente pour des campagnes de *phishing* à l'escroquerie, voire à l'usurpation d'identité. Dès 1994, le Code pénal renforce la protection des systèmes informatiques en sanctionnant les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données. À titre d'exemple, l'article 323-1 du Code pénal réprime « *le fait d'accéder ou de se maintenir, frauduleusement, dans tout ou partie d'un système de traitement automatisé de données* » de trois ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende. La peine est encore plus lourde lorsque l'auteur des faits supprime, modifie ou altère le

Droit de l'espace numérique

fonctionnement du système. Mais quid des données en accès libre qui sont réutilisées à des fins malveillantes ? Récemment, des jeunes femmes dénonçaient le détournement de leur photo personnelle avec de l'IA afin de les dénuder, le tout réalisé par de parfaits inconnus⁵. Ces *deepfakes* (des trucages de photos ou de vidéos) inondent désormais la Toile, semant de plus en plus de doutes sur ce qui réel ou ne l'est pas. La diffusion auprès de tiers ou du public de montage de photos ou vidéos truqués était déjà un délit réprimé par l'article 226-8 du Code pénal. Cependant, la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique est venue spécifiquement encadrer les montages réalisés par un traitement algorithmique ainsi que réprimer plus sévèrement (2 ans d'emprisonnement et 45 000€ d'amende) ceux réalisés par un service de communication au public en ligne. Dans la même logique, la pratique du *revenge porn* (le fait de capter, enregistrer et/ou diffuser des images et vidéos à caractère sexuel sans le consentement de la personne) n'est pas nouvelle mais les conséquences décuplées à l'ère des nouvelles technologies où l'information se propage à grande vitesse. Les mineurs sont particulièrement exposés aux menaces de diffusion de tels contenus : chantage à la webcam, diffusion de photos en identifiant le mineur concerné, etc. Ainsi, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique est venue renforcer la répression des

5. VASSEUR, Victor. GROK : l'intelligence artificielle qui déshabille les femmes sur X [en ligne]. *Radio France*, 9 mai 2025. Disponible sur : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/net-plus-ultra/net-plus-ultra-du-vendredi-09-mai-2025-5629119>

Droit de l'espace numérique

atteintes à la vie privée lorsqu'elles concernent des images à caractère sexuel : que ce soit le fait de capter, enregistrer ou diffuser sans le consentement de la personne, la peine est portée à 2 ans d'emprisonnement et 45 000€ (article 226-2-1 du Code pénal).

Tout ce qui touche à la sexualité est particulièrement pris en compte par le législateur. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance sanctionne les majeurs qui utiliseraient un moyen de communication électronique pour réaliser des propositions de nature sexuelle à l'encontre des mineurs (articles 227-22-1 et -2 du Code pénal) : que ce soit une simple proposition suivie ou non d'une rencontre (5 ans d'emprisonnement et 75 000€ d'amende) ou le fait de l'inciter à commettre des actes sexuels sur lui-même ou autrui (7 ans d'emprisonnement et 100 000€ d'amende). Plus récemment, le législateur est allé plus loin. Face à la facilité déconcertante offerte par Internet pour accéder à des contenus pornographiques, la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique est venue imposer un contrôle d'âge pour les sites pornographiques. Les plateformes ont, depuis, l'obligation de vérifier l'âge de leur visiteur. Techniquement, il a fallu trouver une solution pour protéger également sa vie privée. Ainsi, c'est un tiers qui vérifie et certifie l'âge, permettant au site de faire le tri sans connaître l'identité du visiteur. Pour s'assurer de l'efficacité de la mesure, des sanctions administratives et pénales ont été mises en place. D'une part, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) peut exiger le blocage d'accès à un site sous 48 heures et aller jusqu'à la sanction pécuniaire de 3 % du chiffre d'affaires. D'autre part, un délit a été

Droit de l'espace numérique

créé pour sanctionner les plateformes qui n'auraient pas mis en place les mesures nécessaires⁶.

En dehors du champ pénal, le droit administratif se renforce également pour lutter contre les contenus illicites. C'est tout l'enjeu des règlements européens, le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), entrés en vigueur en 2024, qui visent à réguler les plateformes en ligne (réseaux sociaux, applications, plateformes de jeux, de streaming...) : le DMA se concentre plus sur les activités économiques et le droit à la concurrence, le DSA, quant à lui, s'attaque aux contenus illicites. Ce dernier met en place plusieurs mesures à la fois préventives et curatives. Premièrement, les plateformes doivent mettre en oeuvre des mécanismes de signalement accessibles et traiter de manière diligente ces signalements. Pour s'assurer de l'effectivité de la politique de modération mise en place, les plateformes doivent publier des rapports annuels de transparence. En outre, le DSA exige des mesures spécifiques pour préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment des contenus préjudiciables et des atteintes à sa vie privée. À ce titre, il prohibe par exemple le *profiling* commercial (diffusion de publicités basée sur le comportement en ligne ou les données personnelles), dès lors que la plateforme ne peut ignorer la minorité de l'utilisateur. Il prévoit également l'obligation de retirer sous 24 heures les contenus pédopornographiques signalés par les forces de l'ordre, sous peine de sanction financière (jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires mondial). Pour autant, en France, l'ARCOM dispose

6. Article 227-24 du Code pénal.

Droit de l'espace numérique

déjà depuis 2014 de la possibilité de faire procéder au blocage et au déréférencement des sites Internet de type pédopornographique. La Commission européenne est venue également éclairer le DSA de lignes directrices qui n'ont pas de valeur contraignante mais qui serviront probablement de guide aux juridictions. Les axes d'efforts soulignés sont les suivants :

- la vérification de l'âge : les plateformes doivent adopter des mécanismes d'estimation ou de vérification robustes et **proportionnés** à l'exposition des mineurs à des contenus préjudiciables (pornographie, jeux d'argent, etc.). Comme évoqué ci-dessus, plus le contenu est sensible et préjudiciable, plus le moyen de vérification doit être robuste (= vérification d'identité), à défaut, l'estimation peut être jugée insuffisante ;
- les paramètres de compte par défaut doivent être protecteurs des informations personnelles du mineur : l'accès à leur information doit être approuvé et l'allègement des mesures de protection découragé ;
- l'inscription sur une plateforme doit expliquer les risques pour les mineurs et prévoir une suppression facilitée de leur compte ;
- la plateforme doit désactiver ou restreindre les usages addictifs : notifications *push* par défaut, lecture automatique, etc. ;
- lutter contre les pratiques commerciales : interdire le profilage pour les profils « mineurs », assurer l'identification d'un contenu commercial, empêcher la publicité de contenus préjudiciables (monnaie virtuelle, *pay to win*, etc.) ;
- dans le cadre de leur politique de modération et de transparence, nommer un responsable en charge de la sécurité numérique des

Droit de l'espace numérique

mineurs (évaluation régulière des risques, adaptation des mesures de protection, etc.).

En sus de l'ensemble de ces dispositions, les forces de sécurité intérieure se sont dotées de moyens adaptés pour faire face à ces menaces en ligne. Le ministère de l'Intérieur a réuni la police et la gendarmerie au sein d'un commandement unique pour le cyberspace. La gendarmerie nationale, quant à elle, a pu s'appuyer sur des moyens existants grâce au virage numérique pris il y a plusieurs années. L'institution dispose de militaires spécialement formés (correspondants nouvelles technologies, enquêteurs sous pseudonyme, cyberenquêteurs, etc.), d'unités dédiées à la fois territoriale (section opérationnelle de lutte contre les cybermenaces, section d'appui numérique) et nationale (unité nationale cyber, unité nationale de police judiciaire, pôle judiciaire de la gendarmerie nationale, etc.). L'enjeu est également d'être saisi le plus vite possible par les victimes : début 2025, le ministère de l'Intérieur a déployé la plateforme 17CYBER⁷ qui permet aux victimes de cyberattaques de contacter les forces de l'ordre. Ce n'est pas une IA mais bien un militaire ou un policier spécialement formé qui échange avec la victime pour appréhender la situation, analyser la menace et l'orienter pour la suite.

Les moyens d'enquête se sont également étoffés au fil du temps. Sur le plan technique, ont été déployés d'importants moyens individuels mobiles (Neogend, Ubiquity, tablette) au profit des

7. Voir : <https://www.cybermalveillance.gouv.fr/17cyber>

Droit de l'espace numérique

gendarmes et des policiers. De nouveaux systèmes d'information permettant de recouper des milliers de données ont également été créés, en ayant parfois recours aux algorithmes et à l'IA (détection de *deepfakes*, outils de prédiction, par exemple) tout en étant strictement encadré juridiquement. Enfin, les investigations numériques se sont multipliées depuis l'enquête sous pseudonyme (qui permet aux gendarmes de se faire passer notamment pour des mineurs lors d'infiltrations du milieu pédopornographique), permise depuis 2007. Depuis, nous pourrions citer la perquisition d'objets contenant de la donnée (clé usb, ordinateur, téléphone), la perquisition en ligne (article 57-1 du Code de procédure pénale) ou la captation de données en ligne (article 706-102-1 du Code de procédure pénale). Pour ces dernières, des limites demeurent lorsque les données se trouvent sur un serveur en dehors du territoire national, car cela nécessite la mise en place de moyens de coopération. Complexe mais pas impossible, comme l'a démontré le succès de l'affaire EncroChat⁸.

En parallèle de ces mesures curatives, les mesures de prévention se multiplient. La gendarmerie, grâce à ses référents scolaires mais également cyber, se déploie dans les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire pour diffuser les bonnes pratiques en ligne, grâce notamment à son permis Internet. Il convient de souligner que

8. FILIPPONE, Dominique. Comment la Gendarmerie Nationale a fait tomber EncroChat [en ligne]. *Le Monde informatique*, 3 juillet 2020. Disponible sur : <https://www.lemondeinformatique.fr/actualites/lire-comment-la-gendarmerie-nationale-a-fait-tomber-encrochat-79648.html>

Droit de l'espace numérique

de nombreuses associations, dont e-Enfance (créée en 2005), réalisent un travail incroyable au quotidien. E-Enfance gère la ligne téléphonique 3018 à disposition des enfants victimes, témoins ou auteurs de violence numérique : 7 jours sur 7, 24 heures sur 24. Présente en ligne et dans certains évènements, telle la Paris Games Week, l'association explique quotidiennement les menaces existantes aux enfants comme aux parents et les bonnes pratiques à adopter. On peut également citer l'initiative de l'association L'Enfant Bleu qui, pendant la Covid-19, a créé un avatar dans un jeu très plébiscité des plus jeunes (Fortnite) qui avait pour but d'offrir une oreille attentive à ceux dans le besoin. Les associations de *gamers* des forces de sécurité comme des armées œuvrent également à diffuser des messages de prévention sur leurs réseaux et lors de leurs évènements⁹.

