

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de la Gendarmerie Nationale

N° 140

Avril 2026

EDITO

Le numérique pour réconcilier le citoyen avec la politique

Les récentes élections municipales ont confirmé une forme de rejet de la politique par les citoyens, au moment où les enjeux locaux auraient dû les mobiliser. L'abstention n'est pas conjoncturelle, car elle s'observe, hélas ! de scrutin en scrutin. Les élus locaux bénéficient encore d'une certaine confiance, mais ils sont emportés dans un mouvement de déconsidération de la classe politique. Les causes sont multiples, à commencer par les scandales qui ont été révélés et trouvent leur point d'orgue devant les tribunaux. Certes, les cas sont minoritaires, mais ils sont les arbres de la

(Suite page 2)

Edito

compromission qui cachent la forêt des élus honnêtes. Une des explications de cette rupture est aussi et sans doute à rechercher principalement dans l'absence de véritable projet politique qui réponde aux enjeux contemporains. Face à la vision que peuvent avoir certains citoyens d'un État « providence » distributeur de prestations, les hommes et les femmes politiques sont devenus, pour beaucoup d'entre eux, des « épiciers » qui répondent aux multiples demandes, souvent contradictoires, si possible dans un temps très voisin des échéances électorales. Aristote et Platon, les pères de la politique – art de gouverner la cité en recherchant le bien commun, avec responsabilité morale, sens du dialogue et vision de long terme – ne pourraient guère trouver, dans le contexte actuel, matière à confirmer leur théorie et chercheraient les éléments constitutifs d'un retour à la sagesse. Ils en trouveraient peut-être un, inattendu pour eux : le numérique ! Ce choix peut surprendre, tant le numérique peut sembler confiné dans la technologie et relever des voies et moyens et non servir une finalité, être porteur de sens, au moment où nous vivons une véritable « métamorphose cybernétique ». Le numérique est partout, en tout, pour tous ! Il est l'angle d'attaque qui permet de « reformater la politique », tant il soulève les questions essentielles, existentielles, pour l'individu, la société, les États, les relations internationales. Parler du numérique aux citoyens, c'est répondre aux questions du quotidien mais c'est aussi s'inscrire dans la perspective, lui proposer un avenir maîtrisé et non subi.

La métamorphose cybernétique, bouleversement des paradigmes

Nous sommes les témoins et parfois les acteurs d'une « métamorphose cybernétique ». Cette expression peut sembler ésotérique, mais elle témoigne bien du bouleversement en cours. Le qualificatif cybernétique est bien plus dynamique, plus systémique que celui de numérique. La numérisation, c'est-à-dire la transformation en 0 et 1 des données structurées et non structurées, n'illustre pas assez la capacité de créer, de modifier, de stocker, d'échanger les données entre près de 5,5 milliards d'internautes et bientôt 500 milliards de machines connectées. Nous entrons dans l'ère de l'hyperconnexion, de la complexité des réseaux que prédisait Norbert Wiener (1948). Le mot « métamorphose » introduit une notion de soudaineté, de rapidité, que la « transformation » ne saurait décrire. Le numérique n'est pas une « marche supplémentaire dans l'escalier de l'humanité » qui viendrait s'ajouter à l'imprimerie, à la vapeur, à l'électricité, au nucléaire. C'est un changement radical comme celui que vit la chenille lorsqu'elle devient papillon. Notre société est en nymphose. Dans notre cocon, sous l'influence de la mondialisation, nous croyons que le monde est fini, en même temps que nous percevons, avec Internet, les réseaux sociaux, l'intelligence artificielle (IA), les modifications qui affectent notre corps social. La métamorphose est pour demain ; elle se manifestera pendant ou à l'issue du prochain quinquennat, sous les effets du calcul quantique, de la 6G, de l'Internet des objets, de l'intelligence artificielle, du chiffrement post-quantique, etc. Cette métamorphose conjugue l'infiniment

Edito

grand (les données, avec 1 000 milliards de téraoctets produits en 2030), l'infiniment petit (la gravure des semiconducteurs en milliardièmes de mètre), l'infiniment rapide (les calculateurs exaflopiques produisant 1 milliard de milliards de calculs à la seconde), l'infiniment mystérieux de la physique quantique. Le cyberspace est étranger à nos sens, invisible, intouchable, immesurable selon nos repères traditionnels. Il est plus difficile de concevoir un discours qui porte sur l'immatériel, l'imperceptible. L'ère nucléaire avait déjà amorcé cette distanciation, avec ses mythes et ses réalités. Avec la physique quantique, notre représentation newtonienne du monde s'efface. « *Être ou ne pas être* », la question binaire shakespearienne serait aujourd'hui formulée en « être et être, en même temps et à des endroits différents ». Les mutations sont de plus en plus impactées par des technologies de rupture qui se succèdent et se stimulent mutuellement à un rythme accéléré.

L'impact du numérique se matérialise dans le domaine du réel, ses sources sont « dans le nuage ». Une chose est certaine : en 2032, notre société ne sera plus la même ! Il appartient au discours politique de préparer les esprits, encore faut-il qu'il soit synchrone, voire en avance de phase, parce qu'on attend de lui une vision, un chemin, même si la prospective est un art difficile dans le domaine du numérique.

Le temps du numérique, le temps du politique

La métamorphose cybernétique remet en cause le cadre espace-temps. Notre société traditionnelle suivait une tendance linéaire, un

Edito

trend, une droite de régression après lissage des extrêmes ; aujourd'hui, elle progresse de manière exponentielle. Au lieu de nous interroger sur les nécessaires mutations, nous continuons de vivre selon les organisations, les process, le tempo des XIX^e et XX^e siècles. Cela est vrai à l'échelon national, comme à l'échelon européen. En 2012, le Règlement général sur la protection des données à caractère personnel est mis en chantier ; il entre en application en 2018, soit six ans plus tard. En 2012, AlexNet annonce le triomphe de l'IA connexionniste. En 2018, le Prix Alan Turing, décerné à Geoffrey Hinton, Yann Le Cun et Yoshua Bengio, symbolise l'entrée en force de l'IA dans notre vie quotidienne. Même écart de temps, mais quelle différence dans la dynamique ! La métamorphose numérique n'attend pas ; elle n'épouse pas le rythme des élections, elle ignore le calendrier des parlements et gouvernements : elle avance, tout simplement, à son rythme effréné, à celui imposé par la *Big Tech* ! La composition du gouvernement est, en elle-même, révélatrice d'une ambition inachevée. Certes, un ministre ou secrétaire d'État est chargé du numérique, mais son rang protocolaire et son positionnement sont révélateurs : depuis 2022, le ministre concerné a oscillé entre la 22^e et la 37^e place. Il fut un temps – trop court – où Mounir Mahjoubi était secrétaire d'État auprès du Premier ministre, ce qui laissait espérer une approche interministérielle de la stratégie numérique. Mais, depuis 2018, le secrétaire d'État ou ministre délégué (ou relégué ?) relève de Bercy. Cela ne remet pas en cause la compétence des titulaires du poste, mais donne une indication sur l'implication des Premiers ministres successifs sur la place du numérique dans la hiérarchie des priorités. Cela ne peut durer, tant

Edito

la métamorphose cybernétique a d'impacts interministériels et exige une gouvernance pilotée, coordonnée au plus haut niveau. Faut-il revisiter la Constitution, revoir le fonctionnement des pouvoirs publics, supprimer les organisations en tuyaux d'orgue au profit d'organisations agiles ? Cette étape est sans doute nécessaire, mais elle ne se fera pas sans difficulté, car elle passe nécessairement par une révision drastique de l'administration de l'État, de la notion de « fonction publique ». Le temps est compté, car les échéances approchent. Quoi qu'il en soit, la métamorphose numérique appelle un retour du régalien. Cela peut paraître paradoxal à l'heure où le cyberspace s'inscrit dans un schéma distribué, éloigné de toute centralisation.

Le régalien au service du plus vulnérable, ou la loi du plus fort !

L'État a été conçu pour remplir des missions au nom de la société, missions dites régaliennes. La justice, la sécurité, la défense, la diplomatie, la création du droit, l'impôt, la monnaie sont les piliers de l'État moderne, notamment avec le sens que lui donne Carré de Malberg (1920). Mais ces éléments constitutifs sont remis en cause par le numérique : le pouvoir de battre monnaie est concurrencé par les cryptoactifs, celui de lever l'impôt se heurte notamment à l'absence d'établissement stable des GAMAM (Google, Apple, Meta, Amazon, Microsoft, établis en Irlande qui pratique un dumping fiscal). L'extraterritorialité des lois (dont le *Cloud Act*, le *Patriot Act*, le *Foreign Intelligence Surveillance Act* – FISA – ou l'*Executive Order 12333*) s'affranchit des règles de coopération internationale en matière judiciaire ou des principes attributifs de la compétence des

Edito

tribunaux. La capacité donnée aux algorithmes de décider affaiblit la portée de la loi nationale ou européenne. La puissance technologique et financière des entreprises de la *Big Tech* favorise un *soft power* qui concurrence la diplomatie traditionnelle. La conduite de la guerre voit émerger des groupes sans contrôle étatique qui mènent des cyberopérations, comme en témoignent les conflits en Ukraine ou au Moyen-Orient.

Les fondements régaliens de l'État sont donc sapés. Le numérique doit être pour lui l'occasion de ne pas perdre sa légitimité. Alors que le cyberspace est un espace de compétition, de confrontation et même de conflictualité, l'État doit assurer ses missions régaliennes de défense et de sécurité. Les victimes sont, d'année en année, plus nombreuses. Les prédateurs visent les États, les organisations, les entreprises, les particuliers. Nul n'est à l'abri ! Si l'État n'est plus en mesure de protéger la population et défendre la Nation, sa légitimité sera remise en cause. Son « ubérisation » n'est pas une hypothèse mais une certitude ! Il lui importe donc d'agir sur deux au moins des composantes de la cybersécurité : la lutte contre la cybercriminalité, et la cyberdéfense.

La cybercriminalité est la « criminalité du XXI^e siècle », thème choisi, en 2007, pour le 1^{er} Forum INCYBER. Elle résulte d'une double migration vers le cyberspace : celle des délinquants et celle des États voyous. Les premiers ont compris qu'ils n'avaient jamais été aussi près de leur victime et aussi éloignés de leur juge ou de leur shérif. Le rapport risque pénal/gains escomptés leur est très favorable. La délinquance classique – abstraction faite des violences – va diminuer, tandis que va croître un contentieux que doivent

Edito

savoir traiter la justice, la police et la gendarmerie. Des efforts ont été accomplis, mais il y a encore fort à faire, au moment où des magistrats évoquent un « *tsunami* » judiciaire. Un État incapable de protéger la cohorte des victimes sera inaudible ! Les États voyous ont aussi compris quels étaient les avantages géopolitiques que leur offre le cyberspace : en s'appuyant le plus souvent sur des groupes criminels « multicartes », ils peuvent régler leurs comptes, leurs différends avec des « banderilles numériques » qui saignent mais ne tuent pas, et s'appuient sur une criminalité organisée garantissant une action clandestine. Les difficultés liées à l'attribution leur offrent un champ libre. Pour toutes ces raisons, l'État doit prendre la mesure des enjeux de sécurité. S'il ne le fait pas, la privatisation de la cybersécurité sera une réalité dont ne bénéficieront pas les plus démunis. Beaucoup de petites entreprises – et leurs employés – savent qu'une cyberattaque peut être déterminante pour leur avenir.

La cyberdéfense – ou la défense dans le cyberspace des systèmes les plus nécessaires à la vie de la nation – est aussi une exigence pour l'État. La cyberattaque de Noël 2025 contre La Banque Postale souligne la capacité de l'adversaire de s'en prendre à des services qui ont un impact direct sur la vie des citoyens. Il faudrait sans doute, pour une meilleure compréhension, faire évoluer la sémantique vers une partition entre la cyberrésilience, d'une part, et la cyberdéfense, d'autre part, ce dernier vocable couvrant les actions plus offensives ou s'inscrivant dans la lutte informatique d'influence. La cyberrésilience concerne les entités essentielles ou importantes au sens de la directive NIS2, mais elle peut descendre très bas dans la granularité, près des citoyens, s'agissant des

Edito

collectivités territoriales, des entreprises qui ne sont pas régulées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), mais sont tout autant attaquées par les prédateurs. Ces acteurs publics ou privés ressentent une forme d'abandon, alors qu'ils ne disposent pas de moyens propres pour assurer leur cybersécurité. La politique est d'abord au service du plus faible. L'État doit apparaître comme le protecteur des personnes physiques et morales vulnérables et désorientées. « *Le danger que l'on pressent, mais que l'on ne voit pas, est celui qui trouble le plus.* » (César)

Les citoyens se tournent vers les acteurs régaliens en espérant qu'ils seront capables d'empêcher un chaos que chacun imagine, eu égard à la pénétration du numérique dans tous les secteurs clés de la vie quotidienne. Le citoyen est comme la chèvre de monsieur Seguin, naïf, désireux de liberté, d'indépendance et de nouveauté. L'internaute est souvent attiré par les promesses séduisantes des plateformes numériques : accès gratuit, personnalisation, communauté, innovation... sans toujours mesurer les risques de surveillance, de profilage, de dépossession des données, de manipulation. La chèvre est dévorée par le loup numérique. La condition première de la maîtrise de la métamorphose numérique est une prise de conscience des enjeux par un citoyen, aujourd'hui encore, trop crédule. « *Science sans conscience n'est que ruine de l'âme* », écrivait Rabelais. La conscience, c'est la représentation mentale de la réalité, la capacité d'en mesurer les influences, les effets. Sans elle, le citoyen ne peut recouvrer une souveraineté numérique, aujourd'hui grandement altérée par l'économie de l'attention, moteur des GAMAM et BATHX (Baidu, Alibaba, Tencent,

Edito

Huawei, Xiaomi), par l'action de prédateurs, délinquants, criminels organisés, États voyous. Geoffrey Hinton, Prix Nobel de physique, pense que les gouvernements sont la seule entité assez puissante pour ralentir cette évolution. L'État demeure un échelon essentiel, parce qu'il est le seul garant de l'essentiel.

Rassurer par la prévention, accompagner les victimes, voilà la manière de rendre la politique visible, jusqu'au dernier kilomètre. C'est important de le dire, c'est encore mieux de le faire ! L'État ne peut cependant agir seul, car au caractère systémique de la menace doit correspondre une réponse composite.

La coaction, réponse à la complexité

Le retour du régalien s'accompagne d'une relation nouvelle avec le secteur privé, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. L'État seul ne peut répondre à tous les enjeux de la métamorphose cybernétique. Toute politique qui négligerait ce constat serait vouée à l'échec. De nombreuses actions doivent s'inscrire dans des formes inédites de coproduction. Il y a quelques années, un groupement d'intérêt public (GIP) tel que Action contre la cybermalveillance (ACYMA) était inconcevable. Aujourd'hui, 17Cyber repose sur une coaction qui mêle pouvoirs publics et acteurs privés. Les campus, développés à l'échelon national et dans les régions, doivent être les vitrines de ce rapprochement respectueux des attributions de chacun. La lutte contre la cybercriminalité et la cyberdéfense sont également tributaires d'une coopération public-privé, soit parce que les offreurs de cybersécurité ont une meilleure connaissance instantanée de la

Edito

cybermenace, soit parce qu'ils disposent de moyens techniques rares. Le renforcement du régalién et l'ouverture vers le privé ne sont pas contradictoires mais complémentaires. Cette posture permet d'élargir le périmètre des acteurs et d'augmenter leurs capacités d'intervention.

Cette coopération public-privé doit aussi se décliner à l'échelon des territoires. L'idée de s'appuyer sur des espaces réduits, alors que le cyberspace est réputé sans frontière, peut sembler surprenante. Il n'en est rien ! Les territoires, dont la délimitation doit tenir compte de critères géographiques, économiques, sociologiques, sont des espaces pertinents pour décliner la métamorphose numérique au plus près du citoyen. Une approche territoriale, collective et collaborative, permet d'associer tous les acteurs publics et privés pour construire une « trame de résilience », un réseau de connivence et de compétence, là où l'action est visible du citoyen, où elle est compréhensible par son adéquation au terrain, où elle se traduit par des résultats concrets. La relation avec les organes décentralisés doit prendre en compte la rencontre entre la verticalité de l'action étatique et l'horizontalité des politiques menées par les collectivités territoriales.