Malgré ce corpus législatif important et les moyens développés tant par l'État que par la société civile, les débats continuent concernant l'exposition des mineurs aux menaces en ligne. Des associations et des parlementaires évoquent désormais la possibilité d'interdire l'accès aux réseaux sociaux par exemple. Le 26 janvier, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi portant la majorité numérique à 15 ans. Mais est-ce réalisable ? Une mesure existait déjà dans notre droit. Une mesure

⁹. DESJARDINS, Charlotte (chef d'escadron). Paris Games Week : les gendarmes investissent la scène ! [en ligne]. *Gend Info*, 25 octobre 2024. Disponible sur : <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/terrain/immersion/2024/paris-games-week-2024-les-gendarmes-investissent-la-scene>

Droit de l'espace numérique

existait déjà dans notre droit. L'article 45 de la loi Informatique et Libertés prévoit que tout traitement de données concernant un mineur de 15 ans nécessite le consentement conjoint du mineur et des parents. Pour autant, cette exigence légale se heurte à la réalité technique et au choix fait par la plateforme pour vérifier l'âge, la plupart se contentant de déclaratif avec un menu déroulant pour indiquer sa date de naissance. Faut-il alors faire un choix plus radical en imposant une vérification systématique d'identité plus forte, exigeant *de facto* la transmission de plusieurs données personnelles couplée parfois avec de l'analyse ou de la reconnaissance faciale ? Où se situe l'équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité en ligne ?

En ce sens, la loi ne peut pas tout. Le rôle des parents n'a finalement jamais été aussi important. Le meilleur moyen de protéger les mineurs reste de sensibiliser les plus jeunes et de les accompagner dans leur usage en les orientant vers les bons contenus et plateformes, tout en leur donnant les clefs pour éviter les pièges.

Actualité pénale

Nathan ALLIX

Étendue géographique de la saisine du juge d'instruction

Cass. crim., 7 janv. 2026, n° 25-86.976

Au sein de la chaîne pénale, la place du juge d'instruction est particulière : ce juge ne peut se saisir lui-même mais ne peut instruire que sur des faits dont il a été saisi, par un réquisitoire introductif ou un réquisitoire supplétif. Dès lors, si le juge d'instruction est libre d'instruire à l'égard des personnes qu'il juge nécessaire (il n'est pas saisi *in personam*), il ne peut informer sur des faits dont il n'est pas saisi, ce qui correspond à sa saisine *in rem*. À s'en tenir à un rappel général, le juge d'instruction ne peut instruire que sur des faits qui, cumulativement, apparaissent, sous une forme ou une autre, dans la procédure, lui sont déférés par le Parquet (sauf dans le cadre d'une instruction consécutive à une plainte avec constitution de partie civile) et qui sont antérieurs au réquisitoire introductif, ou aux réquisitoires supplétifs, qui le saisissent. À cela s'ajoute que le juge d'instruction est saisi des « *circonstances de fait* », notamment des circonstances aggravantes, lesquelles n'ont dès lors pas besoin de donner lieu à un réquisitoire supplétif. C'est donc généralement la matérialité des faits dont est saisi le juge d'instruction qui soulève des difficultés. Dans de plus rares hypothèses, il pourra s'agir des circonstances de temps, voire de lieu.

Actualité pénale

L'arrêt du 7 janvier 2026 de la Chambre criminelle s'inscrit dans cette dernière hypothèse.

Dans cette affaire, un juge d'instruction avait été saisi, par réquisitoire introductif et réquisitoires supplétifs, de faits relevant du blanchiment, de l'escroquerie et de l'association de malfaiteur « *en Guadeloupe, en Martinique et sur le ressort de la JIRS de Fort-de-France, en tout cas sur le territoire national* », puis « *sur le ressort de la JIRS de Fort-de-France et sur le territoire national* ». Une mise en cause avait alors été mise en examen le 11 mars 2025 et placée en détention provisoire par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du même jour pour des faits commis en Ile-de-France.

Ce placement avait donné lieu à un recours, une première fois rejeté par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Fort-de-France, le 25 mars 2025. Pour comprendre ce rejet, il faut rappeler que les recours exercés contre une décision intervenue dans le cadre de l'information judiciaire sont pensés de façon limitée, afin notamment de prévenir les attitudes procédurales dilatoires. Pour cette raison, la jurisprudence déduit de l'article 186 du Code de procédure pénale, qui énonce notamment les décisions dont le mis en examen peut faire appel, qu'il n'est pas possible à l'occasion de l'exercice d'un des recours ouverts par cet article, de faire juger une question étrangère à ce recours. Dans la présente affaire, la mise en examen contestait son placement en détention provisoire en faisant valoir que celui-ci avait été opéré pour des faits commis en Ile-de-France, hors de la saisine *in rem* du juge d'instruction. La chambre de l'instruction, considérant que c'était alors en réalité la mise en

Actualité pénale

examen qui était indirectement critiquée, étant intervenue pour les mêmes faits, a considéré que l'appel méconnaissait la règle précédemment rappelée, dite de « *l'unique objet* » du recours.

Ce premier rejet a donné lieu à un arrêt de cassation en date du 20 août 2025 (Cass. crim., 20 août 2025, n° 25-83.861). Tout en rappelant que l'article 186 du Code de procédure pénale « *en permettant aux personnes mises en examen de relever appel des ordonnances qu'il prévoit, leur a attribué un droit exceptionnel dont elles ne peuvent s'autoriser pour faire juger, à l'occasion de l'une de ces procédures spéciales, des questions étrangères à son unique objet* », la Cour de cassation affirme que « *cette règle ne prive pas la personne mise en examen de la faculté de contester la régularité du titre en vertu duquel elle est détenue* ». Pour l'écrire autrement, si l'irrégularité reprochée à l'ordonnance de placement en détention provisoire était contenue en germe dans la décision de mise en examen, il n'en reste pas moins que cette irrégularité affectait l'ordonnance de placement elle-même et autorisait la mise en examen à la contester sur ce point.

L'affaire avait alors été renvoyée devant la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Fort-de-France, autrement composée, qui devait cette fois se prononcer sur le fond de l'irrégularité soulevée.

Par un arrêt du 16 septembre 2025, le recours de la mise en examen était à nouveau rejeté. Pour parvenir à cette solution, la chambre de l'instruction a retenu que « *le réquisitoire supplétif du 9 juin 2023 étend expressément la saisine dudit juge aux faits commis entre le 1^{er} janvier 2021 et le 6 juin 2023, non seulement en Guadeloupe et en Martinique, mais également sur l'ensemble du ressort de la juridiction*

Actualité pénale

inter-régionale spécialisée de Fort-de-France, et, plus largement encore, sur le territoire national », ce dont la Cour déduit que ce « réquisitoire permet la poursuite des faits commis en Ile-de-France, laquelle fait partie intégrante du territoire national ».

Le pourvoi en cassation faisait alors valoir que la mention « *sur le territoire national* » dans le réquisitoire supplétif (ou introductif d'ailleurs), « *ne peut avoir pour conséquence d'étendre la saisine du juge d'instruction à des faits non-compris dans la zone géographique explicitement visée au réquisitoire* », et reprochait dès lors à la Cour d'appel statuant sur renvoi après cassation d'avoir méconnu un ensemble de textes et de règles, dont l'article 80 du Code de procédure pénale, qui fonde la saisine *in rem* du juge d'instruction, l'article 80-1 qui régit la mise en examen, certains textes relatifs aux mandats dans le cadre de l'information judiciaire, et les articles 591 et 593 du Code de procédure pénale, relatifs aux ouvertures à cassation contre les arrêts de la chambre de l'instruction.

L'arrêt sur renvoi après cassation est, lui aussi, censuré, la Chambre criminelle estimant que la Cour d'appel n'a pas motivé sa décision, dès lors que « *l'adjonction, à la zone géographique visée au réquisitoire, de la mention de l'étendue du territoire national n'a d'autre signification que celle d'affirmer que les faits de la poursuite relèvent de la compétence du juge français* » et que « *la chambre de l'instruction n'a pas recherché si le juge d'instruction aurait été saisi, par le réquisitoire supplétif du 15 février 2025, de faits commis en Ile-de-France sur le fondement desquels il aurait notamment saisi le juge des libertés et de la détention* ».

Prononcée pour défaut de motivation, la cassation se rapproche

Actualité pénale

néanmoins largement d'une violation de la loi : la base du raisonnement de la Cour d'appel, consistant à sauver l'ordonnance de placement en détention provisoire en retenant que le juge d'instruction était saisi des faits dès lors que ces derniers avaient eu lieu sur le territoire national, est clairement rejetée par la Cour de cassation. La solution n'est, il est vrai, pas surprenante.

Déjà, parce que la solution inverse aurait conduit à largement fragiliser le principe de la saisine *in rem* et l'interdiction pour le juge d'instruction de s'autosaisir. Les circonstances de temps et de lieu servent, en effet, à définir quels actes précis sont visés par l'information judiciaire. Au-delà du pouvoir d'opportunité des poursuites du ministère public, cette règle permet de s'assurer que toutes les parties et intervenants en présence puissent savoir avec certitude les faits concernés par la procédure et ce qui est instruit et débattu. Admettre que la mention « *sur le territoire national* » produise un effet sur l'étendue de la saisine du juge d'instruction reviendrait à abdiquer largement toute exigence de précision, au moins sur le plan géographique, ce d'autant que le champ d'application « naturel » du droit pénal français, et de la compétence corrélatrice des juridictions pénales françaises, tient précisément à la commission de l'infraction sur ce territoire (sous réserve, principalement, de la compétence personnelle passive et active).

Ensuite parce que la Cour de cassation a déjà eu l'occasion de se prononcer sur l'équivalent temporel de cette mention, à savoir « *depuis temps non couvert par la prescription* » (Cass. crim., 30 avr. 2024, n° 23-80.962). La question s'était cette fois posée au stade de la juridiction de jugement. Au visa de l'article 388 du Code de

Actualité pénale

procédure pénale, la Chambre criminelle retenant que « *l'ordonnance du juge d'instruction ne renvoyant le prévenu devant le tribunal correctionnel que pour les faits commis de courant 2009 jusqu'au 11 juillet 2012, la cour d'appel ne pouvait, sauf à ce que l'intéressé accepte expressément d'être jugé sur les faits antérieurs, ce qui n'a pas été le cas, considérer qu'elle était saisie des faits commis avant l'année 2009. L'adjonction, à la circonstance de temps indiquée dans la prévention, de la mention "depuis temps non couvert par la prescription" n'ayant d'autre signification que celle d'affirmer que les faits de la poursuite ne sont pas prescrits, la cour d'appel ne pouvait en tirer aucune conséquence sur l'étendue de sa saisine dans le temps* ». De la même façon, on peut considérer que la mention « *sur le territoire national* » vise uniquement à rappeler l'applicabilité du droit pénal français, et la compétence des juridictions nationales, pour connaître des faits qui leur sont soumis.

Quoi qu'il en soit, les arrêts précédemment mentionnés renvoient la célèbre expression « *en tout cas sur le territoire national et depuis temps non couvert par la prescription* » à ce qu'elle est : une de ces formules sacramentelles dont les juristes sont friands, mais qui ne peuvent suppléer les oublis ou erreurs que tout un chacun peut être amené à faire dans le cadre de ses fonctions ou de son office.

Amende civile et principes directeurs du droit pénal

Cass. 3ème civ., 16 oct. 2025, n° 24-14.006

S'il ne concerne pas à proprement parler une sanction pénale, l'arrêt du 16 octobre dernier, rendu par la troisième Chambre civile de la

Actualité pénale

Cour de cassation, peut intéresser quant à l'application des principes directeurs du droit pénal à une sanction « para-pénale », tout en permettant de rappeler certains aspects de la personnalisation des peines en présence d'une amende.

Dans cette affaire, la commune de localisation d'un immeuble reprochait aux propriétaires de celui-ci, d'une part, de l'avoir mis en location « *de manière répétée, pour de courtes durées, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile* », d'autre part, de ne pas avoir respecté l'obligation « *de déclaration préalable avec enregistrement prévue par l'article L. 324-1-1, III, du code du tourisme* ». Pour l'écrire plus clairement, il était reproché aux propriétaires d'avoir eu recours à des locations de type « Air BnB » de façon trop fréquente, et de ne pas avoir procédé à une déclaration préalable, pourtant imposée par une délibération du conseil municipal. Chacun de ces comportements expose au prononcé d'une amende civile : alors que le premier est potentiellement réprimé d'une amende civile d'un montant maximum de 100 000 euros (Code de la construction et de l'habitation, art. L. 651-2 ; antérieurement, au 21 novembre 2024, le quantum maximum était de 50 000 euros), le second est réprimé d'une amende civile maximale de 5 000 euros (Code du tourisme, art. L. 324-1-1).

À s'en tenir à l'aspect le plus intéressant de l'arrêt, la Cour d'appel de Paris avait condamné *in solidum* les propriétaires à une amende civile de 1 500 euros, au titre du défaut de déclaration préalable précédemment mentionné.

Actualité pénale

Alors que le pourvoi principal de la commune à l'origine de la procédure est rejeté de façon non spécialement motivée, l'arrêt est cassé au titre de la seconde branche du moyen unique du pourvoi incident. C'est le caractère *in solidum* de la condamnation à une amende civile qui était visé par cette branche. Pour mémoire, la condamnation *in solidum* est une création prétorienne, qui produit l'effet principal de la solidarité passive, à savoir que chacun des codébiteurs est tenu pour le tout au stade de l'obligation à la dette, à charge pour celui qui a payé en totalité de se retourner contre ses codébiteurs. Plus précisément, le pourvoi incident reprochait à la Cour d'appel d'avoir méconnu les principes de personnalité et d'individualisation de la peine et d'avoir ainsi violé « *les articles 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les principes de personnalité et d'individualisation de la peine qui en découlent et l'article L. 324-1-1 du code du tourisme* ».

L'argumentaire développé par le pourvoi incident était ainsi articulé autour d'un raisonnement en deux étapes : premièrement, l'amende civile appliquée doit être soumise aux principes de personnalité et d'individualisation de la peine tels qu'ils résultent de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Deuxièmement, et d'une façon plus générale, le prononcé d'une unique amende *in solidum* est incompatible avec le respect de tels principes. Ce raisonnement est suivi par la troisième Chambre civile de la Cour de cassation, laquelle affirme que le comportement litigieux est réprimé « *d'une amende civile, laquelle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition, et dont le prononcé est*

Actualité pénale

soumis aux principes de personnalité et d'individualisation de la peine », ce qui s'oppose « *en la matière, à toute condamnation in solidum* ». Il convient de revenir sur l'une et l'autre de ces affirmations.

I. La soumission de l'amende civile aux principes pénaux

Si la qualification opérée par la Cour de cassation est sans doute bienvenue, il convient de relever que la haute juridiction affirme la nature de sanction ayant le caractère d'une punition de l'amende civile litigieuse sans pour autant l'expliquer. Certes, la Cour renvoie expressément à un autre arrêt de la troisième Chambre civile en date du 26 janvier 2022 (Cass. 3ème civ., 26 janv. 2022, QPC n° 21-40.026). Mais la lecture de cet arrêt ne renseigne pas davantage sur la qualification. Interrogée sur le respect par l'amende civile prévue par le Code du tourisme du principe de légalité des délits et des peines et de présomption d'innocence, la Cour affirme que « *si elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition* », l'amende civile édictée par l'art. L. 324-1-1 du Code du tourisme respecte bien ces principes.

On ne saurait, en réalité, trop s'étonner que la troisième Chambre civile n'explique pas davantage les éléments l'ayant conduit à retenir une telle qualification. En effet, la notion de sanction ayant le caractère d'une punition est principalement une notion développée par le Conseil constitutionnel, notamment dans une décision du 30 décembre 1982 (CC, Décision n° 82-155 DC, 30 déc. 1982, considérant n° 33. Voir également : CC, Décision n° 87-237 DC, 31 déc. 1987, considérants n° 14 à 16 et CC, Décision n° 88-248 DC, 17

Actualité pénale

janv. 1989., considérant n° 6 et n° 89-260 DC, 28 juill. 1989, considérant n° 18). L'objet de cette qualification est clair : appliquer les principes constitutionnels encadrant le droit pénal, notamment la légalité criminelle, la non-rétroactivité des lois plus sévères ou encore le principe de personnalité des peines, à des sanctions ne relevant pas formellement du droit pénal. Principalement développé à l'origine en matière de sanction administrative, la qualification peut sans difficulté s'appliquer à des sanctions civiles. Reste que le Conseil constitutionnel n'a jamais, à notre connaissance, défini de façon claire les critères des sanctions ayant le caractère d'une punition, de sorte qu'il n'est pas surprenant que la Cour de cassation ne s'aventure pas sur ce terrain.

Ce qui est peut-être plus étonnant, c'est le recours exclusif à la notion de sanction ayant le caractère d'une punition, alors même que l'arrêt et le pourvoi visent également l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. On peut déjà s'interroger sur le recours exclusif à une notion constitutionnelle, sans mention de son équivalent européen, la « matière pénale », et ce, alors même que des incertitudes persistent sur l'équivalence entre ces deux notions. Le choix de recourir exclusivement à la notion constitutionnelle est d'autant plus surprenant dès lors, d'une part, qu'il peut sembler que les critères de la matière pénale sont plus précis et, d'autre part, que le juge judiciaire a davantage l'habitude d'être le juge direct de la conventionnalité, quand son rôle en matière de contrôle de constitutionnalité est plus limité. Certes, il ne s'agissait pas, au cas présent, de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi, mais d'interpréter un texte à la lumière des principes constitutionnels, ce

Actualité pénale

qui relève bien de l'office du juge judiciaire, parfois expressément invité en ce sens par le Conseil constitutionnel au travers d'une réserve d'interprétation. Le choix opéré n'interroge pas moins.

D'une façon plus pratique, l'arrêt est également intéressant quant à la portée de l'application des principes directeurs du droit pénal aux amendes civiles. Certes, la qualification de sanction ayant le caractère d'une punition, et les conséquences de régime qu'elle entraîne, n'est certaine qu'en ce qui concerne la sanction de l'article L. 324-1-1 du Code du tourisme. Les raisons de voir dans l'arrêt la confirmation, sinon l'affirmation, de la soumission de la totalité ou de la quasi-totalité des amendes civiles à ce régime sont doubles. D'une part, la formule employée par la Cour de cassation est particulièrement générale. Au regard de la motivation précédemment rappelée, on pourrait penser que la troisième Chambre civile considère d'une façon générale que les amendes civiles sont soumises aux principes pénaux, ce qui contribuerait à expliquer l'absence de motivation de la Cour de cassation sur ce point. La solution serait d'autant plus justifiée que les amendes civiles, ainsi que leur nom même l'indique, présentent une dimension fondamentalement répressive qui conduit à ce que leur distinction avec des mesures proprement pénales soit essentiellement formelle. D'autre part, et surtout, parce qu'à l'exception de quelques amendes civiles anciennes établies par le Code civil et applicables aux officiers d'état civil en cas de manquement à certains de leurs devoirs, l'amende civile ayant donné lieu au présent arrêt figure parmi les moins importantes que connaît notre droit. On peut dès lors penser que la qualification doit s'appliquer, à plus forte raison, à celle d'un montant maximal plus

Actualité pénale

important.

II. Personnalité des peines et condamnation *in solidum*

Après avoir qualifié l'amende civile litigieuse de sanction ayant le caractère d'une punition et rappelé l'application consécutive du principe de personnalité et d'individualisation de la peine, la Cour en déduit l'impossibilité que cette amende donne lieu à une condamnation *in solidum*. L'affirmation peut sembler évidente. L'effet principal de la solidarité, que celle-ci partage avec la condamnation *in solidum*, est de faire peser l'obligation à la dette, s'agissant d'une obligation de payer unique, sur un ensemble de personnes. L'amende prononcée, en l'espèce, paraît bien méconnaître le principe d'individualisation et de personnalité. La condamnation *in solidum* à une unique amende civile conduit à effacer les spécificités, sur le plan du comportement ou de la personnalité, de chacun d'entre eux. En effet, en l'absence de toute précision dans l'arrêt de condamnation, on voit mal comment la répartition pourrait se faire au stade de la contribution à la dette, si ce n'est par parts égales. Sans explication, les deux personnes sanctionnées sont renvoyées dos à dos. D'autre part, la solidarité conduit, en présence de plusieurs personnes sanctionnées, à faire supporter, au moins un temps et définitivement en cas d'insolvabilité, le poids des actes d'un autre.

Pourtant, l'interdiction de la solidarité, même s'agissant des amendes pénales, n'est pas absolue. On sait en effet que, lorsque le prévenu ou l'accusé « *s'est entouré de coauteurs ou de complices insolubles* » (Code de procédure pénale, art. 375-2, 480-1 et 543,

Actualité pénale

respectivement applicables aux crimes, délits et contraventions de cinquième classe), les amendes prononcées peuvent être marquées par la solidarité, à condition que la décision sur ce point soit spéciale et motivée.

Certes, on pourrait objecter que, dans cette hypothèse, il ne s'agit pas d'une unique amende. Chacun des prévenus ou des accusés doit être condamné à une amende, laquelle peut ensuite peser sur plusieurs d'entre eux au stade de la contribution à la dette. L'individualisation de la peine est ainsi préservée : chacun sait à quoi il a été condamné, ce qui d'ailleurs rend plus aisé les recours par celui qui aurait dû payer les amendes des autres. En ce qui concerne la personnalité des peines, l'atteinte peut sembler plus marquée. Elle est toutefois, au moins en partie, justifiée par le champ particulier d'application de la mesure.

Toutefois, et hors du droit pénal au sens strict, il existe des amendes pour lesquelles la condamnation à une sanction unique et solidaire est autorisée. Tel est notamment le cas en matière fiscale. Il faudrait donc soit considérer que de telles amendes sont inconstitutionnelles, soit admettre que le principe de personnalité et d'individualisation des peines n'interdit pas d'une façon absolue de procéder ainsi que l'avait fait la Cour d'appel en l'espèce. Ce n'est toutefois pas à dire que la solution retenue par la Cour de cassation soit critiquable. En matière fiscale, la solidarité est prévue par la loi, et elle conserve un caractère exceptionnel. Certes, la loi ne permet normalement pas de déroger à des principes à valeur constitutionnelle. C'est pourquoi certains auteurs considèrent que la solution s'explique par un caractère partiellement indemnitaire

Actualité pénale

de la sanction fiscale (cf. REDON, Michel. Solidarité pénale. In : *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, avril 2022 – actualisation : octobre 2024 –, n° 24). Il nous semble toutefois que l'analyse, pour intéressante qu'elle soit, mérite d'être discutée, dans la mesure où elle repose sur une approche nécessairement extensive du caractère indemnitaire d'un mécanisme.

Quoi qu'il en soit, la solution retenue par la troisième Chambre civile de la Cour de cassation est assurément protectrice des libertés individuelles et apporte, sur cette question, une clarté bienvenue. Tout au plus pourra-t-on s'étonner que la Cour, s'abstenant de renvoyer l'affaire devant une cour d'appel, ait préféré condamner elle-même chacun des demandeurs au pourvoi à la moitié de l'amende initialement prononcée. La solution est certes soucieuse d'une bonne administration de la justice. Elle peut toutefois surprendre dans une décision qui porte haut la protection de l'individualisation de la sanction, la haute juridiction ne s'étant vraisemblablement pas penchée elle-même sur les actes et la situation respective des deux demandeurs au pourvoi.