S'il est un discours qui doit être clarifié, c'est celui sur l'Europe. La France, comme les autres États membres, ne peut porter un projet politique qui méconnaîtrait les acquis d'une construction dont elle est une des inspiratrices et un des moteurs. Peut-on envisager une stratégie purement nationale, dans un contexte marqué par une internationalisation des échanges, une bataille des normes, une compétition qui peut évoluer vers la confrontation, voire la

Edito

conflictualité contre ou *via* l'espace numérique ? L'Europe, du marché commun au marché unique, a d'abord sous-estimé le risque, abordant le cyberspace sous l'angle de la protection du consommateur, du libre-échange, de la concurrence. Si elle a adopté une posture plus sécuritaire, c'est bien sous l'influence de la France, notamment dans le domaine des infrastructures critiques. NIS1, puis NIS2, comme le RGPD, le *Cybersecurity Act*, le *Cyberresilience Act*, etc., sont des textes inspirés par la France, en particulier à l'occasion des présidences françaises de l'Union européenne (PFUE). L'Europe doit beaucoup à Thierry Breton, commissaire européen de 2019 à 2024, parce qu'il a su mettre en évidence les urgences ainsi que nos dépendances dans le domaine. Le numérique offre un angle pertinent pour réconcilier les Français avec une Europe qui leur semble trop technocratique, trop intrusive dans leur vie quotidienne, trop destructrice de la souveraineté nationale. « *La souveraineté numérique* », c'est politique, comme le souligne Anne Le Henanff, ministre déléguée à l'IA et au numérique (*IT for Business*, 27 mars 2026).

La souveraineté numérique du citoyen, pierre angulaire de la souveraineté

La notion de souveraineté a longtemps opposé la France « gaullienne » à certains pays d'Europe plus tournés vers un libéralisme, un libre-échange, qui ont conduit l'Europe à être à ce point ouverte que certains ont évoqué une Europe « passoire ». Depuis la crise du Covid-19 et le retour de l'administration Trump, la notion d'autonomie stratégique, portée par Thierry Breton, semble

Edito

recueillir une forme de consensus, tant nos dépendances numériques peuvent conduire à des interruptions de services, aux multiples conséquences sur la vie quotidienne des citoyens. Les Pays-Bas viennent de nommer un ministre de la « souveraineté numérique », ce qui traduit un infléchissement notable dans leur approche traditionnelle.

Le discours sur la souveraineté est donc à nouveau d'actualité, même si le terme est parfois camouflé sous des euphémismes. Pour le citoyen, au-delà d'un patriotisme souvent résiduel, la notion de souveraineté peut sembler lointaine et relever du concept. C'est pourquoi il est nécessaire d'inverser le discours sur la souveraineté numérique en partant des individus. Cette approche pourra heurter les tenants de la doctrine pour lesquels la souveraineté ne peut être que nationale, telle qu'elle est explicitée par l'article 3 de la Constitution de la République Française. Celle-ci a été rédigée en 1958, à l'époque où n'existaient ni Internet ni les réseaux sociaux, où l'IA venait d'être conceptualisée à Dartmouth.

Il est nécessaire de reconstruire le principe de souveraineté en partant du bas, du citoyen, et en remontant, selon l'architecture des « poupées slaves », partant de la plus petite et, par enveloppements successifs, finissant par la plus grande. La souveraineté du citoyen, c'est la protection de sa « sphère d'intimité », de son image, de son identité – c'est-à-dire de son unicité – de sa liberté de penser, de choisir, d'aller et de venir sur la Toile, etc. Si ces conditions ne sont pas réunies, à quoi bon poursuivre la construction d'un espace numérique qui l'asservirait au lieu de le servir, qui le transformerait en esclave, en zombie ? Les enjeux de l'IA posent en des termes

Edito

inédits, existentiels, la condition humaine, l'intelligence, la conscience, les relations sociales qui caractérisent l'être humain, *zoon politikon* (ζῷον πολιτικόν) pour Aristote, c'est-à-dire animal politique ou animal de la cité.

La souveraineté individuelle repose sur la connaissance, le discernement. La formation des citoyens, prioritairement celle des jeunes, est une urgence absolue, à l'heure où l'IA rebat les cartes. La compétence est un réacteur de la souveraineté du citoyen. C'est un des axes forts du discours à son égard, car il impacte l'avenir des générations en devenir.

Celui qui possède le pouvoir numérique est maître du libre arbitre des individus. Inutile de poursuivre la métamorphose cybernétique si elle s'opère sans nous, contre nous ! Le principal remède est l'acculturation, la connaissance, le discernement, la montée en compétence, chacun à son niveau.

Le citoyen est l'alpha et l'oméga.

Le discours politique doit d'abord s'adresser à lui, en le replaçant au commencement de toute action ayant pour but de l'aider à maîtriser son destin numérique. L'exercice n'est pas simple, car le domaine du cognitif peut laisser accroire l'idée d'une police de la pensée.

La souveraineté du citoyen est vaine si les personnes morales au sein desquelles il inscrit son parcours de vie (entreprises, collectivités territoriales, écoles, universités, administrations, associations, etc.) ne sont pas souveraines. Le vocable « *entreprise souveraine* » est de plus en plus usité, ce qui montre bien la prise de conscience à ce niveau. Si ces personnes morales ne sont pas souveraines dans leur organisation, leurs décisions, leurs

Edito

prestations, si elles sont perméables aux influences, aux attaques, si la liberté d'association, celle du commerce et de l'industrie sont entravées, comment l'« homo cyberneticus » peut-il encore revendiquer une sphère d'autonomie, d'intimité ? La proximité entre les personnes physiques et les personnes morales contribue à renforcer le socle conceptuel de la souveraineté numérique en soulignant les liens, en rendant concret ce qui peut apparaître comme abstrait.

Comment les personnes morales peuvent-elles protéger leur souveraineté et, avec elle, celle des citoyens, si l'Etat n'est pas souverain, ne dispose pas des degrés de liberté qui caractérisent une indépendance nationale, laquelle n'exclut pas l'interdépendance ? Comment les entreprises peuvent-elles se développer, survivre, sans que les conditions juridiques financières ne soient propices à leur épanouissement au sein d'une « startup nation » et non au sein d'un État impuissant, faute de maîtriser les leviers de son action ?

Comment la France, comme les autres États membres, peut-elle bénéficier d'une autonomie stratégique si elle n'est pas appuyée par une Union européenne qui conforte chacun des 27 ? L'union fait la force, c'est la force de l'Union. Encore faut-il s'entendre sur les termes qui ne sauraient être la reconnaissance de son caractère supranational.

Dans le contexte actuel, comment l'Europe peut-elle être collectivement souveraine si elle ne s'ouvre pas au « cybermonde libre », composé des États qui partagent les mêmes valeurs, une même conception de l'humain, notamment au regard du

Edito

numérique ? C'est une troisième voie – un chemin – une troisième voie – un discours – qui doit faire de l'Europe la porteuse d'une alternative à un cyberspace dominé par le pouvoir écrasant de la *Big Tech* ou de l'idéologie politique, enfermé dans le libertarisme ou le collectivisme, le mercantilisme numérique ou le totalitarisme numérique d'une société de surveillance. Ceci nous ramène au citoyen, au choix de société.

Cette hiérarchisation des souverainetés qui s'emboîtent, s'enrichissent mutuellement, peut sembler trop intellectuelle, éloignée des préoccupations du citoyen. Elle a cependant pour mérite de commencer par le plus concret, par ce qui doit lui parler, lui faire comprendre les enchaînements qui dictent son avenir, le sien, celui de ses enfants. L'aider à maîtriser son destin numérique, c'est renouer avec le sens, avec la perspective qui fait gravement défaut au discours politique contemporain.

Replacer l'humain au cœur du numérique

Cette architecture de souveraineté est sans doute contestable, mais elle nous invite à replacer l'humain au cœur de toute politique, de toute stratégie. De bas en haut, de l'expression des besoins à l'élaboration d'une vision, elle nous oblige à reformuler les vraies questions, celles qui sont aujourd'hui existentielles, à ne pas être hors sol et, surtout, à communiquer vers le citoyen, expliquer les enjeux de la métamorphose cybernétique, dont il doit être acteur et non consommateur.

Cette approche atypique montre que chacun est détenteur,

Edito

protecteur, défenseur d'une parcelle de la souveraineté. Celle-ci est divisible dès lors qu'elle est un agrégat, le résultat d'une addition – hélas aussi de soustractions – d'effets liés à des décisions, à des abstentions. La souveraineté qui ignore le citoyen est le propre des dictatures.

Comme l'exprimait le général de Gaulle, « *en notre temps, la seule querelle qui vaille est celle de l'homme. C'est l'homme qu'il s'agit de sauver, de faire vivre et de développer* ». Oui, en notre temps de métamorphose cybernétique, il faut sauver l'Homme contre les prédateurs de toute nature, le faire vivre dans un monde nouveau, lui faire traverser une nouvelle Renaissance propice à un développement et non à un asservissement.

C'est cela qu'il faut défendre ! Les technologies ne suffisent pas ! Il faut réinventer le discours en lui donnant du souffle, une puissance mobilisatrice, en le faisant porteur d'espérance.

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

Le management autoritaire d'un commissaire de police devant le Conseil d'État..... [21](#)

Droit de l'espace numérique

« Terminator », une figure à repenser et à auditer..... [30](#)

Actualité pénale

Nullité du dépistage de stupéfiants par APJA sans ordre d'un OPJ soumise à grief..... [43](#)

Prescription – Escroquerie – Infraction dissimulée – Report du point de départ..... [46](#)

Protection du secret des journalistes – Saisie – Extension de la protection..... [52](#)

Police administrative

La fermeture préfectorale d'un lieu de culte pour provocation à la haine et à la violence, prévue par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, est conforme à la Constitution..... [60](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

La loi Jeux Olympiques-Alpes Françaises 2030 et la sécurité privée..... [72](#)

Droit de l'environnement

Les (très) nombreuses alternatives au procès en matière d'infractions environnementales (1/2) - Le plébiscite des alternatives aux poursuites..... [83](#)

Marc-Antoine GRANGER

Le management autoritaire d'un commissaire de police devant le Conseil d'État

(Note sous CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, n° 497978)

À la question : « *De quelle manière commander ?* », le Conseil d'État a déjà répondu que le militaire de la gendarmerie nationale exerçant un commandement doit entretenir avec ses subordonnés des rapports fondés sur « *une loyauté et un respect mutuels* »¹, reprenant ainsi les termes consignés dans l'article 21 de la Charte du gendarme, laquelle, on le sait, est dépourvue de toute valeur normative². Au demeurant, cette manière de commander s'impose aussi aux policiers nationaux investis du pouvoir hiérarchique, comme en témoigne la décision rendue par le Conseil d'État le 31 décembre dernier³.

À l'origine de cette affaire, il y a un décret présidentiel du 5 août 2024 sanctionnant un commissaire de police, qui assurait, depuis le 1^{er} septembre 2019, les fonctions de chef de la circonscription de

1. Voir, par exemple, CE, 7^e ch., 5 juin 2024, n° 490987, § 6. Pour un commentaire de cette décision, voir : GRANGER, Marc-Antoine. De quelle manière commander ? La réponse du Conseil d'État. *La Veille juridique du CRGN*, novembre 2024, n° 127, p. 7-16. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/00271929282fac7b41fb9?page=7>

2. Sur cette Charte, voir : WATIN-AUGOUARD, Marc. La Charte du gendarme, un patrimoine identitaire commun. *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 4, 2009, p. 25.

Déontologie et sécurité

sécurité publique de Roanne. En raison de son comportement qui a nui aux conditions de travail de ses subordonnés, ce dernier s'est vu infliger la sanction d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée d'un an, assortie d'un sursis de onze mois.

Le 17 septembre 2024, le commissaire de police a saisi, en vain, le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir contre ce décret. D'abord, les moyens de légalité externe présentés devant le Conseil d'État ont tour à tour été écartés. Il faut dire que le requérant faisait feu de tout bois en invoquant tant le défaut de signature manuscrite apposée sur le décret attaqué⁴ que la méconnaissance des droits de la défense⁵ et du droit de se taire⁶. Ensuite, sur le plan

4. Contrairement à ce que soutient le requérant, le Conseil d'État juge que la mention « *ampliation certifiée conforme par le secrétaire général du gouvernement* » fait foi de ce que le décret a été signé par le Président de la République et contresigné par le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer : CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc, § 2.

5. Pour écarter le grief tiré du défaut de motivation du décret, le Conseil d'État relève qu'il « *comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement* » (CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc, § 4). En effet, il « *rappelle les faits à l'origine des manquements retenus et les raisons pour lesquelles le Président de la République a estimé qu'ils étaient de nature à justifier la sanction prononcée* » (*ibid.*).

6. Pour le Conseil d'État, si le commissaire de police poursuivi disciplinairement « *n'a pas été informé du droit qu'il avait de se taire devant le conseil de discipline alors que cette information aurait dû lui être donnée, il ne ressort pas des déclarations de l'intéressé lors de sa comparution devant le conseil de discipline que la sanction prononcée à son encontre se fonde de manière déterminante sur des propos qu'il a tenus dans ce cadre. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'absence de notification (...) du droit qu'il avait de se taire au cours de la procédure disciplinaire entacherait d'illégalité la sanction litigieuse doit être écarté* » : CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc, § 12.

Déontologie et sécurité

de la légalité interne, le Conseil d'État a jugé que le requérant n'était pas fondé à soutenir que « *l'autorité disciplinaire a pris une sanction disproportionnée en l'excluant temporairement de ses fonctions pour une durée de douze mois, dont onze avec sursis* »⁷.

Sous l'angle déontologique qui nous intéresse, deux aspects de la décision méritent d'être soulignés. D'une part, la procédure est régulière malgré l'absence de notification de son droit de se taire au commissaire sanctionné (I). D'autre part, la sanction, bien que sévère puisque relevant du troisième groupe⁸, n'est pas disproportionnée (II).

I. Une procédure régulière malgré l'absence de notification du droit de se taire

Le commissaire requérant contestait la régularité de la procédure de sanction en faisant valoir qu'il n'a pas été informé de son droit de se taire devant le conseil de discipline. Pour statuer sur un tel moyen, le Conseil d'État a rappelé le cadre juridique, issu tout à la fois de sa propre jurisprudence et de celle de son « *frère du Palais-Royal* », à savoir le Conseil constitutionnel⁹.

D'abord, le Conseil d'État rappelle la portée de la présomption d'innocence, protégée par l'article 9 de la Déclaration des droits de

7. *Ibid.*, § 16.

8. Article L. 533-1, 3°, b), du Code général de la fonction publique.

9. Rappelons que le Conseil constitutionnel occupe l'aile Montpensier du Palais-Royal.

Déontologie et sécurité

l'Homme et du citoyen de 1789¹⁰. Ainsi, après avoir reproduit les termes de cet article 9, le Conseil d'État indique qu'« *il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. De telles exigences impliquent que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire* »¹¹. Le Conseil d'État reprend ici les apports de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et, en particulier, de la décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024 par laquelle il est jugé que tout fonctionnaire civil poursuivi disciplinairement, y compris donc le commissaire de police, ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire¹².

Ensuite, sans l'indiquer expressément, le Conseil d'État a reproduit *in extenso* les trois principes dégagés dans sa décision de Section du

10. Selon l'article 9 de la Déclaration de 1789, « *tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

11. CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc., § 9 et 10.

12. Cons. const., décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024, M. Yannick L. (*Information du fonctionnaire du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire*), § 9 et 15.

Déontologie et sécurité

19 décembre 2024¹³. Premièrement, l'agent public doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit de se taire « *pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire* »¹⁴. Deuxièmement, « *sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent* »¹⁵. Troisièmement, et surtout, « *dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise (...), cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit* »¹⁶. Aussi retiendra-t-on que le défaut de notification du droit de se taire n'entraîne pas

¹³. CE, Section, 19 décembre 2024, n° 490157, § 3 et 4.

¹⁴. CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc., § 10.

¹⁵. *Ibid.*

¹⁶. *Ibid.*, § 11.

Déontologie et sécurité

mécaniquement l'illégalité de la sanction prononcée.

En l'espèce, le défaut de notification du droit de se taire est avéré dans la mesure où le commissaire faisant l'objet des poursuites disciplinaires « *n'a pas été informé du droit qu'il avait de se taire devant le conseil de discipline alors que cette information aurait dû lui être donnée* »¹⁷. Toutefois, cette irrégularité procédurale demeure sans incidence sur la légalité de la sanction prononcée dès lors que celle-ci ne se fonde pas « *de manière déterminante sur des propos (...) tenus dans ce cadre* »¹⁸.

II. Une sanction non disproportionnée

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

En premier lieu, le Conseil d'État a contrôlé la qualification juridique des faits¹⁹. À ce titre, il a considéré que le style de commandement du commissaire constituait un manquement à ses obligations déontologiques. En ce sens, le Conseil d'État relève qu'« *il ressort des pièces du dossier, notamment de l'enquête administrative et des témoignages concordants des policiers entendus dans ce cadre, que*

¹⁷. *Ibid.*, § 12.