Jérôme MILLET

Par un arrêt du 27 novembre 2025, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge proportionnée à l'objectif de lutte contre les trafics de drogue l'instauration d'un dispositif de contrôle de police systémique de tous les passagers au départ de la Guyane

(Note sous CAA Bordeaux, 27 novembre 2025, n° 23BX02932, David Pintoe)

1. Trois ans après la généralisation de la mise en place d'une procédure administrative de refoulement de l'aéroport Félix Éboué de Cayenne, en Guyane, sous la forme d'arrêtés d'interdiction d'embarquer pour les personnes présentant une très forte probabilité de participation au trafic de stupéfiants à destination de l'Hexagone¹, la cour administrative d'appel de Bordeaux, dans un arrêt du 27 novembre 2025, vient de la juger proportionnée à l'objectif de lutte contre les trafics de drogue.

2. En l'espèce, dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants, trafic particulièrement développé en Guyane, où s'est

¹ MILLET, Jérôme. Le dispositif administratif de lutte contre la cocaïne à l'aéroport Félix Éboué en Guyane ou le contrôle dit « 100 %: Coke en stock » [en ligne]. *La Veille juridique du CREOGN*, n° 124, juin 2024, p. 31-44. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/002719292fc288c27d9cc?page=31>

Police administrative

développée la pratique dite des « mules » désignant des personnes ingérant de fortes quantités de capsules remplies de produits stupéfiants, généralement de la cocaïne, le préfet de la Guyane a mis en place, à l'aéroport Félix Éboué de Matoury, un dispositif dit « 100% contrôle » de l'ensemble des passagers des vols à destination de l'Hexagone. Ce contrôle, exercé depuis le mois d'octobre 2022 et de manière sporadique à la fin des années 2010², par des agents de la police aux frontières, consiste à interroger chaque passager sur le but et les modalités de son voyage ainsi que sur les conditions d'achat et de réservation de son billet d'avion. Il peut conduire à une interdiction temporaire d'embarquement d'une durée de cinq jours qui est le laps de temps nécessaire à l'évacuation des gélules ingérées. Mais un passager d'un vol à destination de Paris qui, le 31 octobre 2022, à la suite d'un contrôle à l'aéroport Félix Éboué, avait fait l'objet d'un arrêté d'interdiction d'embarquer pendant cinq jours, a saisi le tribunal administratif de la Guyane pour qu'il juge cet arrêté illégal et qu'il condamne l'État à l'indemniser. Toutefois, sa requête a été rejetée par le tribunal administratif de Cayenne³, dans

2. En ce sens, Yaël BRAUN-PIVET et Philippe GOSSELIN, Rapport d'information n° 2656 sur une mission effectuée en Guyane du 14 au 18 octobre 2019, Ass. nat., 2020, p. 12 : « Les services de l'État ont su faire preuve d'ingéniosité pour trouver des solutions adaptées. Un questionnaire a été établi qui, à partir d'un faisceau d'indices (définir clairement le but du voyage, connaître les conditions d'achat et de réservation du billet d'avion, justifier du financement du voyage, disposer de moyens de paiement...), permet d'identifier des personnes dont la probabilité est forte qu'elles transportent de la drogue, le cas échéant par ingestion d'ovules de cocaïne ».

3. TA Guyane, 23 octobre 2023, n° 221709, concl. D. Hegesippe, « Maman, j'ai raté

Police administrative

un jugement du 23 octobre 2023. Deux ans après, le 27 novembre 2025, la cour administrative d'appel de Bordeaux, saisie en appel du jugement du tribunal administratif de Guyane, a rejeté la requête du voyageur ayant fait l'objet d'un arrêté d'interdiction d'embarquement⁴.

3. Si la Guyane est perçue comme une zone de rebond pour les trafiquants, c'est le résultat de l'histoire et de la géographie :

– pour la première, l'histoire, au début des années 2000, l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol, *hub* du trafic aérien mondial, met en place des contrôles poussés des voyageurs sur les vols considérés comme à risques (Antilles néerlandaises, Suriname, Venezuela), emportant un report du trafic du Suriname, ancienne colonie néerlandaise, vers la Guyane, les trafiquants recherchant une voie de contournement, identifiée comme étant l'aéroport Félix Éboué ;

– quant à la seconde, la géographie, il faut observer que la République du Suriname, narco-État failli qui espère devenir un nouvel eldorado pétrolier grâce à l'exploitation de réserves d'hydrocarbures découvertes en 2020 et qui conteste l'occupation française du territoire compris entre le Marouini et l' Itany, au sud du département, en amont du fleuve frontière Maroni, compterait plus de 52 aéroports et aérodromes pour 600 000 habitants⁵ (contre 7

⁴. CAA Bordeaux, 27 novembre 2025, n° 23BX02932, David Pintoe. *AJDA* 2025, p. 2182.

⁵. Si l'on en croit le rapport n° 1924 de la mission d'information sur l'aménagement et le développement durables du territoire en Guyane, Assemblée nationale,

Police administrative

pour la Guyane au profit de 300 000 habitants) afin d'y faciliter le transport et l'import de cocaïne en provenance des pays andins. Dans cet « *"État entrepôt" qu'est le Suriname, les stocks de cocaïne présents peuvent atteindre plusieurs tonnes* »⁶, les aérodromes constituant des « *espaces stratégiques, mais spatialement éclatés dans différentes zones de marges forestières entre la Colombie et le Suriname* »⁷.

4. Cette double raison géographique et historique explique que la Guyane soit progressivement devenue « *la première porte d'entrée de la cocaïne sur le territoire métropolitain* »⁸. Engorgée par près de 50 « mules » dans chacun des deux vols transatlantiques quotidiens, la chaîne pénale était confrontée à une situation sans autre équivalent en France, conduisant le procureur de la République à

novembre 2023, p. 70. Un autre rapport parlementaire évoque l'existence de 43 aérodromes au Suriname, mais une chose est sûre : « *Ni l'activité touristique, très marginale, ni les échanges économiques légaux ne peuvent expliquer un tel recours à l'aviation privée dans un pays de 600 000 habitants qui figure au 100^e rang mondial pour son indice de développement humain. Dès lors, le lien entre le nombre d'aérodromes au Suriname et le trafic de stupéfiants paraît incontestable* ». In : Rapport d'information n° 707 de la mission d'information sur le trafic de stupéfiants en provenance de Guyane, « Mettre fin au trafic de cocaïne en Guyane : l'urgence d'une réponse plus ambitieuse », septembre 2020, p. 14.

6. CHAPEL, Joseph. *Une géographie des transporteurs de cocaïne entre la Guyane française et l'Hexagone*. Éd. Sépia, 2024, p. 41.

7. *Ibid.*

8. BRAUN-PIVET, Yaël, GOSSELIN, Philippe. Rapport d'information n° 2656 sur une mission effectuée en Guyane du 14 au 18 octobre 2019, Ass. nat., 2020, p. 11.

Police administrative

expérimenter, à compter du 1^{er} septembre 2022⁹, une politique pénale suivant laquelle, jusqu'à 1,5 kg de cocaïne transportée, un classement sous condition avec interdiction de paraître à l'aéroport Félix Éboué pendant six mois pouvait être prononcé¹⁰. La justice ultra-marine en général y est décrite « *en état de grande fragilité* »¹¹, tandis que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins – le titre annonce le contenu – décrit la Guyane comme « *un territoire oublié du service public de la justice* »¹². Le constat semble sévère sinon incohérent quand le même rapport note que, dans le département de la Guyane, en moins de dix ans, ont été créées successivement une cour d'appel à Cayenne, une chambre détachée à Saint-Laurent-du-Maroni, qu'en outre les effectifs de magistrats au sein des juridictions de Cayenne ont augmenté de 37,7 % depuis 2015, soit la plus forte augmentation du nombre de magistrats dans les Outre-mer, une cité judiciaire sera en service à Cayenne en 2028 et une cité du ministère de la justice (tribunal judiciaire, centre pénitentiaire de 500 places,

9. La note du procureur de la République est consultable ici : <https://www.actu-juridique.fr/justice/trafic-de-cocaine-asons-une-reforme-parametrique-de-linstitution-judiciaire-guyanaise/>

10. VAUTHIER, Jean-Philippe. Droit des outre-mer. Chronique de droit pénal, procédure pénale, droit pénitentiaire, politique criminelle, *RSC*, 2022, p. 905.

11. *Rapport du comité des États-généraux de la justice*, avril 2022, p. 66.

12. Rapport n° 2148 de la commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins, t. 1, 27 novembre 2025, p. 27.

Police administrative

antennes du service pénitentiaire d'insertion et de probation et de la protection judiciaire de la jeunesse) verra le jour en 2029 à Saint-Laurent du Maroni, pour un montant de 400 millions d'euros, soit le plus important projet d'immobilier judiciaire porté par le ministère de la Justice. Comprenne qui pourra, alors même que d'autres facteurs auraient sérieusement mérité une analyse, à l'exemple du « *taux d'absentéisme dans les services judiciaires [qui] atteint un niveau supérieur à la moyenne nationale, accentué par de nombreux congés bonifiés* »¹³. En tout état de cause, l'émoi provoqué par l'initiative du procureur de la République a eu raison de cette politique pénale expérimentale. Une procédure administrative de refoulement de l'aéroport des personnes présentant une forte probabilité de participation au trafic de stupéfiants à destination de l'Hexagone est donc mise en place en octobre 2022.

5. La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que ce dispositif « *a la nature d'un contrôle de police administrative* » qui se rattache à un double fondement juridique : d'une part, les pouvoirs de police administrative du préfet, au titre de l'article L. 111-1 du Code de la sécurité intérieure au terme duquel « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. / L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République (...) au maintien de la paix et de l'ordre publics (...)* » et de l'article 11 du décret du 20 avril 2024 selon lequel « *le préfet de département a la charge de*

¹³. *Idem*, p. 66.

Police administrative

l'ordre public et de la sécurité des populations »¹⁴ ; d'autre part, la police spéciale des aérodromes au titre de l'article L. 6332-2 du Code des transports selon lequel « *la police des aérodromes et des installations aéronautiques (...) est assurée, (...), par le représentant de l'État dans le département qui exerce, à cet effet, dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire aux articles L. 2212-2 et L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales (...)* » et au titre de l'article R. 213-1-3 du Code de l'aviation civile qui dispose : « *I. -Les pouvoirs de police exercés en application de l'article L. 6332-2 du code des transports par les préfets sur l'emprise des aérodromes comprennent tout ce qui concerne la sûreté et la sécurité de l'aviation civile, le bon ordre et la salubrité (...)* ». Hasard du calendrier, un décret du 5 novembre 2025, pris en application de l'ordonnance n° 2022-831 du 1^{er} juin 2022, décrit le régime applicable au prononcé des sanctions administratives permettant de réprimer le comportement de passagers aériens perturbateurs¹⁵.

6. Le requérant soutenait que l'arrêté préfectoral d'interdiction d'embarquement n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du Code des relations entre le public et l'administration. Selon cette disposition, les mesures individuelles de police ne peuvent intervenir « *qu'après que la personne intéressée a été mise*

¹⁴. Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

¹⁵. Décret n° 2025-1063 du 5 novembre 2025 relatif aux sanctions administratives permettant de réprimer le comportement de passagers aériens perturbateurs.

Police administrative

à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...) ». Toutefois, cette formalité ne trouve pas à s'appliquer dans les cas énumérés à l'article L. 121-2 du même Code, ce « *en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles* ». La cour administrative d'appel juge que « *compte tenu des conditions particulières d'urgence dans lesquelles est intervenue l'édition de l'arrêté en litige, dans le but de faire obstacle à ce qu'un passager présentant une forte probabilité de se livrer au trafic de stupéfiants n'embarque à bord d'un avion qui s'apprêtait à décoller* », le préfet de la Guyane a pu légalement se dispenser du respect d'une procédure contradictoire préalable.

7. Enfin, dans la mesure où le requérant a refusé de répondre aux questions relatives aux modalités de réservation et de financement de son titre de voyage, le préfet de la Guyane a pu considérer qu'il existait « *une suspicion suffisamment étayée d'un risque pour la sécurité et l'ordre public justifiant d'interdire temporairement* » son embarquement.

8. En conclusion, qu'il nous soit permis de formuler quelques propositions pour lutter contre le fléau du trafic de stupéfiants. Dans le remarquable *Dictionnaire du droit de la sécurité intérieure*, on peut lire que « *l'échec de la politique pénale dans la lutte contre les trafics de stupéfiants s'avère patent* »¹⁶. Ce constat n'étant guère

16. GOHIN, Olivier, LATOUR, Xavier, RENAUDIE, Olivier. *Dictionnaire du droit de la sécurité intérieure*. Mare et Martin, Paris : 2025, p. 665.

Police administrative

contestable, il faut souligner que le contrôle 100 % à l'aéroport Félix Éboué de Guyane constitue un exemple de dispositif de police administrative complémentaire (la chaîne judiciaire est limitée par la capacité d'accueil des chambres carcérales nécessaires à la prise en charge médico-légale des trafiquants ayant ingéré de la cocaïne) et subsidiaire (il n'est pas question de privilégier l'arrêté préfectoral d'interdiction d'embarquement au placement en garde à vue dès lors qu'il « *existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* »¹⁷ une ingestion de cocaïne par un trafiquant) de l'action de la police judiciaire¹⁸, qui se révèle efficace et dissuasif, à tel point que les aéroports de Martinique et de Guadeloupe commencent à le mettre en place.

Mais il faut aller plus loin : les Antilles et la Guyane ne faisant pas partie des 27 États de l'espace Schengen¹⁹, les dispositions relatives au refus de séjour s'appliquent pleinement : selon l'article L. 311-2 1° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), un étranger ne satisfait pas aux conditions d'entrée sur le territoire français lorsque « *sa présence en France constituerait une menace pour l'ordre public* ». Cette disposition doit donc s'appliquer aux ressortissants de l'Union européenne (UE) dès lors que « *la*

¹⁷. Selon la formule de l'article 62-2 du Code de procédure pénale.

¹⁸. En ce sens, voir : MILLET, Jérôme. La réponse administrative à la lutte contre les stupéfiants en Guyane : le contrôle 100 % à l'aéroport Félix Éboué de Matoury. Mare et Martin, 2026 (à paraître).

¹⁹. Pour une carte de l'espace Schengen [en ligne] : https://www.france-visas.gouv.fr/documents/d/france-visas/carte_schengen

Police administrative

drogue est la plus grande menace sécuritaire que notre pays et que le monde vont connaître (...) la situation est extrêmement préoccupante »²⁰, selon les mots de l'ancien ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, Gérald Darmanin. Or, les refus de séjour de citoyens français ou européens sont juridiquement limités (menace réelle, actuelle et grave pour l'ordre public, ce qui limite considérablement l'action de la Police aux frontières – PAF), alors même que de nombreux trafiquants détiennent désormais des passeports européens, souvent acquis par naturalisation, ce qui est le cas de nombreux ressortissants nigériens. Dès lors, il faut pouvoir considérer que la suspicion de narcotraffic (fondée sur un profil type : voyages répétés sur de courtes durées, absence de motif apparent de séjour, présence d'une seule valise cabine, etc.) constitue un motif grave d'ordre public au sens du droit de l'UE. Au-delà, il faut probablement concilier différemment les droits des demandeurs étrangers et les devoirs de la puissance publique car, après tout, le visa d'entrée constitue la manifestation la plus forte du pouvoir souverain de chaque État d'autoriser ou non l'entrée d'un étranger sur son territoire. En 2024, les ambassades et consulats de France à l'étranger ont traité 3 486 275 demandes de visa (contre 874 030 en 2020, soit une multiplication par quatre en quatre ans) et en ont accordés 2 857 776 (soit 82 % des demandes)²¹.

20. Déclaration du 10 avril 2024, in : Rapport n° 588 des sénateurs Jérôme DURAIN et Etienne BLANC de la commission d'enquête sur L'impact du narcotraffic en France et les mesures à prendre pour y remédier, 7 mai 2024, tome 2, p. 767-768.

21. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. La délivrance de visas aux étrangers [en ligne]. Site

**CENTRE DE RECHERCHE
DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Police administrative

web du ministère de l'Intérieur, 26 juin 2025. Disponible sur : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Les-chiffres-de-l-immigration-en-France/Visas>

Florence NICOUD

Les polices municipales dans le projet de loi du 29 octobre 2025

Forte de l'augmentation de ses effectifs qui ont doublé en vingt-cinq ans, représentant aujourd'hui un peu plus de 28 000 agents¹, la police municipale (PM) constitue la troisième force de sécurité intérieure avec laquelle il faut désormais compter après la police et la gendarmerie nationales. Sur les 36 000 communes de France, 4 500 en sont équipées et le chiffre est en constante augmentation². Aussi, tant le *continuum* de sécurité de 2018³ que les divers rapports rendus jusqu'à ce jour soulignent ce constat de la nécessaire complémentarité entre les forces de l'ordre publiques en présence. Le ministre François-Noël Buffet l'a d'ailleurs rappelé récemment dans ses propos d'ouverture au Beauvau des polices municipales, soulignant qu'« être là où il faut et quand il faut, ce n'est pas uniquement l'affaire de la Police ou de la Gendarmerie nationale. C'est l'affaire de tous ceux qui concourent à la sécurité des Français. Les polices municipales et les gardes champêtres sont des maillons

1. « Au dernier recensement, au 31 décembre 2023, 28 161 agents exerçaient dans 3 812 communes ». In : Exposé des motifs polices municipales et gardes-champêtres, texte n° 97.

2. COUR DES COMPTES. *Les polices municipales*. Rapport public thématique, 2020.

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

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

essentiels du continuum de sécurité »⁴. Les PM deviennent alors les acteurs incontournables de la sécurité du quotidien et ont suscité dernièrement un fort regain d'intérêt. En effet, en moins d'un an, ont eu lieu le Beauvau des PM d'avril 2024 à mai 2025 dont les conclusions rendues⁵ ont servi de point d'ancrage à un intéressant projet de loi⁶, actuellement à l'étude au Parlement.

S'il convient de dresser un constat sur les apports, tant en termes institutionnels que de moyens, de cette réforme très attendue, il convient au préalable de s'interroger sur les raisons ayant mené à cette possible (r)évolution. Force de sécurité territorialisée existant bien en amont de la police d'État⁷, les policiers municipaux, placés sous l'autorité et la hiérarchie du maire, disposent à la fois de pouvoirs de police administrative posant peu de problèmes et déjà

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

5. Cf. notre analyse dans *La Veille juridique* : NICOUD, Françoise. À propos du Beauvau des polices municipales, avancée ou *statu quo* ? [en ligne] *La Veille juridique du CRGN*, n° 132, mai 2025, p. 74-86. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192927e32f4108a23?page=74>

6. Projet de loi relatif aux compétences, aux moyens et au contrôle des polices municipales et des gardes champêtres, Sénat, n° 97, 29 octobre 2025. Cette chronique souhaitant se réserver à une analyse de l'évolution des PM, ne sera donc pas abordé l'autre volet de ce projet de loi concernant l'évolution du statut du garde champêtre.

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

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

de quelques pouvoirs de police judiciaire. Ce sont en réalité les potentiels pouvoirs de police judiciaire, dont la loi Pasqua de 1995, à l'origine de l'entrée des PM dans le concept de sécurité globale ne dit mot et en constituerait donc un « *impensé* »⁸, qu'il s'agit aujourd'hui de corriger. À l'aune de cette mutation remarquable, il convient de revenir sur les causes de l'évolution du statut des PM et d'analyser ensuite tant les prérogatives ayant été renforcées par ce projet de loi que les moyens nouveaux mis à leur disposition.

I. Les causes d'une évolution souhaitable du statut des polices municipales

Le président de l'Association des maires de France, M. Lisnard, ne cesse de le marteler, les PM constituent une force de sécurité incontournable, car « *les policiers municipaux suppléent de plus en plus les forces nationales en sous-effectifs* »⁹. Ainsi, ce constat, et

8. Le Pr. Renaudie utilise ce terme dans son article relatif à la loi Pasqua du 21 janvier 1995, issu du colloque tenu à Nice le 17 octobre 2025, *Les trente ans de la LOPS 1995-2025*. Loi restant visionnaire sur un certain nombre de points mais manquant à l'époque de doter la police municipale de ce pouvoir de police judiciaire devenu actuellement plus que nécessaire ? Voir : La loi du 21 janvier 1995 et les polices municipales : un regard rétrospectif. *AJDA*, n° 43, 2025, p. 2249 et s.

9. LISNARD, David. "L'État doit laisser les collectivités agir au plus près du terrain" [en ligne, réservé aux abonnés]. Propos recueillis par Bénédicte Rallu et Xavier Brivet. *Les maires de France*, n° 224, 14 novembre 2024. Disponible sur : <https://www.mairesdefrance.com/m/dossiers/david-lisnard-etat-doit-laisser-collectivites-agir-au-plus-pres-terrain-article-28138-0>

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

cette évolution qu'on ne saurait nier, s'inscrivent directement dans le droit fil du *Livre blanc de la sécurité*¹⁰ promouvant déjà l'idée d'un *continuum*. Cette idée correspond alors tout à fait à ce qui se dessine actuellement en termes de composition et d'organisation des forces de sécurité intérieure sur notre territoire comme sur l'ensemble des communes de France : « *L'idée cardinale défendue au travers du continuum de sécurité consiste à rappeler que les forces de sécurité intérieure ne peuvent pas seules répondre à l'ensemble des problèmes de sécurité. Parce que d'autres d'acteurs peuvent jouer leur rôle dans le cadre d'un partenariat renforcé, encore faut-il leur donner les moyens en étendant leurs compétences.* »¹¹

En effet, face à la montée de l'insécurité objective, comme celle ressentie de manière plus subjective par les administrés, l'action des seules forces publiques de l'État ne saurait guère suffire. D'autant plus que ces dernières années auront vu une coupe drastique dans leurs effectifs. Aussi, les PM deviennent le complément utile, voire indispensable, à l'action des policiers et des gendarmes nationaux car étant proches des administrés au cœur de leur ville, ils sont souvent les primo-arrivants et intervenants sur un événement perturbateur à l'ordre public. L'attentat de la Basilique Notre-Dame à Nice¹² en octobre 2020 ne saurait le démentir. Devenue police de

¹⁰. *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020, nota. p. 6 et s.

¹¹. Etude d'impact au projet de loi relatif aux compétences, aux moyens et au contrôle des polices municipales et des gardes champêtres, 28 octobre 2025, NOR : INTD2522911L/Bleue-1, p. 19.