¹⁸. *Ibid.*

¹⁹. Il s'agit là d'un contrôle habituel du juge administratif dans le prolongement de la jurisprudence *Gomel* : CE, 4 avril 1914. Pour un commentaire, voir : DELVOLVÉ, Pierre *et alii*. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Dalloz, coll. Grands arrêts, 25^e éd., 2025, p. 176-185.

Déontologie et sécurité

[l'intéressé] a adopté, dès sa prise de fonctions au commissariat de Roanne, un comportement autoritaire et intransigeant, se montrant méprisant, vexatoire ou infantilisant avec ses subordonnés et exerçant sur eux une pression constante, malgré les instructions qui lui ont été données à plusieurs reprises d'adapter son mode de management. Son comportement a directement conduit à une détérioration des conditions de travail au sein de son service et au mal-être de plusieurs fonctionnaires placés sous son autorité »²⁰. Par cette attitude, le commissaire a méconnu les dispositions – reproduites par le Conseil d'État²¹ – de deux articles du Code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales. Il s'agit, d'une part, du premier paragraphe de l'article R. 434-6 du Code de la sécurité intérieure (CSI) qui impose au supérieur hiérarchique de prendre les dispositions nécessaires pour protéger ses subordonnés en veillant, en particulier, à leur « *bonne condition* », et, d'autre part, de l'article R. 434-10 du même Code qui exige que tout policier national – comme du reste tout gendarme – fasse preuve de discernement. En outre, le Conseil d'État a considéré que le commissaire « *a manqué à son devoir d'exemplarité en imposant à l'ensemble de ses agents de ne plus stationner leurs véhicules particuliers dans les sous-sols du commissariat, tout en y maintenant le sien* »²². À cet égard, la décision commentée aurait pu utilement citer le second alinéa de l'article R. 434-14 du CSI en vertu duquel le

²⁰. CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc, § 15.

²¹. *Ibid.*, § 13.

²². *Ibid.*, § 15.

Déontologie et sécurité

policier ou le gendarme « *veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* ».

En second lieu, le Conseil d'État a dû répondre au moyen tiré de la disproportion de la sanction en litige. Il est acquis que, depuis la décision *Dahan* rendue le 13 novembre 2013²³, le juge administratif exerce un entier contrôle juridictionnel sur les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des agents publics en vérifiant que ces sanctions sont proportionnées à la gravité des fautes commises. L'étendue de cet office du juge est d'ailleurs rappelée par le Conseil d'État en ces termes : « *Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher (...) si la sanction retenue est proportionnée à la gravité* »²⁴ des fautes. Au cas présent, le Conseil d'État a écarté le grief en estimant que la sanction prononcée n'était pas disproportionnée²⁵. Pour former sa conviction, le juge s'est fondé sur les faits et le droit en prenant en considération non seulement « *la nature et la répétition des manquements constatés* »²⁶, mais aussi l'existence d'obligations particulières applicables aux supérieurs hiérarchiques de la police nationale, à l'instar du « *devoir d'exemplarité attendu tout particulièrement d'un agent occupant les fonctions* »²⁷ de

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

24. CE, 5^e ch., 31 décembre 2025, préc., § 14.

25. *Ibid.*, § 16.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

Déontologie et sécurité

commissaire, chef d'une circonscription de sécurité publique.

En définitive, cette affaire illustre une nouvelle fois combien l'exercice du commandement est exigeant. Pour le supérieur hiérarchique de la police et de la gendarmerie nationales, commander ce n'est pas seulement imposer (ou ordonner), c'est s'imposer à soi un style de commandement juste, fondé notamment sur le discernement, la loyauté et le respect. Tel est le défi de celui qui commande : satisfaire toujours à la première exigence²⁸, sans jamais manquer à la seconde. La décision commentée confirme que le management est devenu un objet à part entière de la déontologie de la sécurité intérieure, soumis au contrôle du juge administratif.

28. Selon le premier alinéa du premier paragraphe de l'article R. 434-4 du CSI, « l'autorité investie du pouvoir hiérarchique prend des décisions, donne des ordres et les fait appliquer. Elle veille à ce que ses instructions soient précises et apporte à ceux qui sont chargés de les exécuter toutes informations pertinentes nécessaires à leur compréhension ». En guise d'illustration jurisprudentielle, commet une faute professionnelle le gradé de la police nationale qui fait preuve d'incurie et de manque d'autorité au cours de l'intervention de la brigade de gardiens de la paix placée sous son autorité : CE, 5^e et 3^e sous-sections réunies, 9 juillet 1986, n° 64381.

« Terminator », une figure à repenser et à auditer

Depuis le début des années 2010, le débat international relatif aux systèmes d'armes létaux autonomes s'est structuré autour d'une représentation dominante, celle d'un système technique capable de sélectionner et d'engager une cible sans intervention humaine directe. Cette approche, portée notamment par la *Campaign to Stop Killer Robots* lancée en 2013, a permis de poser des jalons éthiques et juridiques essentiels en matière de délégation de la décision létale. Elle a également structuré les discussions au sein de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC), ainsi que les positions nationales. En France, les travaux du Comité d'éthique de la défense ont notamment conduit à formaliser une distinction entre systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) et systèmes sous supervision humaine (SALIA), tout en réaffirmant l'importance du maintien d'un contrôle humain significatif sur l'usage de la force¹. Toutefois, cette catégorisation repose sur une hypothèse implicite qui est celle d'une autonomie envisagée à l'échelle d'un système technique isolé.

1. MINISTÈRE DES ARMÉES ET DES ANCIENS COMBATTANTS. Le Comité d'éthique de la Défense [en ligne]. *Site du ministère des Armées et des Anciens combattants*. Disponible sur : <https://www.defense.gouv.fr/comite-dethique-defense>

Droit de l'espace numérique

Or, les évolutions contemporaines du champ de bataille invitent à déplacer cette grille de lecture. Les opérations militaires, notamment sur le théâtre ukrainien, témoignent moins de l'émergence de systèmes autonomes isolés que de la montée en puissance d'architectures distribuées associant drones, robots, capteurs, logiciels et opérateurs humains. Ce phénomène correspond à une transformation plus profonde, que l'on pourrait qualifier d'**essaïmisation des conflits**.

Dans ce contexte, l'autonomie demeure centrale mais elle ne peut plus être appréhendée de manière univoque. Elle se déploie selon trois dimensions complémentaires : une autonomie humaine, qui doit être protégée en tant que fondement de la permanence du commandement et de la responsabilité ; une autonomie technique, qui se configure en amont à travers les architectures et les règles d'engagement ; et une autonomie systémique, qui résulte de l'interaction entre ces composantes au sein d'environnements de co-intelligence opérationnelle distribuée. L'autonomie humaine se protège, l'autonomie technique se paramètre, l'autonomie du système se gouverne.

Dans ce cadre, la distinction SALA/SALIA apparaît de plus en plus insuffisante. Elle repose sur une opposition binaire entre autonomie technique et contrôle humain, là où les effets résultent d'interactions complexes entre systèmes humains et non humains. Dès lors, le problème n'est plus seulement celui du contrôle de la machine. Il devient celui de la maîtrise de l'environnement dans lequel elle opère.

Droit de l'espace numérique

I. De l'autonomie déléguée à l'autonomie distribuée : un changement d'échelle dans l'analyse des systèmes d'intelligence artificielle dans les armées

Les travaux consacrés aux systèmes autonomes, en particulier dans le domaine des systèmes terrestres, mettent en évidence une difficulté récurrente qui est celle de l'absence de définition stabilisée de l'autonomie technique. Celle-ci est généralement entendue comme le degré de délégation accordé à un système pour percevoir, analyser, décider ou agir sans intervention humaine immédiate. Elle renvoie à un ensemble de fonctions – perception, traitement de l'information, prise de décision et action – dont l'exécution peut être partiellement ou totalement confiée à des systèmes techniques. Elle ne doit toutefois pas être confondue avec l'autonomie humaine, qui désigne la capacité du commandement à conserver l'intention, la responsabilité et la maîtrise de l'action.

Dans cette perspective, l'autonomie technique s'apprécie d'abord au regard de la relation de délégation entre l'humain et la machine. Les recherches empiriques montrent d'ailleurs que cette autonomie demeure largement hybride. Les systèmes actuels combinent téléopération, automatisation et capacités d'autonomie limitées, comme l'ont montré les travaux de Mary L. Cummings, confirmés par l'actualité récente, soulignant la progression des capacités en navigation, perception et coordination. Les approches fondées sur des niveaux d'autonomie, notamment celles proposées par Thierry Berthier, permettent de qualifier ces degrés de délégation². Elles

2. BERTHIER, Thierry. Systèmes armés semi-autonomes : que peut apporter

Droit de l'espace numérique

restent toutefois centrées sur des systèmes pris individuellement.

Cette difficulté se retrouve d'ailleurs au niveau normatif. L'*AI Act*, à son article 3, évoque des systèmes présentant un certain degré d'autonomie sans en proposer de définition opérationnelle stabilisée. L'autonomie y est appréhendée comme une capacité fonctionnelle, sans cadre précis, permettant d'en distinguer les niveaux ou les modalités. Cette indétermination constitue un angle mort dans la mesure où elle limite la capacité à qualifier les systèmes, à attribuer des responsabilités et à structurer leur gouvernance. En outre, ces approches reposent sur une hypothèse implicite, celle d'une autonomie pensée à l'échelle d'un système isolé, ce qui est limitant. En effet, les systèmes autonomes ne fonctionnent plus de manière isolée. Ils s'inscrivent dans des architectures associant capteurs, algorithmes, plateformes, systèmes d'information et infrastructures de calcul, ainsi que des acteurs humains et des cadres organisationnels. Les travaux de Alexander Kott et William Young montrent que la performance opérationnelle dépend de plus en plus de la coordination entre ces éléments³.

Les opérations conduites sur le théâtre ukrainien en fournissent une illustration empirique. L'emploi coordonné de drones de

l'autonomie? *Revue Défense nationale*, 2019/5, n° 820, p. 74- 80.

3. KOTT, Alexander, YOUNG, William. *A Survey of Research on Control of Teams of Small Robots in Military Operations* [en ligne], 2016. Disponible sur : <https://arxiv.org/abs/1606.01288>

Droit de l'espace numérique

reconnaissance, de drones d'attaque et de systèmes de transmission permet de détecter, confirmer et engager des cibles dans des chaînes opérationnelles où les fonctions de perception, de traitement et d'action sont réparties entre plusieurs systèmes interconnectés. Cette dynamique s'inscrit dans un environnement déjà fortement dronisé, auquel s'ajoute une robotisation croissante du milieu terrestre, marquée par le développement de plateformes autonomes et de systèmes logistiques automatisés⁴.

Cette logique est également observable dans les expérimentations du programme OFFSET de la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), qui visent à coordonner des essaims de systèmes robotisés opérant conjointement dans des environnements complexes. Dans ces configurations, l'efficacité ne repose plus sur l'autonomie d'une plateforme unique, mais sur la coordination entre une pluralité d'agents⁵. Cette dynamique n'est pas seulement expérimentale. Elle est désormais intégrée dans les réflexions doctrinales et les programmes opérationnels. En France, le projet Pendragon prévoit ainsi l'expérimentation d'une unité robotique de combat terrestre reposant sur la coordination de multiples plateformes – drones aériens, robots terrestres et systèmes

4. NEUBERT, Kjeld. Ukraine vise une chaîne d'approvisionnement 100 % robotisée avec 25 000 drones terrestres [en ligne]. *Euractiv.com*, 20 avril 2026. Disponible sur : <https://euractiv.fr/news/ukraine-vise-une-chaine-dapprovisionnement-100-robotisee-avec-25-000-drones-terrestres/>

5. OFFSET: OFFensive Swarm-Enabled Tactics [en ligne]. Disponible sur : <https://www.darpa.mil/research/programs/offensive-swarm-enabled-tactics>

Droit de l'espace numérique

d'information – au sein d'une architecture de mission structurée par des capacités d'intelligence artificielle. L'efficacité opérationnelle ne repose plus sur les performances d'un système isolé, mais sur l'articulation entre des systèmes hétérogènes, dont les fonctions sont distribuées et coordonnées. Ainsi, l'autonomie ne peut plus être comprise à l'échelle d'un seul système mais doit être analysée à l'échelle de plusieurs systèmes en interaction.

Dans ces environnements, aucun système pris isolément ne peut être identifié comme le siège de la décision. Cette dernière résulte de l'interaction entre les différents composants de l'environnement opérationnel. La décision ne disparaît pas du commandement, elle y demeure juridiquement et doctrinalement située. Toutefois, elle n'est plus produite de manière autonome par celui-ci. Elle est préparée, structurée et contrainte par l'environnement sociotechnique dans lequel s'inscrit l'action.

Cette évolution conduit à distinguer deux niveaux d'analyse complémentaires. D'une part, l'autonomie technique, qui peut être décrite et partiellement mesurée à travers des niveaux de délégation. D'autre part, une autonomie qui ne peut être réduite à ces niveaux, car elle résulte de la combinaison des différents composants – techniques, humains et organisationnels – et de leurs interactions. Cette autonomie est dynamique, contextuelle et émergente. C'est précisément cette dimension émergente qui échappe aux cadres actuels. Les approches fondées sur la distinction SALA/SALIA ou sur le contrôle humain significatif reposent sur une logique de localisation de la décision à l'échelle d'un système identifiable. Or, dans des environnements caractérisés

Droit de l'espace numérique

par la multiplication des interactions et des systèmes, cette localisation devient partielle et souvent rétrospective.

Dès lors, la question centrale n'est plus de déterminer le niveau d'autonomie d'un système pris isolément, mais de comprendre comment cette autonomie est répartie entre plusieurs systèmes et comment cette répartition peut être maîtrisée. Le déplacement doctrinal est ici majeur. La gouvernance ne peut plus se limiter à encadrer un système. Elle doit porter sur l'environnement dans lequel s'exerce l'autonomie. Elle consiste à maîtriser les conditions dans lesquelles les différents composants interagissent, produisent de la décision et génèrent des effets. Cette transformation s'accompagne d'une modification des temporalités de la décision. Les systèmes d'intelligence artificielle contribuent à accélérer les cycles de perception, d'analyse et d'action, réduisant le temps disponible pour l'intervention humaine. Des programmes comme Maven illustrent cette dynamique, en automatisant l'exploitation des flux de données et en contractant les délais d'analyse au point de déplacer les conditions d'exercice du contrôle humain⁶. Ainsi, l'enjeu n'est plus seulement de déterminer si l'humain est présent dans la boucle, mais de savoir dans quelles conditions temporelles et informationnelles il peut encore exercer un contrôle effectif. Autrement dit, l'enjeu réel est de gouverner la manière dont cette

6. SAUVETON, Pierre. L'Iran, laboratoire grandeur nature d'une guerre confiée à la Silicon Valley et à ses algorithmes [en ligne]. *OpexNews*, 27 mars 2026. Disponible sur : <https://opexnews.fr/iran-querre-silicon-valley-algorithmes-ia-militaire/>

Droit de l'espace numérique

autonomie est répartie entre plusieurs systèmes.

II. De l'autonomie distribuée à l'autonomie gouvernée : auditabilité et permanence du commandement

La reconnaissance du caractère distribué de l'autonomie appelle une transformation profonde des cadres de gouvernance, dès lors que la décision n'est plus produite par un système isolé mais au sein d'un environnement sociotechnique complexe, dans lequel les approches fondées sur le contrôle ponctuel apparaissent insuffisantes.

Les travaux de Subramanyam Sahoo mettent en évidence l'existence d'un *controllability gap*, c'est-à-dire un écart croissant entre la capacité théorique de contrôle et la capacité effective d'intervention humaine dans des systèmes distribués, écart qui résulte de la complexité des architectures, de la rapidité des interactions et de la distribution des fonctions entre agents, si bien que le contrôle humain direct ne disparaît pas mais devient partiel et, dans certaines configurations, inopérant en temps réel⁷.

Ce constat conduit, là encore, à déplacer le cadre d'analyse puisque l'enjeu n'est plus de garantir un contrôle continu, mais de maintenir la maîtrise et la responsabilité dans des environnements où la décision est distribuée et partiellement automatisée, ce qui confère

⁷. SAHOO, Subramanyam. "The Controllability Trap : A Governance Framework for Military AI Agents", Cambridge AI Safety Hub, ICLR, 2026.

Droit de l'espace numérique

à la notion d'auditabilité une place centrale. Celle-ci est définie comme la capacité d'un système à être examiné à partir d'éléments traçables et documentés, comme l'illustrent les normes ISO 19011 et ISO/IEC 42001, qui imposent des exigences de traçabilité, de journalisation et de documentation permettant un contrôle *ex post*. Ainsi, l'auditabilité permet de tracer, reconstituer et interpréter les processus décisionnels afin d'évaluer le fonctionnement d'un système et d'en attribuer les responsabilités dans des environnements où la décision ne peut être localisée de manière univoque en temps réel. L'auditabilité repose ainsi sur une logique qui ne se substitue pas au contrôle mais en constitue le prolongement dans des configurations où celui-ci ne peut plus être exercé de manière exhaustive, ce qui prend tout son sens lorsque l'on réintroduit la distinction entre les différentes formes d'autonomie.

L'autonomie technique constitue en effet le principal point d'entrée des mécanismes de contrôle des armements appliqués à l'intelligence artificielle, dans la mesure où elle correspond aux composants transférables et reproductibles des systèmes, tels que les modèles, les capacités de calcul ou les capteurs, susceptibles de faire l'objet de régulations et de restrictions à l'export. L'autonomie humaine constitue, quant à elle, le point d'ancrage normatif du contrôle, en ce qu'elle permet de maintenir l'imputabilité de la décision dans des systèmes partiellement automatisés, en garantissant que l'intention et la responsabilité demeurent situées au niveau du commandement. Toutefois, ces deux dimensions ne suffisent plus à saisir pleinement les transformations en cours, dès lors que l'autonomie systémique, entendue comme propriété

Droit de l'espace numérique

émergente résultant de l'interaction entre systèmes, données et acteurs, échappe largement aux mécanismes traditionnels de contrôle, dans la mesure où elle ne réside pas dans un composant identifiable mais dans l'organisation des interactions au sein de l'environnement opérationnel. Dans ce contexte, la distribution de l'autonomie a pu être envisagée comme un levier de contrôle, à travers le paramétrage des systèmes, la structuration des architectures de mission et la répartition des responsabilités, qui permettent d'organiser en amont les conditions d'interaction entre les composants. Or, cette approche repose sur une hypothèse implicite de stabilité des systèmes alors que les systèmes d'intelligence artificielle pourraient introduire des dynamiques de reconfiguration, d'adaptation et de coordination autonome qui produisent des écarts entre la distribution conçue et la distribution effectivement opérante, de sorte que la distribution de l'autonomie ne constitue plus un état fixé par le paramétrage initial, mais un processus évolutif, partiellement indépendant des conditions de conception.

Dans ces conditions, l'enjeu ne réside plus uniquement dans la définition d'une architecture de contrôle, mais dans la capacité du système à maintenir un niveau de fonctionnement acceptable malgré ces variations. Autrement dit, la question de la robustesse devient centrale puisqu'il s'agit moins d'empêcher la dégradation que d'en assurer la maîtrise, en garantissant la continuité des fonctions essentielles dans des environnements instables. C'est d'ailleurs par ce scénario qu'intervient le cadre AMAGF proposé par Subramanyam Sahoo, qui distribue les fonctions de gouvernance entre plusieurs acteurs institutionnels – développeurs, agences

Droit de l'espace numérique

d'acquisition, commandement opérationnel, régulateurs nationaux et instances internationales – en assignant à chacun des responsabilités spécifiques dans la conception, la vérification, la mise en œuvre et le contrôle des systèmes. L'apport principal de ce cadre ne réside pas dans cette répartition, mais dans la redéfinition même du contrôle, dès lors qu'en introduisant un indicateur continu, le *Control Quality Score*, il substitue à une conception binaire du contrôle une approche dynamique dans laquelle le contrôle n'est plus envisagé comme un état garanti, mais comme une propriété variable du système, susceptible de se dégrader au cours de l'action et devant être mesurée en continu. L'auteur structure cette approche à travers trois formes de gouvernance – préventive, détective et corrective – qui n'ont pas pour objet d'assurer un contrôle absolu, mais d'en gérer la qualité et les défaillances, en réduisant la probabilité de perte de contrôle, en identifiant les dégradations lorsqu'elles surviennent et en permettant leur correction ou leur limitation.

Dans ce cadre, la robustesse et l'auditabilité apparaissent comme deux dimensions complémentaires de la gouvernance. La robustesse constitue une condition de la gouvernance, en ce qu'elle permet au système de continuer à fonctionner malgré les perturbations, tandis que la gouvernance constitue elle-même une condition de la responsabilité, en ce qu'elle rend possible l'attribution, la traçabilité et l'évaluation des décisions. L'auditabilité s'inscrit à l'interface de ces deux exigences : elle permet de comprendre les processus décisionnels et d'en reconstruire les enchaînements, y compris dans des situations de dégradation.

Cette évolution renforce directement le rôle de l'auditabilité, dans

Droit de l'espace numérique

la mesure où, parce que la distribution de l'autonomie ne peut être entièrement maîtrisée, celle-ci constitue le seul mécanisme permettant de reconstruire les chaînes décisionnelles et de maintenir la responsabilité en identifiant les contributions respectives des différents composants et en reconstituant les conditions de production de l'effet.

Ce déplacement a des implications directes en matière de contrôle de la diffusion des technologies, dès lors que, dans un contexte où les composants techniques sont largement diffusés et souvent duals, les mécanismes traditionnels de contrôle des armements montrent leurs limites, l'autonomie technique pouvant être partiellement régulée et l'autonomie humaine juridiquement encadrée, tandis que l'autonomie systémique, en tant que capacité à organiser des interactions, demeure difficilement contrôlable. La diffusion de l'intelligence artificielle repose ainsi moins sur la circulation de composants que sur la capacité à reproduire des architectures distribuées, ce qui impose de déplacer le contrôle des objets vers les conditions de leur articulation. La gouvernance apparaît, de ce fait, comme une capacité à encadrer et structurer la distribution de l'autonomie tout en reconnaissant les limites de sa maîtrise, ce qui la distingue fondamentalement d'une logique de contrôle strict.

Cette exigence est indissociable de la notion de permanence du commandement, puisque, dans des environnements où la décision est coproduite, la responsabilité ne peut être fragmentée et demeure attachée au commandement, qui conserve l'autorité et l'intention tout en s'appuyant sur des systèmes dont il ne maîtrise

Droit de l'espace numérique

pas chaque interaction en temps réel. La permanence du commandement repose ainsi sur la maîtrise des conditions de production de la décision et sur la garantie de l'auditabilité des processus, ce qui conduit à une redéfinition de la responsabilité comme responsabilité systémique, portant non seulement sur l'acte décisionnel, mais sur l'ensemble des conditions qui le rendent possible.

L'enjeu n'est, dès lors, plus de contrôler des systèmes autonomes pris isolément, mais de gouverner des environnements dans lesquels l'autonomie est distribuée, instable et dont le contrôle ne peut être qu'imparfaitement assuré.

Actualité pénale

Claudia Ghica-Lemarchand

**Nullité du dépistage de stupéfiants par APJA sans
ordre d'un OPJ soumise à grief**

Crim. 8 avril 2026, n° 25-87.048

Au mois de janvier 2025, un car scolaire a quitté la route et s'est renversé, causant le décès d'une élève et blessant plusieurs autres passagers. Le conducteur du véhicule a été mis en examen pour homicide et atteintes involontaires aggravées. Il a saisi la chambre de l'instruction d'une demande en annulation du dépistage au motif qu'il avait été effectué d'initiative par un agent de police judiciaire adjoint (APJA), sans ordre et contrôle d'un officier de police judiciaire (OPJ). Or, l'arrêt doit déterminer quelle est la sanction de cet acte par un agent qui n'en a pas la compétence et, plus particulièrement, déterminer la nature de nullité qui en résulte.

L'article L 235-2 du Code de la route définit les règles en matière d'épreuves de dépistage en vue d'établir si une personne, impliquée dans un accident mortel ou corporel de la circulation, conduisait en ayant fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants. Les compétences en la matière sont clairement établies – peuvent y procéder les OPJ, les agents de police judiciaire (APJ), en principe, et les APJA, uniquement sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ. Il en résulte donc que les APJA ne peuvent procéder d'initiative à des dépistages de stupéfiants. Mais quelle est la sanction de cette répartition stricte de compétences ?

Actualité pénale

Si la Cour de cassation avait déjà considéré la nullité des contrôles assurés par les APJA en dehors de leur compétence en matière d'alcoolémie (Crim. 8 septembre 2015, n° 14-85.562), elle n'en a jamais défini la nature, ni le régime juridique. Or, il existe plusieurs catégories de nullités.

Les nullités d'ordre public, pour lesquelles la démonstration d'un grief est inutile, sanctionnent la violation des règles relatives aux juridictions, compétence, composition, audiences, recours, etc. La jurisprudence y a assimilé les nullités prononcées pour violation des règles de procédure « *portant nécessairement atteinte aux droits de la défense* » (à titre d'exemple, les règles relatives à la prise de parole en dernier du prévenu ou de son avocat à l'audience, la notification, en temps utile, de ses droits au gardé à vue). Dans ce cas, même si ces nullités ne sont pas d'ordre public, leur régime juridique s'en rapproche par la dispense de grief à rapporter qui les caractérise ou l'existence nécessaire du grief qui est inhérent à l'existence même de la règle. S'y opposent les nullités soumises à l'existence d'un grief, qui relèvent du régime juridique défini à l'article 802 du Code de procédure pénale (c. proc. pén.) disposant : « *En cas de violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou d'inobservation des formalités substantielles, toute juridiction, y compris la Cour de cassation, qui est saisie d'une demande d'annulation ou qui relève d'office une telle irrégularité ne peut prononcer la nullité que lorsque celle-ci a eu pour effet de porter atteinte aux intérêts de la partie qu'elle concerne* ».

En l'espèce, le contrôle de dépistage de stupéfiants à la suite d'un accident mortel de la circulation a été décidé d'initiative par un

Actualité pénale

AJPA, contrairement aux dispositions de l'article L 235-2 du Code de la route. La chambre de l'instruction considère que « *les pièces de la procédure ne permettent pas d'exclure que le conducteur ait été soumis à ces épreuves par un agent de police judiciaire adjoint, sans qu'il soit établi que ce dernier ait agi sur l'ordre et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire* ». Dès lors, elle identifie une règle de compétence et en tire une nullité d'ordre public qui ne nécessite pas d'établir la preuve d'un grief.

Cependant, la Chambre criminelle de la Cour de cassation casse et annule l'arrêt, car l'analyse de la nature de la nullité retenue par la Cour d'appel est erronée. La nullité n'est pas considérée comme étant d'ordre public. Il en résulte que le prévenu aurait dû démontrer un grief, ce qu'il n'a pas fait. Mais l'arrêt dépasse la portée d'un arrêt d'espèce, dans la mesure où la Cour de cassation fixe la nature de la nullité sanctionnant la violation des contrôles de dépistage routier. « *La nullité qui résulte de l'absence d'ordre et de contrôle de l'officier de police judiciaire relève des dispositions de l'article 802 du code de procédure pénale.* » Il faudra ainsi que le prévenu soulève la nullité et démontre le grief afin de bénéficier de la protection qui lui est accordée.

Cette solution est extrêmement intéressante et revêt une grande importance en pratique. Compte tenu du nombre élevé d'AJPA, notamment de réservistes dotés du statut d'AJPA dans le cadre de la Gendarmerie nationale, ou encore des projets en cours afin d'étendre ce statut à certains policiers municipaux, ces derniers pouvant être impliqués à des degrés divers dans les tests de dépistage ou d'alcoolémie, le régime juridique de cette nullité se

Actualité pénale

rattachant à l'article 802 constitue une solution importante, plus protectrice de l'ordre public.

**Prescription – Escroquerie – Infraction dissimulée –
Report du point de départ**

Crim 25 mars 2026, n° 24-80.607

La loi du 27 février 2017 a totalement réécrit les règles applicables à la prescription et elle continue de produire des effets juridiques dans le cadre de nombreuses infractions.

En l'espèce, une personne exerçant les fonctions de responsable administratif et financier a confectionné de fausses factures pour justifier des paiements qu'il s'est fait remettre indûment. L'argent lui a servi à acquérir un bien immobilier. Ses méfaits sont restés cachés jusqu'à son départ de l'entreprise. Il a été condamné pour faux et escroquerie. Il a formé pourvoi et il a principalement critiqué le fait que l'exception de prescription qu'il soutenait a été rejetée par l'arrêt confirmatif de condamnation. En effet, les juges d'appel ont considéré que l'escroquerie était une infraction dissimulée et ont reporté le point de départ au jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique. Le pourvoi soutenait deux critiques. D'une part, la qualification d'infraction dissimulée se fondait « *sur la circonstance que les faits n'ont pas été décelés par le comptable, c'est-à-dire sur les diligences de la victime ou de son représentant, quand ils auraient dû se référer à des manoeuvres de l'agent* ». D'autre part, les juges n'ont pas identifié une manoeuvre de dissimulation de l'escroquerie

Actualité pénale

différente de celle qui avait permis la consommation de l'infraction.

La Cour de cassation a rejeté la critique et a livré une analyse générale dans un arrêt qui précise la portée des règles de la prescription. Partant d'une interprétation téléologique de la loi du 27 février 2017, la Chambre criminelle fixe de nouveaux contours au régime d'exception applicable aux infractions occultes et dissimulées.

De façon générale, les discussions sur la prescription sont essentielles puisqu'elle est pourvue d'un effet radical, dans la mesure où elle éteint l'action publique. À ce titre, sa durée dépend de la gravité de l'infraction (la classification tripartite des crimes, délits, contraventions), alors que son point de départ est déterminé par sa nature. L'escroquerie étant un délit, elle se prescrit par six ans. Étant une infraction instantanée, son point de départ est fixé au moment de sa consommation. Cependant, la loi du 27 février 2017 a consacré une exception par l'introduction de la « *théorie des infractions clandestines* » dans le Code de procédure pénale. L'article 9-1 dispose « *le délai de prescription de l'action publique de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, sans toutefois que le délai de prescription puisse excéder douze années révolues pour les délits* ». Afin de limiter les errements précédents et les incohérences jurisprudentielles, la loi a défini l'infraction occulte qui, en raison de ses éléments constitutifs, ne peut être connue ni de la victime ni de l'autorité judiciaire et l'infraction dissimulée qui est « *l'infraction dont l'auteur accomplit délibérément toute manœuvre*

Actualité pénale

caractérisée tendant à en empêcher la découverte ».

L'escroquerie, définie à l'article 313-1 du Code pénal (c. pén.), est « *le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge* ». Caractérisée par un élément matériel complexe, elle se compose des manœuvres et procédés de tromperie qui déterminent la remise qui consomme l'infraction. C'est pourquoi il est important de déterminer la nature de ces manœuvres pour savoir si elles opèrent seulement au niveau de la qualification ou si elles peuvent avoir aussi une conséquence sur la prescription.

Afin de répondre à la question, la Cour de cassation procède à une analyse téléologique de la loi du 27 février 2017. Avant son adoption, la jurisprudence avait utilisé la théorie des infractions clandestines pour reporter le point de départ de la prescription dans le cadre de certains délits économiques et financiers, mais elle avait refusé cette solution pour l'escroquerie. Cependant, la Cour de cassation change son appréciation et considère que les travaux parlementaires montrent la volonté du législateur d'étendre la possibilité de reporter le point de départ de la prescription à toutes les infractions, dès lors que l'infraction concernée peut être qualifiée d'occulte ou de dissimulée. Le § 10 énonce : « *Ainsi, le rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale (Rapp. Ass. nat. n° 3540) a relevé que ces dispositions n'ont pas*

Actualité pénale

“vocation à s’appliquer seulement aux infractions à caractère économique et financier” et que “la règle énoncée pourrait être étendue à d’autres infractions ou d’autres domaines du droit pénal selon les critères de l’infraction occulte ou dissimulée” ». Il cite à cet effet l’avis du Conseil d’État, selon lequel *« les définitions de l’infraction occulte et de l’infraction dissimulée sont destinées à s’appliquer, s’agissant plus particulièrement des infractions dissimulées, à toutes les infractions »*. » La Chambre criminelle opère une évolution remarquable, car elle considère que le régime dérogatoire du report du point de départ de la prescription s’applique *« à toute infraction »*. Si cela modifie radicalement le régime juridique de l’escroquerie, cette décision peut être le point de départ de l’évolution du régime juridique d’un grand nombre d’autres infractions.