¹². Il s'agit d'un attentat islamiste perpétré le 29 octobre 2020 ayant fait trois morts et au cours duquel la police municipale a été la première à intervenir sur les lieux et à stopper l'assaillant.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

proximité du quotidien, et ayant de plus en plus maille à partir avec des délits d'importance grandissante en termes de trafics de stupéfiants, de vols, d'agressions sexuelles ou encore de délits routiers, les PM ne sauraient plus longtemps demeurer de simples « *nains juridiques* »¹³. Autrement dit, leur statut juridique doit désormais être mis en phase avec la réalité de leurs missions sur le terrain. Faute de cela, les PM risqueraient de « *demeurer enserrées dans un carcan trop contraignant. De leur évolution dépendra, pour partie, l'effacement d'un sentiment dangereux d'impuissance publique* »¹⁴. En effet, jusqu'à ce projet de loi, les PM ne disposaient que de pouvoirs largement inférieurs à la réalité de leurs actions quotidiennes, car les missions de police judiciaire consistaient uniquement à réprimer au moyen d'un procès-verbal des infractions diverses (l'essentiel de celles réprimées par le Code de la route, les bruits nocturnes et les troubles de voisinage, l'abandon de déchets, les maltraitements envers les animaux...), ce qui certes n'était pas négligeable mais reste en deçà des besoins actuels en termes de nécessaire répression et d'éviction d'un fort sentiment d'impéritie publique. L'heure est donc au renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales.

¹³. LATOUR, Xavier, RENAUDIE, Olivier. "Il est temps d'octroyer un vrai pouvoir de police judiciaire aux polices municipales". *Le Figaro*, 9 avril 2024.

¹⁴. *Ibid.*

II. Des prérogatives de police judiciaire renforcées

Ayant établi la synthèse des divers freins du Conseil constitutionnel¹⁵ à conférer de réels pouvoirs de police judiciaire aux PM, le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Retailleau, a souhaité désormais inscrire les PM dans l'offre globale de sécurité en actualisant et renforçant leurs prérogatives de police. C'est ce que présente donc le projet de loi d'octobre 2025 qui, conscient du fait de l'impossibilité de réformer la Constitution sur le seul point des PM, s'engage alors vers un dispositif original et souple tout en visant à l'efficacité. Il s'agit alors pour les maires et présidents d'intercommunalités le souhaitant de créer un service de police municipale à compétence judiciaire élargie¹⁶. Ainsi, ces agents, placés sous la direction du procureur de la République, pourront désormais bénéficier de prérogatives de PJ étendues leur permettant de constater par procès-verbal neuf nouveaux délits de la police du quotidien, entachant la sécurité de nos concitoyens. Le projet veille également à ne pas franchir la zone rouge de l'interdiction de conférer à ces PM des pouvoirs d'enquête, toujours réservés à la seule compétence des policiers nationaux. Dans ce cadre nouvellement établi, les PM pourront alors relever l'identité des délinquants et délivrer des amendes forfaitaires et, bien sûr,

¹⁵. Cf. notre analyse dans *La Veille juridique* : NICOU, Françoise. A propos du Beauvau des polices municipales, avancée ou *statu quo* ? [en ligne] *La Veille juridique du CRGN*, n° 132, mai 2025, p. 81. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/0027192927e32f4108a23?page=81>

¹⁶. Cf. art. 2 section I du projet de loi du 29 octobre 2025.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

procéder à des saisies en cas, par exemple, d'usage de stupéfiants sur la voie publique. Les nouveaux délits sont listés par le projet de loi¹⁷ et concernent, pêle-mêle, les délits les plus fréquents affectant la vie au quotidien des administrés et pour lesquels jusque-là les PM ne pouvaient intervenir pleinement. Sont donc concernés les délits de vente à la sauvette, de vol, d'inscription de signes ou de dessins ayant entraîné un dommage léger (infraction prévue au II de l'article 322-1 du Code pénal) ; d'entrave à la circulation, de conduite sans permis, d'occupation illicite de halls d'immeubles, d'outrage sexiste et sexuel aggravé, de vente d'alcool aux mineurs ainsi que d'usage de stupéfiants. La mise en œuvre de ces nouveaux pouvoirs devra néanmoins répondre au respect de certaines conditions fixes, comme la présence d'un nombre suffisant de personnels encadrants habilités par le Parquet et présentant des compétences professionnelles et des garanties identiques à celles exigées des officiers de police judiciaire. En outre, un volet formation¹⁸ est prévu pour ces nouvelles formes de policiers municipaux. Car, selon l'avis donné par le Conseil d'État¹⁹, ce régime de procédure pénale à géométrie variable sera immanquablement complexe à mettre en œuvre, c'est pourquoi il préconise une

¹⁷. Cf. art. 2 section III du projet de loi du 29 oct. 2025.

¹⁸. Cf. titre IV du projet de loi réservé à la formation des policiers municipaux et des gardes champêtres.

¹⁹. Avis du CE n° 41002 sur le projet de loi relatif aux compétences, aux moyens, à l'organisation et au contrôle des polices municipales et des gardes champêtres : NOR : INTD2522911L, n° 35, p. 7.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

formation en amont, tant des maires que des policiers municipaux engagés dans ce processus volontaire. Au total, il ressort de ce projet la mise en place future d'un système original de police communale caractérisée par un dédoublement fonctionnel. En effet, et comme le fait remarquer avec intérêt Marc-Antoine Granger, il ne s'agit pas, par cette réforme envisagée, de créer « *des "polices judiciaires bis" disposant des mêmes prérogatives et placées constamment sous le contrôle du parquet* »²⁰. Au contraire, lorsque les PM agiront au moyen de leurs pouvoirs de police administrative, ils seront placés sous l'autorité classique du maire ; lorsqu'ils agiront au moyen des nouvelles prérogatives de PJ, ils seront rattachés au contrôle du Parquet.

Concernant les fichiers et le possible élargissement de leur consultation par les PM, le projet ne revient pas prioritairement sur cet élément mais indique néanmoins dans la section III de son article 2 que les fichiers relatifs aux diverses infractions pénales nouvellement mentionnées pourront être consultés par les PM, cette action ne constituant en aucun cas un acte d'enquête.

Ces nouvelles prérogatives d'action ne seraient rien sans être utilement accompagnées de moyens d'action nouveaux et se présentant comme indispensables à la bonne marche de cette réforme. C'est ainsi que deux moyens d'action nouveaux et

20. GRANGER, Marc-Antoine. Vers un renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales ? [en ligne]. Site web *Le club des juristes*, 26 mai 2025. Disponible sur : <https://www.leclubdesjuristes.com/societe/vers-un-renforcement-des-prerogatives-judiciaires-des-polices-municipales-10802/>

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

emblématiques sont promus par le projet de réforme.

III. Des moyens d'action nouveaux

Deux moyens d'action en lien avec les nouvelles technologies sont nouvellement promus par ce projet de loi. L'un concerne la possibilité d'utilisation des drones par les PM et l'autre le recours à la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) par ces mêmes agents.

⇒ L'expérimentation de l'utilisation des drones

Alors que par deux fois le Conseil constitutionnel a invalidé les dispositions de la loi « Sécurité globale » de mai 2021²¹ et celles de la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure de janvier 2022²² tentant de permettre aux PM d'utiliser des drones²³, le projet de loi revient ici à la charge en proposant la création d'un nouvel article L. 242-7 du Code de la sécurité intérieure (CSI) pour autoriser les agents de police municipale à recourir à des caméras

21. Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 (§ 133 à 141) relative à la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021.

22. Décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

23. ROTILY, Cassandra, ARCHAMBAULT, Laurent. Heurts et malheurs de la vidéoprotection par drones. *Daloz IP/IT* 2022, p. 558 ; WARUSFEL, Bertrand. La place de l'image : caméras et vidéoprotection dans la sécurité globale. *JCPA*, 2021, n° 27, p. 33-36.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

aéroportées sans pilote à bord (ou drones) en prévoyant cette possibilité à titre expérimental pour une durée de cinq ans. Si, antérieurement, les Sages du Conseil avaient estimé que le législateur n'avait pas prévu de garanties suffisantes afin d'opérer une conciliation entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le projet de loi gomme cette insuffisance. En effet, en tirant les conséquences, notamment, de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2022, le projet prévoit de nouvelles garanties afin que les PM puissent légitimement, comme toutes les autres forces de l'ordre, utiliser les drones en appui de leurs interventions et dans des domaines strictement envisagés et définis. Dans un premier temps, la possibilité d'utiliser cette nouvelle technologie n'est ouverte qu'aux seuls services de la PM, et seulement lorsque ces services interviennent dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens. Dans un second temps, la mise en œuvre du dispositif est limitée à la poursuite de cinq buts strictement définis par le texte :

- la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles ainsi que des grands rassemblements de personnes particulièrement exposés à des risques de troubles graves à l'ordre public, pour la mise en œuvre des prérogatives prévues au 3° de l'art. L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;
- la régulation des flux de transport aux fins d'assurer la sécurité publique ;

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

- le secours aux personnes ;
- la prévention des risques naturels ou d'atteinte à l'environnement pour la mise en œuvre des prérogatives mentionnées au 5° de l'art. L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;
- la protection des bâtiments et installations publics communaux et intercommunaux et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation.

Tout en permettant, grâce à ce dispositif expérimental, de permettre désormais aux PM de posséder des moyens d'action leur permettant d'agir utilement et efficacement au plus proche du terrain et donc de leur besoin opérationnel, le projet montre qu'il a su faire la synthèse des critiques adressées par le Conseil constitutionnel dans ses censures de 2021 et 2022. Ainsi, on constatera que la finalité relative à la sécurisation « *des manifestations sportives, récréatives ou culturelles* » a été circonscrite à celles qui sont « *particulièrement exposées* » à des risques de troubles graves à l'ordre public. Sont aussi visés les « *grands rassemblements* », ce qui ne l'était pas dans le dispositif expérimental prévu par la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure de 2022.

Enfin, les traitements qui seront mis en œuvre sur le fondement du nouvel article L. 242-7 du Code de la sécurité intérieure seront soumis aux mêmes obligations et garanties que celles concernant et applicables aux services de l'État, mentionnées aux articles L. 242-1 à L. 242-4 du CSI et qui ont été jugées conformes à la Constitution. Cette garantie du respect de la proportionnalité dans l'utilisation du

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

dispositif et d'absence d'atteintes au droit à la vie privée se voit complétée par un régime d'autorisation très encadré. En effet, la mise en œuvre du dispositif drones est conditionnée à une autorisation préfectorale, elle-même subordonnée, d'une part, à une demande du maire ou des maires territorialement compétents et, d'autre part, à l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, et dans le cas d'une mise en commun d'agents.

La réforme poursuivie serait incomplète en termes d'utilisation des nouvelles technologies si le recours plus ample au système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) n'avait pas été envisagé. Désormais c'est chose faite.

⇒ Une utilisation élargie des systèmes LAPI

Si le système est déjà largement ouvert pour les forces de l'ordre publiques que sont la police, la gendarmerie ou encore les douanes, les PM se voyaient être restreintes dans cette utilisation, pourtant fondamentale dans leur mission de police locale. En effet, jusqu'au projet de loi, les agents de PM ne pouvaient y avoir recours que pour des infractions limitées au Code de la route. Notamment, l'utilisation était permise dans un cadre non répressif pour constater le non-paiement du forfait post-stationnement qui, depuis la loi MAPTAM de 2014²⁴, n'est plus passible d'une

24. Il s'agit de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

contravention puisqu'ayant été dépenalisé. Aussi, l'objet du nouveau dispositif législatif envisagé serait d'étendre la possibilité d'utilisation du système LAPI à l'ensemble des infractions réglementaires au Code de la route pour lesquelles les PM sont aujourd'hui compétentes. Le Conseil d'État, saisi pour avis de ce projet, estime qu'il est correctement encadré du point de vue de la garantie des droits et qu'il n'appelle aucune observation particulière puisque « *l'élargissement aux policiers municipaux et gardes champêtres de l'utilisation du dispositif de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, [avait été] largement demandé par les maires, qui soulignent l'incohérence de la situation qui permet aux agents municipaux de constater des infractions sans pouvoir identifier les auteurs...* »²⁵.