Pour ce qui concerne l’escroquerie, la Chambre criminelle écarte la qualification d’infraction occulte, puisque *« la remise est nécessairement connue de la victime »*, même si elle n’en connaît pas la nature frauduleuse. En revanche, l’escroquerie peut être considérée comme dissimulée, lorsque les conditions sont remplies. La Cour propose ici une analyse étonnante et qui peut susciter interrogations et réserves. *« Rien ne s’oppose à ce que des actes matériels participant de la commission de l’escroquerie soient également retenus comme des manoeuvres permettant d’établir sa dissimulation, à condition qu’ils aient été commis par l’auteur de ce délit et qu’ils aient eu pour objectif d’en empêcher la découverte. »* Le même comportement peut être donc élément constitutif de l’infraction et circonstance extérieure permettant de dissimuler l’infraction afin d’empêcher la victime de constater sa commission.

Actualité pénale

Cette analyse est un nouvel affaiblissement indirect du principe « *ne bis in idem* », car les juges peuvent décliner les mêmes éléments sous des statuts juridiques différents, déclenchant des effets juridiques multiples et cumulatifs.

La démonstration de la Chambre criminelle aurait pu s'arrêter ici, d'ailleurs elle constate elle-même que le prévenu « *a délibérément accompli une manoeuvre caractérisée afin d'empêcher la découverte de l'escroquerie* », se penchant sur les faits plus qu'un juge de droit ne devrait le faire, mais elle ajoute un élément perturbateur.

L'escroquerie connaît une analyse originale depuis plus de cinquante ans, qui permet de reporter le point de départ de la prescription en vertu de sa nature complexe. Lorsque l'escroquerie se compose de plusieurs remises déclenchées par un seul montage frauduleux ou lorsque des manoeuvres frauduleuses multiples et répétées se poursuivent sur une longue période en provoquant des remises successives, la jurisprudence considère qu'elles forment « *un tout indivisible* » et les traite comme une seule escroquerie, fixant le point de départ de la prescription à la dernière opération frauduleuse. Cette solution, favorable à la répression, a souvent justifié l'action publique pour des faits dont l'origine était ancienne, mais qui continuaient de donner lieu à des remises, notamment dans le cadre de l'exécution de contrats ou de prestations. Cette solution propre à l'escroquerie lui permettait de faire l'économie de l'application de la théorie des infractions clandestines, théorie *contra legem* à l'époque.

La Chambre criminelle choisit de combiner les deux solutions pour optimiser la répression. L'escroquerie peut être une infraction

Actualité pénale

dissimulée par des manœuvres caractérisées et le point de départ est fixé au moment de sa découverte. Si sa commission s'inscrit dans un « *tout indivisible* », le point de départ est fixé lors de la dernière opération, reculant le plus possible le point de départ de la prescription. Laquelle de ces deux solutions prévaudra ? Le juge a-t-il le libre choix ? Doit-il privilégier l'intérêt de la répression ou appliquer le droit le plus favorable à la personne poursuivie ?

L'arrêt du 25 mars 2026 ouvre de nouvelles perspectives juridiques. Plus qu'une solution, il est le point de départ de nombreuses questions.

L'escroquerie n'est pas une infraction occulte, mais peut être une infraction dissimulée. Cependant, la dissimulation se fait par des « *manœuvres caractérisées* », alors que l'élément matériel de l'escroquerie est réalisé par des manœuvres. Cette différence de degré est-elle suffisante pour garantir une réelle différence de nature des manœuvres ? L'espèce ne semble pas donner cette garantie. Si les manœuvres sont un élément constitutif et de dissimulation, l'escroquerie ne devient-elle pas, indirectement mais inévitablement, une infraction occulte « cachée » ?

Le champ de l'infraction dissimulée a été considérablement ouvert par cette décision. Toute infraction peut y entrer dorénavant. Il convient d'attendre de nouvelles évolutions en la matière, mais nul doute qu'elles seront importantes.

Si le champ des infractions dissimulées a été considérablement élargi, il pourrait en être de même pour les infractions occultes. Il ne faut pas l'exclure, même si l'hostilité de la Cour de cassation pourrait être plus grande à l'extension de leur domaine.

Actualité pénale

**Protection du secret des journalistes – Saisie –
Extension de la protection**

Crim. 17 mars 2026 n° 25-81.815

L'arrêt rendu par la Cour de cassation le 17 mars 2026 se penche sur l'épineuse question de la protection des sources des journalistes et étend la protection du secret qui les entoure. La décision s'inscrit dans le droit fil de la protection de la liberté d'expression, plus particulièrement, de la presse par les juridictions françaises et européennes. Elle clôt le débat juridique sur cette question et met fin à une affaire largement médiatisée et commentée.

En octobre 2024, un journaliste professionnel a publié un article sur les pratiques d'un cabinet d'avocats. Ce dernier a porté plainte pour vol, violation de secret professionnel et recel de ces infractions commises par une de leur ancienne stagiaire qui devait rencontrer le journaliste afin de lui remettre des documents confidentiels. Une enquête préliminaire a été ouverte. Le même jour, le journaliste et l'ancienne stagiaire ont été interpellés dans un restaurant. Un carnet de notes, un ordinateur et un téléphone portable appartenant au journaliste ont été placés sous scellés par les enquêteurs. Arguant du fait que la stagiaire était la source lui ayant permis de rédiger l'article, le journaliste a refusé de donner les codes d'accès à ses appareils électroniques. Le lendemain, le juge des libertés et de la détention (JLD) a autorisé que les effets personnels du journaliste fassent l'objet d'une perquisition sans son assentiment, sous l'égide des dispositions de l'article 56-2 du Code de procédure pénale. Le journaliste s'y est opposé, ses effets

Actualité pénale

personnels ont été placés sous scellés fermés. Malgré cette opposition, le JLD a ordonné le versement au débat d'un certain nombre de feuillets, ainsi qu'une expertise informatique. Le journaliste conteste l'ordonnance du JLD par un pourvoi formé devant la Cour de cassation. Si les moyens développés se fondent sur la protection des sources des journalistes et contestent la procédure suivie devant le JLD, la Cour de cassation soulève d'office le moyen de la compétence de ce dernier. En effet, l'enjeu est important et dépasse amplement les contours de l'espèce. Le Code de procédure pénale a prévu un régime dérogatoire pour les perquisitions et saisies à l'égard de journalistes, mais l'a clairement circonscrit d'un point de vue spatial, le limitant à certains endroits. Ce champ d'application doit-il faire l'objet d'une interprétation restrictive ou peut-il être étendu à d'autres endroits ?

Les articles 56 et suivants du Code de procédure pénale définissent le régime juridique des perquisitions et saisies. Si l'article 56 en constitue le droit commun, les articles suivants définissent un certain nombre de régimes dérogatoires visant certaines professions particulièrement exposées au respect de la confidentialité – les avocats, les fonctions juridictionnelles, médecin, notaire, huissier. L'article 56-2, particulièrement détaillé et sensible, définit les règles applicables à une perquisition dans une entreprise de presse, dans le véhicule ou au domicile d'un journaliste. Les perquisitions ne peuvent être décidées que par un magistrat, sur décision écrite et motivée, dont le contenu est porté à la connaissance de la personne intéressée obligatoirement présente. Seuls cette dernière et le magistrat peuvent prendre connaissance des documents ou objets découverts lors de cette perquisition,

Actualité pénale

préalablement à leur éventuelle saisie, sous peine de nullité. La personne peut s'opposer à la saisie de tout document. Dans ce cas, ce dernier est placé sous scellé fermé et fait l'objet d'un procès-verbal distinct. Ils sont transmis au JLD, qui doit statuer dans les cinq jours par ordonnance motivée insusceptible de recours. S'il estime qu'il n'y a pas lieu de saisir le document contesté, il en ordonne la restitution, ainsi que la cancellation de toute référence le concernant. Dans le cas contraire, il peut ordonner le versement au dossier de la procédure. Les parties gardent la possibilité d'en demander la nullité devant la chambre de l'instruction.

Mais l'article 56-2 dépasse le cadre formel de la procédure suivie pour donner la justification de ce régime dérogatoire dans son alinéa 5 en disposant que le magistrat « *veille à ce que les investigations conduites respectent le libre exercice de la profession de journaliste, ne portent pas atteinte au secret des sources en violation de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et ne constituent pas un obstacle ou n'entraînent pas un retard injustifié à la diffusion de l'information* ».

Dès lors, l'arrêt commenté pose une question qui dépasse très largement le cadre de la procédure de saisie de documents appartenant à un journaliste, qui reste une question classique, même si elle est toujours d'application délicate. Le régime dérogatoire de l'article 56-2 visant les journalistes est une exception au régime de droit commun de l'article 56, offrant une protection accrue. Partant, cette exception devrait avoir une application restrictive, en application du principe général « *odiosa sunt restringenda* ». Donc, la procédure de l'article 56-2 devrait s'appliquer

Actualité pénale

uniquement aux journalistes dans les lieux énumérés par l'alinéa 1^{er}. Apparaît ici l'enjeu de l'arrêt puisque la saisie n'avait pas eu lieu dans un de ces endroits. Le journaliste n'était ni à son bureau, ni dans son véhicule, ni à son domicile. Il était dans un restaurant en présence de la personne qu'il présente comme sa source. La procédure dérogatoire de l'article 56-2 peut-elle être étendue à un autre endroit que ceux mentionnés par la liste légale ?

La Cour de cassation se penche sur la question de la protection des sources en droit français. Si elle est formellement définie par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, notamment dans sa version issue de la loi du 4 janvier 2010 relative à la protection des sources des journalistes, elle s'inspire substantiellement de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CSDH). Son article 10 garantit la liberté d'expression, de façon générale, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a considéré la protection des sources journalistiques comme « *l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse* » constituant « *l'un des fondements essentiels d'une société démocratique* » (CEDH [GC], arrêt du 27 mars 1996, *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90). C'est la raison pour laquelle toute atteinte à ce droit doit être entourée de garanties procédurales définies par la loi, en rapport avec l'importance du principe en jeu, « *au premier rang des garanties exigées doit figurer la possibilité de faire contrôler à titre préventif la mesure par un juge ou tout autre organe décisionnel indépendant et impartial. Le contrôle requis doit être mené par un organe distinct de l'exécutif et des autres parties intéressées, investi du pouvoir de dire, avant la remise des éléments réclamés, s'il existe un impératif*

Actualité pénale

d'intérêt public l'emportant sur le principe de protection des sources des journalistes et, dans le cas contraire, d'empêcher tout accès non indispensable aux informations susceptibles de conduire à la divulgation de l'identité des sources ». Cela produit deux conséquences. D'une part, un contrôle opéré seulement *a posteriori*, même s'il est indépendant et impartial, ne permet pas d'accorder une protection suffisante. D'autre part, l'examen des supports de données électroniques doit faire l'objet de garanties différentes et spécifiques.

Ces exigences conventionnelles sont traduites en droit français par l'article 56-2 mettant au centre de la protection accordée l'intervention du JLD afin de décider de la pertinence de verser les éléments saisis à la procédure. C'est la raison pour laquelle la Cour de cassation soulève d'office le moyen portant sur le compétence du JLD. Ce dernier assure une intervention préalable à toute utilisation des éléments contestés dans la procédure pénale. Dès lors, la Cour de cassation donne une interprétation large à l'article 56-2 du Code de procédure pénale qui est susceptible de s'appliquer à toute saisie de document ou objet qui pourrait porter atteinte à la protection des sources, même s'il ne figure pas sur la liste limitative prévue à l'alinéa 1^{er}.

Néanmoins, le pourvoi est déclaré irrecevable. Le premier moyen critique le fait que le JLD a commis un excès de pouvoir en statuant sur la contestation de la saisie des pièces après l'écoulement du délai légal de cinq jours, alors que « *l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt, de*

Actualité pénale

sorte que les investigations et leurs suites ne doivent pas entraîner un retard injustifié à la diffusion de l'information ». La Chambre criminelle a considéré que le dépassement du délai ne constitue pas un excès de pouvoir et n'est pas sanctionné à ce titre. Le deuxième moyen critique la décision du JLD qui a considéré que le versement de ces pièces couvertes par le secret des sources était une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, alors que « *le juge qui valide une mesure portant atteinte au secret des sources d'un journaliste sans s'assurer qu'une telle atteinte était nécessaire dans une société démocratique ; que le droit des journalistes de taire leurs sources ne saurait être considéré comme un simple privilège qui leur serait accordé ou retiré en fonction de la licéité ou de l'illicéité des sources, mais constitue un véritable attribut du droit à l'information, à traiter avec la plus grande circonspection, de sorte que le juge doit rechercher si une mesure moins intrusive pourrait suffire à servir les intérêts publics prépondérants poursuivis* ». Ce grief ne peut être accueilli dans la mesure où les parties gardent la possibilité d'attaquer la décision du JLD devant la chambre de l'instruction en demandant la nullité de cette mesure.

L'arrêt rendu par la Cour de cassation semble riche de plusieurs enseignements.

D'une part, le régime dérogatoire des perquisitions et saisies de l'article 56-2 fait l'objet d'une application stricte d'un point de vue *ratione personae* (entreprises de presse, journalistes, selon la définition de la loi du 29 juillet 1881), mais large d'un point de vue *ratione loci* (indépendamment du lieu où elles sont opérées), échappant au carcan de la liste limitative de l'alinéa 1^{er}. Cette

Actualité pénale

interprétation privilégie la volonté de protection du secret des journalistes sur les modalités formelles de la procédure.

D'autre part, le juge doit veiller à ce que les investigations ne portent pas atteinte au secret des sources, tel qu'il est défini à l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse. L'hypothèse particulière de la procédure pénale est envisagée dans le dernier alinéa, autorisant l'atteinte au secret des sources en cas de nécessité qui résulte « *de la gravité du crime ou du délit, de l'importance de l'information recherchée pour la répression ou la prévention de cette infraction et du fait que les mesures d'investigation envisagées sont indispensables à la manifestation de la vérité* ». Mais de manière générale, l'article 2 exclut de manière absolue le fait que le journaliste puisse être obligé de révéler ses sources et limite drastiquement les atteintes, qu'elles soient directes ou indirectes, en les soumettant à deux conditions – qu'elles répondent à « *un impératif prépondérant d'intérêt public* » et « *si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi* » – dans la droite inspiration de la jurisprudence européenne en la matière.

De surcroît, le dispositif de protection des sources des journalistes est vigoureux en raison de la profession concernée, mais aussi et surtout, en fonction de l'activité concernée. L'article 2 de la loi de 1881, dès son premier alinéa, rappelle que « *le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public* ». Il ne s'agit pas d'un privilège professionnel, mais d'une obligation garantissant l'exercice des contre-pouvoirs, ce qui a permis à la Cour européenne des droits de l'Homme d'en faire

Actualité pénale

la pierre angulaire de la démocratie.

Enfin, le dispositif procédural de protection du secret des journalistes est composé de mesures fortes, mais souffre d'une imprécision majeure. Les trois premiers alinéas qui exigent l'intervention du magistrat dans la perquisition et la saisie sont assortis de nullité en cas de violation. Une telle sanction n'est pas prévue pour les dispositions suivantes qui définissent l'intervention du JLD dans la procédure. C'est la raison pour laquelle le demandeur au pourvoi soutenait que le JLD, en statuant treize jours après la demande, au lieu des cinq jours imposés par le texte, avait commis un excès de pouvoir en transgressant les limites du pouvoir qui lui était reconnu par la loi. La Cour de cassation a, à juste titre, refusé cette analyse et a rappelé que la personne concernée pouvait demander à la chambre de l'instruction de constater la violation des dispositions et d'appliquer, par voie de conséquence, la nullité. Cependant, le régime de cette nullité n'est pas défini, même si on peut penser qu'il s'agirait probablement d'une nullité de l'article 802, soumise à la condition du grief qui doit être établi par la personne concernée.

Jérôme MILLET

La fermeture préfectorale d'un lieu de culte pour provocation à la haine et à la violence, prévue par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, est conforme à la Constitution (Note sous Cons. const., 6 février 2026, n° 2025-1180, QPC, Assoc. des Bleuets)

Dans le remarquable *Dictionnaire du droit de la sécurité intérieure*, Emmanuel Tawil observe que « *la police des cultes porte essentiellement atteinte au libre exercice des cultes qui constitue une liberté publique au sens de l'article 34 de la Constitution¹ et l'un des droits ou libertés que la Constitution garantit, au sens de l'article 61-1² »³. En l'espèce, le Conseil constitutionnel était saisi par une association d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.*

Cet article permet au préfet de fermer temporairement les lieux de culte « *dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories*

1. CE, 2 mai 1973, Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris, Rec., 313.

2. Cons. const., 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, déc. n° 2012-297 QPC, consid. 5.

3. TAWIL, Emmanuel. Culte (police des). In : GOHIN, Olivier, LATOUR, Xavier, RENAUDIE, Olivier (dir.), *Dictionnaire du droit de la sécurité intérieure*, Mare et Martin, 2025, p. 156.