Il va sans dire que ce nouveau projet de loi relatif aux polices municipales tend à vouloir renforcer leur efficacité au quotidien mais une telle évolution ne peut que s'accompagner d'un certain nombre de contreparties évidentes. En effet, cette évolution importante du statut des PM ne peut avoir lieu sans de solides garanties notamment liées à un contrôle de la profession par la déontologie et la mise en œuvre de leur responsabilité. Il convient d'aboutir à un cadre d'action efficace et renouvelé dans le respect des droits de chacun. C'est pourquoi le projet prévoit aussi, et au

²⁵. Avis du CE n° 41002 sur le projet de loi relatif aux compétences, aux moyens, à l'organisation et au contrôle des polices municipales et des gardes champêtres, *op. cit.*, note n° 18, p. 10.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

même titre que les forces de l'ordre de l'État, d'attribuer un numéro individuel d'identification (RIO) à chaque agent de PM, enregistré sur une base nationale.

Le projet reposera aussi, à n'y pas manquer, lors des débats et du vote au Parlement, sur la question du financement de ces PM et de leur équipement par les collectivités, avec en ligne de mire l'inlassable problématique relative au coût de ces polices territoriales pour les collectivités et donc, par contrecoup, pour les concitoyens.

Actualité institutionnelle européenne

Pierre BERTHELET

L'Europe de la sécurité intérieure

Synthèse législative et institutionnelle (été 2025 - hiver 2025/2026)

« L'UE ne tolérera pas que les réseaux criminels inondent nos rues de drogues bon marché, alimentant la criminalité violente et compromettant la santé et la sécurité en Europe »¹. Ces propos du Commissaire aux affaires intérieures et aux migrations, Magnus Brunner, illustrent l'importance de la question de la lutte contre le trafic de drogue. Il est vrai que ce phénomène constitue une priorité en France, et à raison. Toutefois, il s'agit d'un phénomène bien plus vaste qui concerne tous les États membres de l'Union européenne (UE), ceux-ci étant affectés, peu ou prou, par des marchés en pleine expansion (I).

Reste que si **la lutte contre la drogue est une priorité européenne**, elle n'est pas la seule actualité. Il importe de noter des avancées en matière de coopération policière et droit pénal (II) ainsi qu'en matière de cybersécurité et de nouvelles technologies (III). Il faut noter à cet égard un rapport d'Europol ayant trait à l'impact croissant de la robotique et des systèmes sans pilote sur les activités policières. Le thème de la lutte contre l'immigration clandestine et de la gestion des frontières extérieures reste toujours à l'agenda européen (IV). À ce sujet, **la France va**

1. Communiqué de presse de la Commission européenne du 4 décembre 2025.

Actualité institutionnelle européenne

bénéficiaire de la solidarité européenne pour l'aider à relever le défi des migrations dites « *secondaires* », c'est-à-dire la circulation non autorisée de migrants au sein de l'espace Schengen. Enfin, il ne faut pas oublier la protection civile qui fait l'objet d'avancées discrètes certes, mais notables (V). C'est le cas en particulier de la mise en place d'une stratégie de gestion des stocks à l'échelle de l'UE ainsi que de la réforme du mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU).

I. La lutte contre la drogue : une priorité européenne

La Commission européenne a présenté une communication présentant la stratégie de l'UE en matière de drogue². Publié en décembre 2025, ce texte définit une approche multidisciplinaire pour faire face aux défis sécuritaires, sanitaires et sociaux posés par le trafic et la consommation de drogues illicites en Europe. La stratégie s'articule autour de cinq piliers principaux : Protection de la santé publique, Réduction des risques et des dommages, Partenariats internationaux, Amélioration de la sécurité et Renforcement de la préparation et de la réponse. Sur ce dernier point, l'objectif est d'anticiper les menaces grâce à une meilleure surveillance des marchés, notamment *via* l'Agence de l'Union européenne sur les drogues (EUDA) et Europol. Quant à l'amélioration de la sécurité, il s'agit de démanteler les réseaux criminels, de perturber les routes de trafic (maritimes, aériennes et

2. COM(2025)743 final.

Actualité institutionnelle européenne

postales) et de lutter contre la production de drogues de synthèse et le détournement de précurseurs chimiques.

Le document souligne également l'importance de l'innovation technologique, proposant l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) pour identifier les précurseurs aux frontières et le suivi des transactions en crypto-actifs afin de frapper les réseaux criminels au portefeuille.

À cet égard, la stratégie de l'UE en matière de drogue est complétée par un plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de stupéfiants³. S'appuyant sur l'évaluation du plan d'action 2021-2025, ce nouveau plan, présenté le 4 décembre 2025, comprend un ensemble de mesures concrètes, telles que l'élaboration d'un guide commun pour le démantèlement des sites de production illicites de drogues de synthèse, ainsi que la mise en place d'une boîte à outils destinée à prévenir le recrutement de mineurs dans les réseaux de trafic de stupéfiants. Il convient de souligner, parmi les mesures les plus notables, **le recours aux systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) dans la lutte contre le trafic de stupéfiants**, l'élargissement des prérogatives de l'agence Frontex, une collaboration entre les secteurs public et privé en ce qui concerne les services postaux et de colis, l'utilisation d'outils de profilage des risques basés sur l'IA pour le contrôle des marchandises, le déploiement de l'imagerie satellitaire à haute résolution, ainsi que la mise en place de centres de fusion conjoints

3. COM(2025) 744 final.

Actualité institutionnelle européenne

dans des pays tiers stratégiques.

Un tel plan est complété par une proposition de règlement relatif aux produits précurseurs⁴. Cette proposition entend unifier et simplifier le cadre juridique (les deux règlements actuels, le règlement (CE) n° 273/2004 – marché intérieur – et le règlement (CE) n° 111/2005 – commerce extérieur) sont fusionnés en un instrument unique). L'innovation majeure de cette proposition est la création d'une nouvelle catégorie de substances (la catégorie 3), spécifiquement dédiée aux précurseurs de conception (« *designer precursors* ») pour lesquels est instituée une interdiction de principe. Par ailleurs, pour contrer la rapidité des trafiquants qui modifient légèrement les molécules en vue de contourner la loi, la proposition permet désormais l'inscription par groupes de substances (approche générique) plutôt que substance par substance. Enfin, l'EUDA sera chargée de développer et de maintenir un répertoire d'informations sur les précurseurs qui fournira des conseils techniques, aidera les entreprises à identifier si une substance appartient à un groupe contrôlé et servira de base pour identifier les nouvelles tendances de détournement.

À ce sujet, l'Agence européenne des médicaments a diffusé son rapport d'activité, révélant une transformation notable, comparativement à l'ancien Observatoire européen des drogues. Le rapport met effectivement en évidence l'amorce d'une transformation organisationnelle et culturelle significative,

4. COM(2025) 747 final.

Actualité institutionnelle européenne

conférant à l'EUDA la capacité non seulement de surveiller, mais également de mettre en œuvre des mesures proactives afin d'anticiper les menaces liées aux drogues et d'y répondre. Il ressort de ce rapport que l'agence est investie dans la coopération policière, notamment dans des plans d'action opérationnels (OAPs) de la Plateforme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), relatifs au cannabis, à la cocaïne, à l'héroïne et aux nouvelles drogues de synthèse, et participe au Partenariat public-privé de l'Alliance européenne des ports (*European Ports Alliance*), destiné à combattre le trafic de stupéfiants et l'infiltration criminelle au sein des plateformes logistiques maritimes.

II. Des avancées en matière de coopération policière et droit pénal

La Cour de justice a rendu, dans une affaire C-57/23 (*Policejní prezidium*), un arrêt portant sur l'équilibre entre les besoins de la police et la protection des données personnelles sensibles. Le message clé de cet arrêt est que **le juge accorde une autonomie de décision pour la police en n'exigeant pas de durée maximale obligatoire de conservation**, mais néanmoins en imposant une obligation de vérification régulière. En effet, la Cour indique, dans cette décision du 20 novembre 2025, que les services de police d'un État membre sont en droit de décider, en s'appuyant sur des règles internes, s'il est nécessaire de conserver les données biométriques (comme les empreintes digitales) et génétiques (profils ADN) d'une personne poursuivie ou soupçonnée d'une infraction pénale. Le point le plus notable de l'arrêt est que le droit national n'est pas

Actualité institutionnelle européenne

obligé de prévoir une durée maximale de conservation pour ces données. Toutefois, en l'absence de durée maximale, la réglementation nationale doit impérativement fixer des délais appropriés pour vérifier régulièrement la nécessité de la conservation. Lors de chaque vérification, la police doit démontrer la « *nécessité absolue* » de prolonger la conservation des données.

Par ailleurs, le Conseil a approuvé, lors du dernier « Conseil JAI » (Justice et Affaires intérieures) de décembre 2025, des conclusions sur le droit pénal substantiel⁵. Ces conclusions mettent en place une « **boîte à outils** » **législativ**e en matière de **droit pénal substantiel** à travers la mise en place d'un ensemble de dispositions types destinées à harmoniser la législation européenne sur le droit pénal matériel. Ces dispositions types ne sont pas contraignantes en soi. Elles servent de guide et de réservoir de termes juridiques convenus d'un commun accord pour les futurs actes législatifs. L'objectif est de permettre aux co-législateurs de choisir les dispositions nécessaires tout en assurant la cohérence et la prévisibilité du droit de l'Union.

Plus exactement, les conclusions définissent des modèles pour plusieurs domaines, à savoir la responsabilité (définition de l'intentionnalité, de l'incitation, de la complicité et de la tentative), les sanctions pour les personnes physiques, la responsabilité des entreprises (personnes morales), les règles sur la compétence (territoire, nationalité de l'auteur), les délais de prescription, ainsi

⁵. Document du Conseil n° 16638/25.

Actualité institutionnelle européenne

que l'obligation de collecter des données statistiques anonymisées pour évaluer l'efficacité de la lutte contre la criminalité.

De son côté, le Collège européen de police a publié son rapport d'activité dans lequel il est indiqué, qu'en dépit de l'annulation d'activités en ligne (sept cours, soixante-cinq webinaires) et de dix activités sur site à Budapest consécutivement à l'attaque, l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) a maintenu sa mission de formation⁶. L'agence a déployé trois cent cinquante activités de formation, touchant environ vingt-deux mille participants. Bien que ce chiffre soit inférieur à l'objectif initial de 40 000 prévisions établi antérieurement à l'attaque, il est considéré comme une portée considérable compte tenu des difficultés rencontrées. Le rapport confirme que les thématiques afférentes à la Plateforme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) et à la cybercriminalité ont suscité le plus grand intérêt, représentant 64 % du nombre total de participants au Pôle de formation de l'UE en 2024.

III. Une importance accordée à la cybersécurité et aux nouvelles technologies

La Commission européenne a rendu un rapport évaluant l'incidence opérationnelle des nouvelles missions et compétences de l'Agence

⁶. CEPOL. *Consolidated Annual Activity Report 2024* [en ligne], 114 p. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296767/CEPOL%20CAAR%202024.pdf>

Actualité institutionnelle européenne

de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), introduites par le règlement (UE) 2022/991. Ce rapport⁷, présenté le 11 décembre 2025, dresse un bilan positif : certains pays tiers partagent des informations sensibles exclusivement avec Europol, l'agence dispose désormais de son environnement de test (« *sandbox* ») de données personnelles pour la réalisation de projets de recherche et d'innovation, et elle est désormais capable de détecter des liens transfrontaliers non perceptibles au niveau national grâce à ses outils de traitement des mégadonnées, ce qui a conduit au démantèlement des réseaux de communication cryptés EncroChat et Sky ECC, ainsi que de ceux de trafiquants de cocaïne.

Qui plus est, les États membres considèrent, dans l'ensemble, que **les nouvelles missions d'Europol sont pertinentes et présentent une valeur ajoutée**. Par ailleurs, le rapport aboutit à la conclusion qu'aucune preuve d'impact négatif sur les droits fondamentaux découlant de l'utilisation des compétences nouvelles n'a été relevée. En dépit de cette réussite, plusieurs points de divergence sont néanmoins mis en évidence, à savoir une complexité juridique susceptible de dissuader les policiers ou les entités privées d'exploiter pleinement les dispositions du règlement (UE) 2022/991, et une application restrictive des règles de protection des données de nature à potentiellement compromettre l'efficacité opérationnelle.

Toujours concernant Europol, son Laboratoire d'innovation a rendu

⁷. COM(2025) 752 final.

Actualité institutionnelle européenne

publie un rapport ayant trait à **l'impact croissant sur les activités policières de la robotique** et des systèmes sans pilote (drones, robots terrestres, etc.)⁸. Le rapport indique que, si les services de police utilisent déjà ces systèmes pour la surveillance, la cartographie de scènes de crime, la recherche et le sauvetage, ainsi que pour la neutralisation d'engins explosifs, des limites subsistent, notamment une autonomie restreinte, une forte dépendance aux opérateurs humains et une vulnérabilité stratégique appelée « *verrouillage technologique* » (dépendance vis-à-vis de fournisseurs non européens pour le matériel et les données).

À côté de cela, il distingue quatre tendances majeures qui façonneront l'avenir : l'intégration de l'IA (créant un « *moment ChatGPT* » pour la robotique physique), l'expansion de l'industrie robotique, l'intégration croissante des robots dans la société, et l'innovation que les conflits favorisent. Le rapport prévoit l'avènement des essaims de drones et des robots sociaux capables d'interagir émotionnellement avec les humains.

Enfin, il évoque l'idée du **passage à une « police en 3D »** au sens où les services de police devront développer une surveillance volumétrique (surveillance de surfaces planes (2D) à une gestion de volumes (3D), pour poursuivre les menaces qui se déplacent verticalement et ne suivent plus les routes traditionnelles.

8. EUROPOL INNOVATION LAB. *The Impact of robotics and unmanned enforcement* [en ligne]. Rapport, 2025, 48 p. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/The-Unmanned-Future-Report.pdf>

Actualité institutionnelle européenne

Quant à l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA), elle a rendu son rapport d'activité dans lequel elle consolide son rôle d'acteur essentiel de la cybersécurité en Europe⁹. Il est indiqué que l'ENISA a accru son engagement afin de faciliter l'application des nouvelles réglementations. L'appui à la mise en œuvre de la directive NIS2 demeure une priorité majeure pour l'Agence.

L'ENISA a renforcé son corpus de connaissances en produisant le premier rapport sur l'état de la cybersécurité dans l'Union, ainsi que sa fonction de secrétariat pour les réseaux essentiels de gestion de crise, à savoir le réseau CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*) et EU-CyCLONE. En outre, la réalisation du septième exercice Cyber Europe, le plus vaste jamais conduit à l'échelle européenne, a souligné l'importance de la résilience du secteur énergétique, témoignant de l'engagement de l'Agence à perfectionner la préparation et les compétences d'intervention paneuropéennes.

IV. Immigration clandestine et frontières extérieures : l'autre priorité européenne

Dans le contexte de la mise en œuvre du Pacte sur l'asile et la migration, la Commission européenne a publié, le 11 novembre 2025, son premier rapport annuel européen consacré à l'asile et à la

⁹. ENISA. *Consolidated Annual Activity Report 2024* [en ligne]. Juin 2025, 166 p. Disponible sur : <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-consolidated-annual-activity-report-2024>

Actualité institutionnelle européenne

migration¹⁰. Il indique une prévision de diminution continue des flux. Néanmoins, la problématique des migrations secondaires, entendues comme les flux migratoires s'effectuant entre les États membres de l'espace Schengen, demeure un défi. La France constitue, à cet égard, la cible de cette migration secondaire irrégulière. En matière d'éloignement, les États membres ont prononcé environ cinq cent mille injonctions de quitter le territoire. La France se positionne en tant que leader, même si ces injonctions ne sont pas systématiquement suivies d'effet. Sur ce point, le rapport met en évidence la persistance de la **problématique des expulsions non exécutées**.

En complément, Europol a publié un rapport qui détaille ses activités opérationnelles concernant la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains¹¹. Ce rapport annuel du Centre européen sur le trafic de migrants (EMSC), indique qu'en 2024, Europol a soutenu 266 opérations transfrontalières contre le trafic de migrants et 188 contre la traite des êtres humains. De surcroît, il identifie plusieurs évolutions majeures, à savoir **une mondialisation des réseaux de passeurs** (les organisations criminelles sont de plus en plus décentralisées et structurées à l'échelle mondiale, avec des dirigeants souvent basés hors de l'UE),

10. COM(2025)795 final.

11. EUROPOL. *European Migrant Smuggling Centre: Yearly Activity Overview*, 9^e rapport annuel [en ligne], 2025, 8 p. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/european-migrant-smuggling-centre-9th-annual-report-2025#downloads>

Actualité institutionnelle européenne

une exploitation du numérique (les trafiquants utilisent l'IA pour créer des publicités, des messageries cryptées pour la communication et des cryptomonnaies pour le paiement des frais de passage) et une violence accrue (qui est devenue une « *caractéristique commerciale* », les réseaux ayant recours aux enlèvements, à la torture et à l'extorsion contre les migrants ou les groupes rivaux). En outre, en matière de traite des êtres humains, les réseaux utilisent désormais la surveillance numérique pour contrôler les mouvements des victimes.

Par ailleurs, les ministres réunis au sein du Conseil de l'Union européenne ont approuvé, le 18 décembre 2025, l'ouverture de négociations avec les États-Unis concernant un accord visant à **autoriser les agences américaines à accéder aux données biométriques stockées dans les bases de données des États membres**. En contrepartie, l'Union entend avoir un accès similaire aux données détenues par les États-Unis.

Plus exactement, dans le cadre des « partenariats renforcés pour la sécurité des frontières » (PRSF), les États-Unis envisagent la mise en œuvre d'un échange d'informations portant sur les voyageurs à destination des États-Unis dans le cadre d'un programme d'exemption de visa (dont les voyageurs français). Dans cette perspective, la Commission reçoit un mandat du Conseil pour négocier la conclusion d'un accord-cadre qui établira les modalités de cet échange d'informations¹².

12. COM(2025) 447 final.

Actualité institutionnelle européenne

5. Des développements discrets mais notables en matière de protection civile

Dans une communication présentée mi-2025, la Commission européenne a publié une stratégie d'établissement de stocks à l'échelle de l'UE¹³. Le constat est que le recours aux stocks en cas de crise s'avère être peu efficient. L'indisponibilité de masques pendant la crise de la Covid-19 en a constitué une illustration manifeste. En réponse, cette stratégie vise à optimiser l'accessibilité aux biens de première nécessité quelles que soient les circonstances. Elle favorisera une interopérabilité accrue des systèmes de constitution de stocks, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle de l'Union, tout au long du cycle de vie de ces stocks, incluant la planification, l'acquisition, la gestion et le déploiement. Sept domaines prioritaires ont été identifiés, notamment une coopération civilo-militaire améliorée ainsi que le développement de la prospective, de l'anticipation et de la planification stratégique. Il convient de souligner certaines mesures, notamment **la mise en place d'un réseau européen de constitution de stocks**, la promotion de mécanismes d'acquisitions centralisées et/ou conjointes, ainsi que le renforcement de rescEU en tant que réserve de capacités de réaction à l'échelle de l'UE.

En complément, la Commission a présenté un rapport sur la gestion des risques et le renforcement de la résilience¹⁴. Elle note que la

13. COM(2025) 528 final.

14. COM(2025) 561 final.

Actualité institutionnelle européenne

gestion des risques de catastrophe au sein de l'UE a connu une amélioration notable au cours des dernières années, en raison du renforcement du mécanisme de protection civile de l'UE, lequel a démontré son aptitude à s'adapter aux exigences croissantes d'un environnement de risques en constante évolution. À cet égard, le rapport évalue les avancées accomplies en matière de gestion des risques et de consolidation de la résilience au sein de l'UE. L'attention se focalise sur quatre domaines thématiques, à savoir : l'anticipation, la préparation des populations, l'alerte précoce et la résilience de la protection civile. Le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU) est mis en évidence, le rapport soulignant que ce dispositif a prouvé son utilité en tant que composante essentielle du système de protection civile de l'UE.

Ce rapport s'inscrit dans le contexte des transformations entreprises en matière de protection civile. À ce propos, le MPCU fait actuellement l'objet d'une révision¹⁵. La principale innovation du projet de règlement réside dans l'instauration d'un niveau de préparation intersectoriel, ainsi que dans l'intégration d'un financement destiné à la préparation et à la réponse aux situations d'urgence sanitaire. L'autre avancée significative réside dans la **Plateforme de coordination de crise**, conçue pour constituer la capacité centrale de l'UE en matière de préparation aux risques transsectoriels et de gestion opérationnelle des crises, y compris en ce qui concerne la formation de stocks, ceci en écho à la stratégie de mi-2025 ayant trait à ce thème.

¹⁵. COM(2025) 548 final.

Rédacteurs

- **Le Général d'armée (2S) Marc Watin-Augouard** est ancien directeur du CRGN et fondateur du FIC (Forum InCyber)
- **Marc-Antoine Granger** est maître de conférences HDR en droit public à l'Université Côte d'Azur, membre du Centre d'Etudes et de Recherche en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier et Fiscal (CERDACFF) et du conseil d'administration de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)
- **Nathan Allix** est magistrat, docteur en droit privé
- **Jérôme Millet** est administrateur de l'État, docteur en droit, membre du conseil d'administration de l'AFDSD
- **Sandrine Richard** est ancien avocat au Barreau de Paris, expert en intelligence économique, en éthique des affaires (dont l'éthique de l'IA) et *Advisory Board*, lieutenant-colonel de la réserve citoyenne, membre de la Chaire Humanités Numériques du CRGN
- **Florence Nicoud** est Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, membre du CERDACFF, de l'AFDSD et co-directrice du Master II Sécurité Intérieure
- **Pierre Berthelet** est docteur en droit, chercheur associé à l'Université de Grenoble (UGA-CESICE), à l'Université d'Aix-Marseille (CERIC) et au CRGN
- **Le Capitaine Océane Gerriet** est affecté au groupement de gendarmerie départementale du Jura

Directeur de publication :

Colonel David BIÈVRE

Rédacteur en chef :

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

Équipe éditoriale :

Odile NETZER

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