Police administrative

qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence ». L'association soutenait que cette loi, telle qu'interprétée par le juge administratif, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'association et à la liberté religieuse. Elle reprochait en particulier au juge administratif d'admettre des fermetures administratives fondées sur des propos tenus hors de l'enceinte même du lieu de culte ou des idées ou théories diffusées par d'autres personnes que les responsables de ce lieu.

Dans une décision du 6 février 2026, le Conseil constitutionnel a jugé l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905, conforme à la Constitution⁴. Étudions, tour à tour, les différents régimes juridiques de fermeture administrative des lieux de culte (1) et la constitutionnalité de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 (2).

1. La fermeture des lieux de culte : une nouvelle police spéciale et de multiples régimes juridiques

Dans le cadre de l'état d'urgence, la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016⁵ a explicitement prévu la possibilité de fermer les « *lieux de*

⁴. Cons. const., 6 février 2026, n° 2025-1180, QPC, Assoc. des Bleuets : *AJDA* 2026, p. 292, *D.* 2026, p. 295, *JCP G* 2026 act. 221, *JCP A*, 2026, jurisp. 81, *Droit administratif*, mars 2026, alerte 27.

⁵. Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Police administrative

culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »⁶. Hors état d'urgence, une police spéciale a été créée par le législateur (1.1.), ce qui n'empêche pas plusieurs régimes juridiques de fermeture administrative des lieux de culte de co-exister (1.2.).

1.1. La police spéciale de fermeture administrative des lieux de culte

Trois étapes législatives semblent essentielles à rappeler à l'évocation du régime juridique de la fermeture des lieux de culte, que le professeur Julien Jeanneney résume en trois temps : celui de la normalisation, de l'extension et de la répression⁷.

D'abord, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme qui, dans son article 2, consacre « *une nouvelle police spéciale* »⁸, codifié aux articles L. 227-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure (CSI). Le législateur prévoit que la fermeture doit être d'une durée proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et ne peut

⁶. Il s'agit de l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Cette compétence est celle du « *ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et [du] préfet, dans le département (...)* ».

⁷. JEANNENEY, Julien. La résurgence des fermetures punitives de lieux de culte. *RFDA*, 2021, p. 519.

⁸. TAWIL, Emmanuel, *op. cit.*, p. 157.

Police administrative

excéder six mois. Elle doit être fondée sur le fait que les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent dans le lieu de culte, provoquent à la commission d'actes de terrorisme, en France ou à l'étranger, incitent à la violence ou font l'apologie de tels actes.

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition et deux décisions doivent être évoquées. D'une part, celle du 16 février 2018 (décision n° 2017-691 QPC) : le Conseil constitutionnel souligne que, si la mesure est susceptible de porter atteinte à la liberté de conscience et de libre expression du culte, elle n'en demeure pas moins justifiée au regard de l'objectif de prévention des actions terroristes. D'autre part, celle du 29 mars 2018 (décision n° 2017-695 QPC) : le Conseil constitutionnel indique que « *lorsque la justification de la mesure repose sur la provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination, il appartient au préfet d'établir que cette provocation est bien en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme* »⁹. De plus, la loi ne prévoyant pas la possibilité de renouveler un arrêté de fermeture, le Conseil constitutionnel indique qu'un nouvel arrêté de fermeture pris après l'expiration d'une première mesure « *ne peut que reposer sur des faits intervenus après la réouverture du lieu de culte* ». Le Conseil constitutionnel précise également qu'« *il appartient au préfet de tenir compte des conséquences [de la] mesure pour les personnes*

⁹. Cons. const. 29 mars 2018, n° 2017-695 QPC, § 38 à 43 : D. p. 2018. 876, note Mayaud.

Police administrative

fréquentant habituellement le lieu de culte et de la possibilité qui leur est offerte ou non de pratiquer leur culte en un autre lieu ». Enfin, le Conseil constitutionnel dessine les contours de l'étendue du contrôle juridictionnel, soulignant que « *le juge administratif est chargé de s'assurer que [la] mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* ».

Ensuite, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Constatant que la rédaction du dispositif de fermeture administrative des lieux de culte « *semble comporter des angles morts* »¹⁰ en tant qu'il est restreint aux seuls lieux de cultes *stricto sensu*, et ne permet pas de s'appliquer à des lieux connexes ou à un ensemble immobilier plus vaste comprenant, par exemple, une école coranique, le législateur a ajouté les « *locaux dépendant* » d'un lieu de culte (art. L. 227-1-II du CSI). Il faut que la mesure ait pour « *seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* » et que, dans les lieux de culte concernés, soient tenus des propos ou diffusées des idées ou théories ou se déroulent des activités qui « *provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* » (art. L. 227-1 al. 1 du CSI).

Enfin, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des

10. Rapport de Mme Yaël Braun-Pivet, Raphaël Gauvain et Eric Ciotti sur la mise en œuvre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, décembre 2020, p. 36.

Police administrative

principes de la République (CRPR) a introduit une procédure de fermeture administrative des lieux de culte dans la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Alors même qu'elle « *représente la plus importante modification globale de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État depuis sa promulgation* »¹¹, cette procédure n'a fait l'objet d'aucune saisine du Conseil constitutionnel. C'est d'autant plus surprenant que le Conseil d'État lui-même l'avait présentée comme un « *élément central* »¹² de la loi CRPR. Son nouvel article 36-3 a une portée plus large que l'article L. 227-1 du CSI car il ne concerne pas que le terrorisme, mais le risque de trouble à l'ordre public fondé sur des discours ou des prédications. Ainsi, le préfet « *peut prononcer la fermeture temporaire des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence* ».

1.2. Les autres régimes juridiques de fermeture de lieux de culte

Compte non tenu de l'interdiction de rassemblement dans les lieux de culte afin de garantir la santé publique¹³, trois régimes peuvent

¹¹. PHILIP-GAY, Mathilde. Le libre exercice du culte. *AJDA*, 2021, p. 2078.

¹². CE avis, 3 décembre 2020, n° 401549 sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République.

¹³. Article L. 3131-15 du Code de la santé publique.

Police administrative

être évoqués.

D'abord, et même s'il s'agit d'une « *hypothèse d'école, rarement rencontrée* »¹⁴ comme le note le professeur Pierre Delvolvé, celui de la compétence classique issue de l'application de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, chargeant le maire d'assurer « *le maintien du bon ordre* ». Cette prérogative fondamentale du maire peut alors aboutir à interdire toute réunion ou manifestation, notamment cultuelle, à l'origine de troubles à l'ordre public dès lors que l'atteinte est nécessaire, adaptée et proportionnée au trouble en cause. Le Conseil d'État avait d'ailleurs rappelé, dans son avis du 15 juin 2017, que les autorités compétentes, au titre de leur pouvoir de police administrative générale, peuvent procéder à la fermeture administrative temporaire, sous réserve que les faits de l'espèce soient suffisamment caractérisés (CE, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin*). Mais, il avait admis que les conditions de l'effectivité et de l'exécution d'une interdiction prise dans ce cadre ne sont pas adaptées au danger que représentent les situations de terrorisme¹⁵.

Ensuite, un lieu de culte peut être fermé en conséquence d'une mesure de dissolution d'une association cultuelle prise sur le fondement de l'article L. 212-1 du CSI : « *Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait :*

¹⁴. DELVOLVÉ, Pierre. Les cultes. *RFDA* 2021, p. 856.

¹⁵. CE, avis n° 393348, 15 juin 2017, avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Police administrative

[...] qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ; [...] ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger [...] ».

Enfin, un lieu de culte peut être fermé pour des motifs de sécurité sur le fondement des pouvoirs de police spéciale des établissements recevant du public. Ainsi, au terme de l'article L. 123-4 alinéa 1 du Code de la construction et de l'habitation, le maire ou le préfet « *peuvent par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité* ».

2. La constitutionnalité du régime de fermeture temporaire des lieux de culte

Avant d'envisager le raisonnement du Conseil constitutionnel qui l'a conduit à admettre la conformité à la Constitution des dispositions de la loi de séparation des Églises et de l'État permettant la fermeture administrative de lieux de culte en cas de provocation ou d'encouragement à la haine ou à la violence (2.2.), revenons sur l'origine du contentieux (2.1.).

2.1. L'origine de la question prioritaire de constitutionnalité

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 novembre 2025 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par l'association des Bleuets, qui gère la mosquée du même nom à Marseille, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

Le préfet des Bouches-du-Rhône avait prononcé, pour une durée de deux mois, la fermeture de ce lieu de culte sur le fondement de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 en tant qu'il offrait à Smail B., l'imam de la mosquée des Bleuets, les moyens de provoquer à la violence ou à la haine envers des groupes de personnes. L'association a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Marseille d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, la suspension de cet arrêté de fermeture.

Le juge des référés avait estimé que les différents propos retenus par le préfet ne pouvaient être considérés comme provoquant ou encourageant à la haine ou à la violence. Il en avait déduit que cette décision de fermeture n'était manifestement pas proportionnée à l'objectif de prévention des propos ou actes provoquant à la haine ou à la violence et que, dès lors, cet arrêté de fermeture portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte. Le juge des référés avait donc décidé de suspendre l'exécution de cet arrêté. Par une requête du 27 octobre 2025, le ministre de l'Intérieur avait, en appel, demandé au juge des référés du Conseil d'État

Police administrative

d'annuler cette ordonnance et de rejeter les demandes de première instance.

À cette occasion, l'association des Bleuets avait soulevé, en défense, une QPC portant sur l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905, en soutenant que l'interprétation jurisprudentielle constante de ces dispositions était contraire au principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association, ainsi qu'à l'article 10 de la Déclaration de 1789¹⁶. Dans son ordonnance du 18 novembre 2025 précitée, le juge des référés du Conseil d'État avait considéré que « *le moyen tiré de la méconnaissance, par ces dispositions, des droits et libertés garantis par la Constitution présente un caractère sérieux* ». Il avait dès lors renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel.

2.2. La décision d'espèce

Le Conseil constitutionnel a rejeté le grief d'atteinte à la liberté religieuse et à la liberté d'association pour quatre raisons. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 24 août 2021 qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir des formes graves de troubles à l'ordre public que constituent la provocation ou l'encouragement à la haine ou à la violence envers les personnes. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

16. « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.* »

Police administrative

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il peut être saisi de la constitutionnalité d'une interprétation de la loi par le juge, mais à la condition qu'il s'agisse d'une « *interprétation jurisprudentielle constante* », c'est-à-dire suffisamment établie. S'agissant de la juridiction administrative, cette condition n'est remplie que si l'interprétation est validée par le Conseil d'État. Or, en l'espèce, le Conseil d'État ne s'est jamais prononcé sur l'interprétation de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905. Le Conseil constitutionnel a donc constaté l'absence d'interprétation jurisprudentielle constante.

En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a ensuite examiné les garanties légales entourant la mesure de fermeture d'un lieu de culte. Selon le second alinéa du paragraphe I de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905, la fermeture temporaire d'un lieu de culte est prononcée par un arrêté qui doit être motivé et précédé d'une procédure contradictoire. En outre, le législateur a limité à deux mois la durée maximale de la fermeture du lieu de culte et n'a pas prévu que la mesure puisse être renouvelée. L'adoption ultérieure d'une nouvelle mesure de fermeture ne peut que reposer sur des faits nouveaux intervenus après la réouverture du lieu de culte. Ajoutons que la mesure de fermeture d'un lieu de culte peut faire l'objet d'un recours en référé. Elle est alors suspendue jusqu'à la décision du juge de tenir ou non une audience publique. S'il décide de tenir cette audience, la suspension de la mesure se prolonge jusqu'à sa décision sur le référé, qui doit intervenir dans les quarante-huit heures.

En quatrième lieu, la mesure de fermeture du lieu de culte doit être

Police administrative

justifiée et proportionnée, notamment dans sa durée, aux raisons l'ayant motivée. À ce titre, il appartient au préfet de tenir compte des conséquences d'une telle mesure pour les personnes fréquentant habituellement le lieu de culte et de la possibilité qui leur est offerte ou non de pratiquer leur culte en un autre lieu. Le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée aux objectifs recherchés.

En somme, la question la plus importante est celle de la portée réelle d'une fermeture administrative d'un lieu de culte. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État s'interrogeait « *sur la capacité de la réforme à atteindre tous ses buts, au regard des comportements de certains courants religieux qui tendent à échapper aux cadres institutionnels destinés à les organiser en s'en tenant à l'écart ou en les contournant* »¹⁷. L'interrogation demeure probablement d'actualité tant il est vrai que, selon le mot du professeur Pierre Delvové, « *le développement du culte musulman en France, lié à celui de l'immigration, a soulevé des questions qui ne se posaient pas lorsque la religion musulmane n'était embrassée que par un faible nombre de personnes et que son exercice se limitait à quelques sites* »¹⁸.

¹⁷. CE, avis, 3 déc. 2020, n° 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, point 72.

¹⁸. DELVOLVÉ, Pierre, *op. cit.*, p. 856.

Florence NICOUD

La loi Jeux Olympiques-Alpes Françaises 2030 et la sécurité privée

Alliée incontournable des forces publiques de sécurité dans le cadre du *continuum* de sécurité¹, la sécurité privée se trouve être de nouveau convoquée pour l'événement festif des Jeux Olympiques (JO) de 2030. Si la sécurité privée bénéficie depuis les années 1990 d'un essor considérable afin de compléter l'action au quotidien des forces publiques, c'est très souvent dans le domaine de l'événementiel sportif (entrées de stade, compétitions sportives) ou récréatif que se concentrent ses actions (concerts, meetings...), la préparation et le déroulement des JO de 2024 n'ont fait que renforcer cet acquis. En effet, le dispositif a permis de déployer jusqu'à 21 500 agents de sécurité privée simultanément lors des pics d'activité olympique² et l'exercice 2024 a constitué un test grandeur nature, démontrant la maturité tant du monde de la sécurité privée dans son ensemble que de la gouvernance du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Le dispositif ayant porté ses fruits, le législateur décide de reconduire l'esprit de celui de 2024

1. Voir : NICOUD, Florence. Libre propos sur les communes et les forces de sécurité privée [en ligne]. *La Veille juridique du CRGN*, mars 2026, n° 139, p. 64-76. Disponible sur : <https://www.calameo.com/read/00271929200051a5b9916?page=64>

2. CNAPS. *Rapport annuel d'activité 2024* [en ligne], p. 21. Disponible sur : <https://www.cnaps.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-d-activite/Rapport-annuel-d-activite-2024-l-annee-olympique-du-CNAPS>

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

tout en le complétant par un certain nombre de spécificités dont la plus caractéristique consiste pour la sécurité privée à pouvoir inspecter les coffres et les véhicules. Ainsi, la loi du 20 mars 2026 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2030 (dits « Alpes françaises 2030 »)³ marque une nouvelle étape dans l'extension des prérogatives de la sécurité privée en France. Promulguée après une validation du Conseil constitutionnel le 19 mars 2026⁴, cette loi ne se contente pas de reconduire les dispositifs de Paris 2024 ; elle pérennise et élargit certains pouvoirs qui relevaient auparavant exclusivement des forces de l'ordre. Aussi le nouveau texte instaure-t-il des dispositifs visant à renforcer la sécurité des manifestations d'ampleur, en s'appuyant sur les retours d'expérience issus des JO de 2024. Relatives également à d'autres domaines que le seul droit de la sécurité intérieure⁵, un certain nombre de dispositions inscrites au Titre V concernent, de manière non exhaustive, l'encadrement des mesures d'interdiction d'accès aux périmètres desdits événements, les modalités d'inspection

3. Loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, JO, n° 0069, 21 mars 2026.

4. Décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.

5. Voir, par exemple, le domaine de l'urbanisme et des constructions nécessaires aux installations, la santé et le droit du travail. Pour une étude critique, voir : FOULQUIER, Norbert. JO 2030 : jusqu'où le spectacle justifie-t-il de déroger à la loi ? [en ligne] *Le club des Juristes*, 23 janvier 2026. Disponible sur : <https://www.leclubdesjuristes.com/le-club-dans-les-echos/jo-2030-jusquou-le-spectacle-justifie-t-il-de-deroger-a-la-loi-13870/>

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

visuelle des véhicules et de leurs chargements, ainsi que la pérennisation du recours aux traitements d'images reposant sur l'intelligence artificielle (vidéoprotection algorithmique). Les nouvelles mesures s'inscrivent ainsi dans une logique de poursuite du *continuum* sécuritaire, tout en cherchant à préserver les libertés individuelles et en encadrant les nouveaux dispositifs de surveillance. La nouvelle loi apparaît alors comme venant confirmer la tendance de fond actuellement à l'œuvre de montée en puissance d'une forme hybride de sécurité, associant à la fois des dispositifs administratifs préventifs, la force de la sécurité privée et l'ampleur des technologies avancées. Il est donc intéressant de revenir sur l'importance de l'action de la sécurité privée au cœur de ce nouveau dispositif. Toutefois, une ambivalence se présente puisque, d'une part, la sécurité privée voit ses prérogatives de police largement augmentées afin de renforcer la surveillance périmétrique des sites (I), alors que, dans le même temps, les agents du secteur privé se voient eux-mêmes astreints à des contrôles de plus en plus conséquents sur ces mêmes sites d'épreuves (II).

I. La surveillance des sites périmétriques par la sécurité privée

Le nouveau pouvoir réside essentiellement dans l'inspection des véhicules et des coffres. La loi vient ainsi augmenter les possibilités d'action de la sécurité privée par un nouvel alinéa 3 à l'article phare L. 613-2 du Code de la sécurité intérieure – CSI (art. 43 de la loi JO 2030) : « *Les personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 peuvent, avec le consentement exprès de leur*

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

conducteur et à la demande des gestionnaires des lieux concernés, procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres, à l'exclusion des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation, avant leur accès aux établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement mentionné à l'article L. 211-11-1 et dont ils ont la garde. Les personnes qui refusent de se soumettre à cette inspection visuelle se voient interdire l'accès au site, sans préjudice de la possibilité pour le conducteur et ses passagers d'y accéder sans le véhicule ». Il s'agit de l'évolution majeure de ce texte, car jusqu'alors le pouvoir des agents de sécurité privée (ASP) en matière de véhicules était extrêmement restreint et flou. Les ASP sont désormais explicitement autorisés à procéder à l'inspection visuelle des véhicules et de leurs coffres pour l'accès aux sites de grands événements (définis par l'article L. 211-11-1 CSI) et ceci à la demande du gestionnaire du site concerné. L'aspect remarquable est que, contrairement à certaines fouilles judiciaires, cette inspection peut être réalisée par l'agent privé sans la présence ou le contrôle direct et immédiat d'un officier de police judiciaire (OPJ). Si les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel, sur ce point, mettaient en avant le fait que la sécurité ne saurait être assurée que par une force publique, conformément à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), et que, dans les divers autres cas de délégations de prérogatives à la sécurité privée initiées jusque-là, ses agents sont placés sous l'autorité et la surveillance d'un OPJ⁶, cela semble être ici

6. Par exemple, concernant la loi Tabarot relative au renforcement de la sûreté dans

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

abandonné. Ainsi, les Sages acceptent cette nouvelle extension des pouvoirs de la sécurité privée, soulignant, d'une part, que ces opérations de contrôle n'ont lieu « *que sur les emprises de ces établissements et installations ou à leurs abords immédiat* »⁷, d'autre part, qu'en ne permettant que l'inspection visuelle des véhicules et coffres à l'exclusion des fouilles et des palpations, ceci ne confère à la sécurité privée que « *des prérogatives de portée limitée pour prévenir des atteintes à la sécurité des personnes ou des biens dans les lieux relevant de leur compétence* »⁸. Aussi, le législateur n'a pas méconnu l'article 12 de la DDHC de 1789 et affirme de nouveau le rôle incontournable de la sécurité privée au cœur du dispositif des JO. L'exercice de cette prérogative est néanmoins soumis à certaines conditions. Le conducteur doit donner son accord à l'inspection. Néanmoins, juridiquement, le refus d'inspection entraîne l'interdiction d'accès au site avec le véhicule. Afin d'effectuer cette mission, les agents doivent être titulaires d'une carte professionnelle à jour et être spécifiquement affectés à cette

les transports et ayant transféré de nombreuses prérogatives de police à la SUGE (Surveillance Générale, « Sûreté ferroviaire » de la SNCF) et au Groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR), le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, indique qu'il résulte de l'article 12 DDHC une interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* », nécessaire à la garantie des droits. Une dérogation n'est possible à cette interdiction dans l'espace public qu'à la condition que les agents privés « *soient alors placés sous le contrôle effectif des agents de la force publique* ».

⁷. Décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, § n° 113 et spé. n° 120.

⁸. *Ibid.*, § 122.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

mission par leur employeur. En revanche, la nouvelle loi spécifie bien que sont exclus de cette inspection les véhicules à usage d'habitation (camping-cars, etc.) afin de protéger l'inviolabilité du domicile. En indiquant que le refus de consentir à l'inspection emporte uniquement interdiction d'accès du véhicule au site concerné, et que ce refus ne fait pas obstacle à la possibilité pour le conducteur et ses passagers d'y accéder par d'autres moyens, le Conseil Constitutionnel estime qu'il n'y a donc pas méconnaissance de la liberté d'aller et de venir. La sécurité privée se trouve donc au cœur d'un processus de sécurisation d'un événement de grande ampleur, lequel prend appui sur celui s'étant déjà déroulé en 2024 et lui servant d'exemple. Des reproches en termes de protection et défense des libertés ont été néanmoins émis par la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme qui, dans un avis d'octobre 2025, énonçait que « *l'extension progressive du pouvoir des agents privés de contrôler l'accès à une partie de l'espace public est très préoccupante en elle-même, mais aussi en banalisant aux yeux de la population leur intervention en lieu et place des forces de l'ordre* »⁹. Plus largement, le nouveau dispositif législatif utilise deux mesures ayant prouvé leur efficacité en termes de sécurisation d'espace et de contrôle de flux d'usagers. Il s'agit essentiellement de la mesure d'interdiction de paraître prévue au nouvel article L. 226-2 du CSI (introduit par l'article 46 de la loi JO 2030), complémentaire au dispositif de périmètres de sécurité introduit à

⁹. CNCDH. Avis « Les libertés à l'épreuve des grands événements – l'expérience des jeux olympiques et paralympiques », 14 octobre 2025, p. 17.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

l'époque à l'article L. 226-1 CSI par la loi SILT¹⁰. Il s'agit d'autoriser le ministre de l'Intérieur à prononcer, sous certaines conditions, une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés en cas de grands événements ou grands rassemblements. Les juges du Conseil constitutionnel constatent que la mesure fait l'objet d'un encadrement suffisant. En effet, elle « *ne peut être prononcée qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* », elle « *doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme* » et « *l'interdiction de paraître [...] ne peut porter que sur un ou plusieurs lieux déterminés dans lesquels se tient un grand événement ou un grand rassemblement* »¹¹. L'autre dispositif est issu de l'article 47 pérennisant et réintroduisant le dispositif de vidéoprotection algorithmique. Ce texte s'inscrit dans le prolongement de l'expérimentation initialement lancée pour les JO de Paris 2024. Contrairement à la loi de 2023 qui prévoyait une fin d'expérimentation fixée au 31 mars 2025, la loi de 2026 stabilise le dispositif pour les grands événements à venir, incluant les Jeux d'hiver dans les Alpes françaises. Le recours à l'intelligence artificielle (IA) pour l'analyse d'images reste cantonné à la détection d'événements prédéterminés (mouvements de foule, objets

10. Il s'agit de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi Collomb, ayant introduit les périmètres de protection dans le CSI à l'article L. 226-1.

11. Décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 introduisant néanmoins deux réserves d'interprétations sur cet article L. 226-2 CSI à propos de la durée de l'interdiction de paraître.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

abandonnés, etc.) afin d'assister les forces de l'ordre, sans pour autant permettre la reconnaissance faciale. L'article maintient des garanties strictes, notamment une évaluation continue par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et un encadrement par le préfet de département.

La loi JO d'hiver ne se limite pas à augmenter les pouvoirs des ASP en leur donnant la possibilité jusque-là interdite d'inspecter les coffres et véhicules sur les sites périmétriques déterminés. En effet, elle les impacte doublement en augmentant le contrôle, sous forme de criblage, de ces mêmes agents.

II. Le contrôle de la sécurité privée sur les sites périmétriques

L'article 45 de la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 traite de l'extension de certaines enquêtes administratives de sécurité pour les personnels intervenant sur les sites de compétition. Un nouvel alinéa est ainsi rajouté à l'article L. 114-2 du CSI prévoyant que « *avant l'affectation des personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire à une mission directement liée à la sécurité des personnes et des biens en leur sein, l'enquête administrative prévue au même premier alinéa peut, dans les conditions prévues au présent article, être menée à l'initiative de l'autorité administrative ou à la demande de l'entreprise de transport public de personnes, de l'entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté ou du gestionnaire d'infrastructure. L'autorité administrative avise sans délai l'entreprise de transport ou le gestionnaire*

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

d'infrastructure concerné du résultat de l'enquête ». Ce dispositif prend appui sur celui prévu à l'article L. 211-11-1 du CSI conditionnant l'entrée d'un certain nombre de personnes dans des fans zones ou périmètres dédiés lors de certains événements, par exemple festifs, à une autorisation de l'organisateur délivrée sur avis conforme de l'autorité administrative. Cet avis est rendu à la suite d'une enquête administrative donnant lieu à la consultation de différents fichiers (mesure de criblage), tels que le bulletin n° 2 du casier judiciaire, et certains fichiers de sécurité, comme le traitement d'antécédents judiciaires¹², le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste¹³, le fichier des « *enquêtes administratives liées à la sécurité publique* » (EASP), le fichier de « *prévention des atteintes à la sécurité publique* » (PASP) ou encore de « *gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique* » (GIPASP), équivalent du PASP pour la gendarmerie. Ces enquêtes sont menées sur la base d'un croisement de 14 fichiers par le biais du système « ACCReD »¹⁴. Il convient de préciser que, par un décret n° 2024-431 du 14 mai 2024, le gouvernement a décidé d'appliquer ce dispositif à la cérémonie

¹². Art. R. 211-32 al. 9 CSI.

¹³. Art. R. 211-32 al. 15 CSI.

¹⁴. Il s'agit du système automatisé de la consultation centralisée de renseignements et de données, créé en 2017, permettant de consulter automatiquement et simultanément, *via* une interconnexion, tous les fichiers précédents. Il est utilisé par le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS).

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

d'ouverture des JO de 2024. Ainsi, sur un canevas similaire, la nouvelle loi prend appui sur ce dispositif de criblage s'appliquant déjà aux agents de sécurité privée pour l'étendre ainsi à d'autres types d'agents. L'idée est simple et consiste à s'assurer que les personnes ayant accès à des zones ou des fonctions critiques ne présentent pas de profils incompatibles avec la sécurité publique. Le nouvel article cible spécifiquement les personnels intérimaires affectés à une mission liée à la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes, d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses ou au sein d'un gestionnaire d'infrastructure (salariés des entreprises de travail temporaire, ou agents de sécurité). C'est un point crucial car, par le passé, le recours à l'intérim pouvait être perçu comme une faille dans le contrôle de sécurité par rapport aux salariés permanents. Déjà en 2024, le ministère de l'Intérieur indiquait que les derniers Jeux olympiques avaient permis la réalisation de 1 204 650 enquêtes administratives¹⁵. Critiquée notamment par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), estimant que cet élargissement du criblage des agents privés devait *a minima* s'accompagner de sérieuses garanties procédurales permettant aux personnes ayant obtenu un avis négatif d'en connaître la motivation, pour autant, cette mesure ne sera pas censurée par la décision du Conseil constitutionnel, le dispositif n'enfreignant en aucun cas ni le droit à la vie privée ni le respect de la liberté de conscience¹⁶.

¹⁵. Chiffres de la Mission flash JOP 2024.

¹⁶. Décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026 relative à l'organisation des jeux

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Nul doute que cette nouvelle loi JO, comme le nouveau projet de loi Ripost¹⁷ déposé en mars 2026, promeut une sécurité globale au cœur de laquelle la sécurité privée concourt à la mission de sécurité publique comme l'avait envisagée en son temps la LOPS de 1995¹⁸. On assiste ainsi à un glissement généralisé vers une coproduction de sécurité dans laquelle la frontière entre sécurité publique et privée s'amenuise, l'agent privé devenant le premier maillon d'un contrôle territorialisé.

Olympiques et Paralympiques de 2030, § 151-161.

17. Visant à offrir des Réponses Immédiates aux Phénomènes troublant l'Ordre public, la Sécurité et la Tranquillité. Notamment dans le cadre d'un *continuum* de sécurité bien compris, le projet de loi prévoit d'autoriser de manière pérenne et plus large le recours aux caméras individuelles (caméras-piétons) pour les agents de sécurité privée.

18. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, dite LOPS, art. 1^{er} : « *La sécurité privée concourt à la sécurité générale de la Nation* ».

Droit de l'environnement

Loïc Tanty

Les (très) (1/2)

Le plébiscite des alternatives aux poursuites

La publication en janvier 2026 des dernières statistiques annuelles du ministère de la Justice (document intitulé « Références Statistiques Justice. Édition 2025 »¹) est l'occasion d'interroger les suites procédurales qui sont données aux procès-verbaux des enquêteurs en matière d'atteintes à l'environnement.

En ce qui concerne tout d'abord les nouvelles affaires enregistrées par les parquets en 2024, elles concernent majoritairement les atteintes aux biens (50 %). Dans une moindre mesure, elles relèvent des atteintes à la personne humaine (24 %), des infractions à la circulation routière et aux transports (14 %), des atteintes à l'autorité de l'État (5 %), des infractions économiques, financières et à la législation du travail et des infractions à la santé publique (2 % chacune), dont la majorité concerne la législation sur les stupéfiants, et, enfin, les atteintes à l'environnement (1 %)². Pour être plus précis, le chiffre exact est de 1,26 % en matière d'atteintes à l'environnement³.

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

2. *Ibid.*, p. 94.

3. C'est le chiffre que l'on obtient si l'on cherche à calculer le pourcentage que représentent 54 271 (affaires nouvelles enregistrées en matière d'environnement) par rapport à 4 299 473 (affaires nouvelles enregistrées au total).

CENTRE DE RECHERCHE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Droit de l'environnement

3. Affaires nouvelles enregistrées par les parquets en 2024 selon la nature d'affaire principale et l'origine unité : affaire

	Total	Police	Gendarmerie	Justice	Autres administrations	Autres
Total	4 299 473	2 252 092	1 625 401	42 827	146 854	232 299
Atteinte aux biens	2 162 462	1 262 818	806 136	4 967	2 625	85 916
Atteinte à la personne humaine	1 032 453	471 435	397 664	10 532	74 419	78 403
Circulation et transports	619 559	263 313	310 121	11 709	16 424	17 992
Atteinte à l'autorité de l'État	221 302	125 549	56 631	11 294	5 926	21 902
Infraction à la santé publique	103 052	71 804	24 611	2 124	2 245	2 268
Atteinte économique, financière ou sociale	106 374	48 103	10 929	2 009	28 156	17 177
Atteinte à l'environnement	54 271	9 070	19 309	192	17 059	8 641

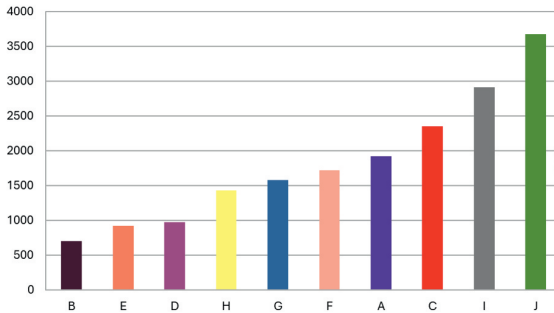
Source : ©Ministère de la Justice (SSER), *Références Statistiques Justice*. Édition 2025, p. 95. (Les données commentées ici sont mises en exergue).

Le chiffre de 1,26 % de nouvelles affaires en matière d'atteintes à l'environnement enregistrées par les parquets en 2024 révèle, selon nous, le travail considérable qu'il reste encore à réaliser au stade des enquêtes pour qu'un nombre plus important de procès-verbaux soit transmis aux parquets (même si les procès-verbaux transmis par les militaires de la gendarmerie sont plus nombreux que ceux transmis par les autres administrations). Le premier maillon de la chaîne pénale est en effet perfectible sur ce point. Pour s'en convaincre, il n'est pas inutile de rappeler que le nombre de textes prévoyant des infractions environnementales est très important (ce que les statistiques du rapport ministériel précité ne mentionnent logiquement pas). Il est proposé ici d'indiquer le nombre de NATINFS existants concernant les atteintes à l'environnement et de le comparer à ceux des autres domaines.

CENTRE DE RECHERCHE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Droit de l'environnement

Nombre de NATINFS au 1^{er} décembre 2025 = 18 173 au total



3 673
= ENV.

J	Atteinte à l'environnement	3673
I	Infraction à la <u>régl.</u> des moyens de transports	2907
C	Atteinte à l'autorité de l'État	2350
A	Atteinte à la personne humaine	1917
F	Infractions économiques	1716
G	Infraction en matière de santé publique	1582
H	Infraction à la législation du travail	1431
D	Autres atteintes à l'autorité de l'État / Crimes de guerre	976
E	Infractions financières	922
B	Atteinte aux biens	699



20,2 %
= ENV.

Source⁴ :

4. Données obtenues par le Major Soizic Billet. Les représentations graphiques ont été présentées publiquement à l'occasion d'un colloque (Loïc Tanty, *L'appréhension*

Droit de l'environnement

Le chiffre de 1,26 % (de nouvelles affaires en matière d'atteintes à l'environnement enregistrées par les parquets en 2024) peut interroger l'absence de corrélation entre le nombre d'infractions susceptibles d'être constatées au vu des textes existants, et le nombre de procès-verbaux effectivement transmis aux parquets⁵.

Ensuite, ce sont les données relatives au traitement des affaires enregistrées par les parquets qui sont intéressantes à commenter. Si l'on compare le taux de réponse pénale pour les affaires tout domaine confondu (dont les mis en causes étaient poursuivables) avec le taux de réponse pénale pour les affaires d'atteintes à l'environnement, ce dernier est correct puisqu'il est au-dessus de la moyenne (88 % de taux de réponse pénale pour les affaires d'atteintes à l'environnement contre 86 % en moyenne). Néanmoins, il faut souligner que le taux de réponse pénale correspond « *au rapport entre le nombre des classements sans suite après réussite d'une procédure alternative [...], et des poursuites sur un ensemble d'affaires poursuivables et le nombre d'affaires poursuivables correspondant* »⁶. En d'autres termes, sont comptabilisées dans le taux de réponse pénale les affaires ayant fait l'objet de poursuites classiques mais aussi toutes les autres affaires ayant fait l'objet de

de la dimension économique du droit pénal de l'environnement par la législation, communication au colloque organisé conjointement par la Cour d'appel de Limoges et l'Université de Limoges : La dimension économique du droit pénal de l'environnement, 4 décembre 2025).

⁵. Certes, plusieurs facteurs peuvent expliquer le phénomène, mais son ampleur questionne toutefois.

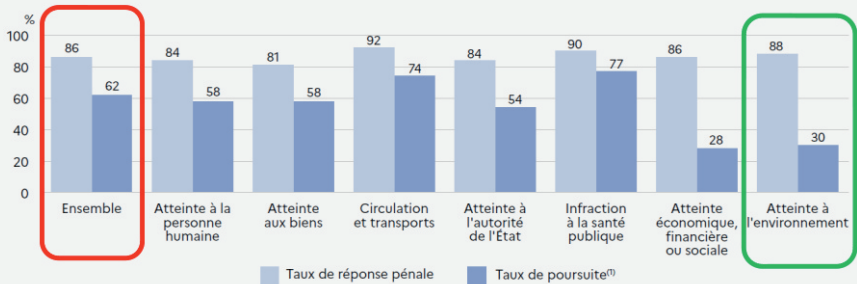
⁶. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SSER), *op. cit.*, p. 183.

Droit de l'environnement

poursuites simplifiées et d'alternatives aux poursuites. C'est la raison pour laquelle il est plus pertinent d'identifier le type de réponse pénale (et non plus seulement le taux) pour déterminer la « *qualité de la réponse* » ayant été apportée. Sur ce point, les données et les représentations graphiques ne mentionnent qu'un taux général désigné « *taux de poursuites* »⁷. Ce dernier n'est que de 30 % pour le domaine des atteintes à l'environnement, ce qui est très en dessous de la moyenne de 62 % pour l'ensemble des affaires traitées par les parquets. Voici un extrait des statistiques contenues dans le rapport mentionné précédemment⁸ (les données commentées ici sont mises en exergue) :

2. Taux de réponse pénale et taux de poursuite des mis en cause poursuivables en 2024 par grande catégorie de nature d'affaire principale

unité : mis en cause-affaire



⁽¹⁾ taux de poursuite : correspond au nombre de mis en cause poursuivis sur le nombre de mis en cause auxquels une réponse pénale a été apportée (procédures alternatives réussies, dont compositions pénales exécutées, et poursuites)

RÉFÉRENCES STATISTIQUES JUSTICE | ÉDITION 2025

Source : ©Ministère de la Justice (SSER), Références Statistiques Justice. Édition 2025, p. 115.

7. *Ibid.*, p. 115.

8. *Idem.*

Droit de l'environnement

Les statistiques publiées en janvier 2026 doivent nous inviter à analyser de manière plus fine les procédures que nous qualifions « *d'alternatives au procès pénal* » (c'est-à-dire celles qui ne conduisent pas à un jugement et à une éventuelle déclaration de culpabilité). Parmi les alternatives au procès pénal, il faut distinguer les procédures dites « *alternatives aux poursuites* » des procédures dites « *poursuites simplifiées* ». En effet, au fil du temps, le législateur n'a eu de cesse de créer des procédures qui permettent au procureur de la République d'orienter différemment une affaire. En matière d'environnement, les statistiques du rapport précité révèlent que l'orientation des affaires vers les procédures alternatives aux poursuites est plébiscitée. Aussi, au lieu de mettre en œuvre une alternative aux poursuites ou bien de poursuivre l'affaire selon les modalités habituelles, les parquets peuvent utiliser certaines procédures de poursuites simplifiées qui ont progressivement été étendues par le législateur aux infractions environnementales. En se fondant sur des données statistiques, l'objet du présent article est de commenter et d'analyser l'utilisation par les parquets des procédures alternatives aux poursuites (article 1/2) pour aborder ultérieurement les procédures de poursuites simplifiées en matière d'atteintes à l'environnement (article 2/2 à paraître en juin 2026). Ainsi, les enquêteurs disposeront de l'ensemble des statistiques relatives aux suites procédurales qui sont données à leurs procès-verbaux.

Droit de l'environnement

Le présent article étant consacré aux « *alternatives aux poursuites* », rappelons avant tout qu'il s'agit des procédures suivantes :

- l'avertissement pénal probatoire ;
- les classements conditionnels ;
- la composition pénale ;
- la transaction pénale environnementale ;
- la Convention judiciaire d'intérêt public environnementale (CJIPE).

Selon les termes de la dernière circulaire de politique pénale dans le domaine qui nous retient⁹, les trois premières procédures sont qualifiées de « *pédagogiques* »¹⁰ par le ministère de la Justice. Les statistiques révèlent que ce sont ces procédures qui sont principalement utilisées dans l'orientation des affaires d'atteintes à l'environnement (I). Les deux dernières procédures sont, quant à elles, qualifiées de « *réponses pénales négociées* »¹¹. Si leur utilisation reste encore faible par les parquets, ces derniers sont invités à y recourir de plus en plus (II).

I. Une justice pénale principalement « *pédagogique* »

Les écueils statistiques - Il faut tout d'abord souligner, et regretter, que le document annuel intitulé « Références Statistiques Justice » publié en janvier 2026 ne permet pas d'identifier le nombre

⁹. Circulaire n° CRIM 2023-16/G3-06/10/2023 de politique pénale en matière de justice pénale environnementale, BOMJ du 10 octobre 2023.

¹⁰. *Ibid.*, III. B.

¹¹. *Ibid.*, III. A.

Droit de l'environnement

d'affaires en matière d'atteintes à l'environnement traitées par les parquets, procédure par procédure. En effet, de telles données sont bien présentes dans le document publié mais « *tout domaine confondu* ». On peut ainsi connaître le nombre d'avertissements, de médiations, de compositions pénales, etc. sur le territoire national décidés par les parquets, mais sans pouvoir affiner par la suite le chiffre exact concernant les atteintes à l'environnement. Pour pouvoir commenter des données plus précises, il est ainsi nécessaire de se référer à d'autres rapports officiels. Néanmoins, il existe plusieurs écueils. Tout d'abord, les documents peuvent être, certes, plus précis mais ils sont plus anciens. La comparaison avec l'année qui nous intéresse perd donc de sa fiabilité. Ensuite, les documents statistiques n'utilisent pas tous la même méthode, ce qui peut conduire les non-spécialistes à un dédale obscur de données¹². Enfin, les rapports étant plus anciens, des modifications procédurales sont intervenues depuis lors. Soit des procédures ont été créées (comme la CJIPE), soit elles ont évolué (comme l'évolution de la procédure du rappel à la loi vers l'avertissement pénal probatoire). Il faut donc être prudent dans les commentaires qui visent à comparer les données actuellement disponibles.

Le recours massif au rappel à la loi en matière d'atteintes à l'environnement (remplacé par l'avertissement pénal probatoire

¹². Sur la question de la méthode, cf. CAMUS, Benjamin. Le défi de l'élaboration d'une nomenclature statistique des infractions. *Courrier des statistiques*, n° 7, janvier 2022.

Droit de l'environnement

depuis le 1^{er} janvier 2023¹³ - Selon les références statistiques de la Justice, en 2024, près de 396 000 affaires (tout domaine confondu) ont fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites et 9 % étaient des avertissements¹⁴. Ce chiffre ne permet pas de déterminer le nombre d'avertissements prononcé en matière d'environnement. Si l'on se fonde sur des rapports plus anciens, le rappel à la loi était la procédure pénale la plus utilisée par les parquets en matière d'environnement entre 2015 et 2019 : (voir page suivante)

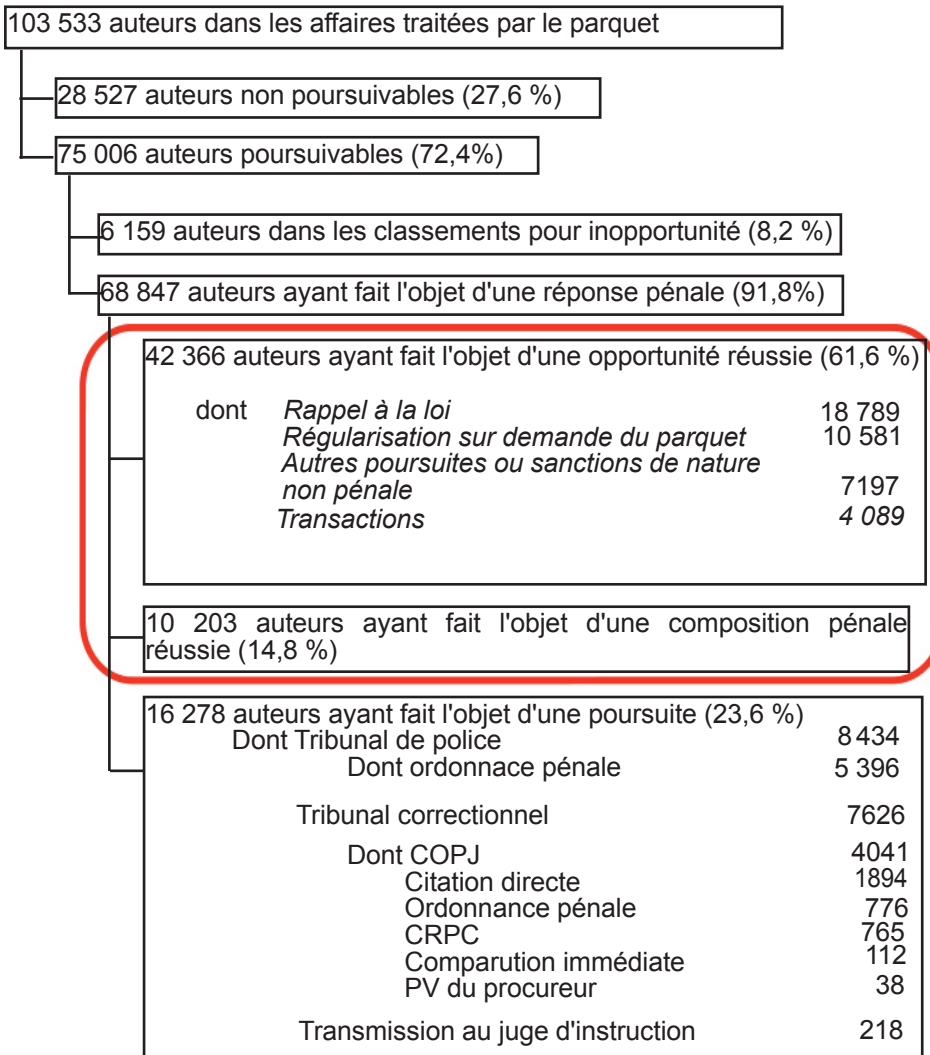
¹³. Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, art. 14 I- 4°, *JORF*, n° 0298 du 23 décembre 2021.

¹⁴. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SSER), *op. cit.*, p. 96.

CENTRE DE RECHERCHE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Droit de l'environnement

Figure 4 : Traitement des auteurs d'atteinte à l'environnement par le parquet de 2015 à 2019



Droit de l'environnement

Les rappels à la loi étaient donc la voie procédurale la plus empruntée par les parquets en matière d'environnement (devant les autres procédures alternatives aux poursuites, mais aussi devant le nombre de poursuites classiques). Ce constat peut à première vue surprendre car, selon l'ancienne rédaction de l'article 41-1 1° du Code de procédure pénale, le rappel à la loi consistait simplement, « *dans le cadre d'un entretien solennel, à signifier à l'auteur la règle de droit, la peine prévue et les risques de sanction encourus en cas de réitération des faits. Il [devait] favoriser une prise de conscience chez l'auteur des conséquences de son acte, pour la société, la victime et pour lui-même sans se réduire à de simples considérations morales* ». Il faut en réalité commenter les chiffres de 2015 à 2019 avec leur contexte. Le parallèle entre le nombre important de rappels à la loi en matière d'environnement peut s'expliquer par la volonté de ne plus voir classer sans suite (en opportunité) certaines infractions environnementales¹⁶. Si les rappels à la loi ont parfois remplacé les classements sans suite en opportunité, la qualité de la réponse pénale n'en demeure pas moins faible.

Aujourd'hui, le rappel à la loi a été remplacé par une nouvelle procédure alternative aux poursuites consistant à « *adresser à l'auteur de l'infraction qui a reconnu sa culpabilité un avertissement*

15. BOUHOUTE, Myriam, DIAKHATÉ, Maryama. Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019, *Infostat Justice*, SDSE - Service statistique ministériel de la justice, n° 182, avril 2021, p. 3.

16. Sur la volonté de systématiser la réponse pénale et ses conséquences sur les classements sans suites, cf. TELLIER-CAYROL, Véronique, NORGUET, Magali. *Une décennie de réponse pénale*. Gaz. Pal., Éd. Lextenso, 21 août 2014, n° 233, p. 4.

Droit de l'environnement

pénal probatoire lui rappelant les obligations résultant de la loi ou du règlement ainsi que les peines encourues et lui indiquant que cette décision est revue en cas de commission d'une nouvelle infraction dans un délai de deux ans ; ce délai est fixé à un an en matière contraventionnelle »¹⁷. Si les termes (et conditions¹⁸) ont évolué, la finalité demeure en partie la même : celle d'expliquer de manière « pédagogique » que les comportements constatés sont des infractions.

Le principe des classements conditionnels - À l'instar de l'avertissement pénal probatoire, les classements conditionnels ont une finalité pédagogique mais aussi « réparatrice ». En ce sens, le procureur de la République peut mettre en œuvre ces procédures « *s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits* »¹⁹. Un des intérêts du classement conditionnel est bien connu des parquets. Il consiste à classer sans suite la procédure à la condition que l'auteur de l'infraction exécute une ou des obligations prévues par l'article 41-1 du Code de procédure pénale. Plusieurs exemples seront détaillés ci-après.

L'exemple des classements sous condition de régularisation ou de réparation - Selon le Code de procédure pénale, le procureur de

¹⁷. Art. 41-1 1° CPP.

¹⁸. *Idem*.

¹⁹. Art. 41-1 CPP.

Droit de l'environnement

la République peut décider de classer la procédure si l'auteur des faits régularise sa situation au regard de la loi ou des règlements²⁰ ou bien s'il répare le dommage résultant de ceux-ci²¹.

Selon les données disponibles, après les rappels à la loi, c'est de loin la procédure de régularisation qui a été la plus mobilisée par les parquets en matière d'atteintes à l'environnement²². Il existe en effet de nombreuses situations pour lesquelles le législateur a encadré une activité présentant un risque pour l'environnement et a incriminé le non-respect de cet encadrement. En droit des pollutions et des nuisances, par exemple, le fait d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement sans détenir une autorisation ou avoir procédé à un enregistrement constitue actuellement un délit puni de peines d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende²³. Pour être constatée, cette infraction n'implique aucune atteinte effective à l'environnement, et au stade de la politique pénale, la procédure est parfois classée, sous condition de régulariser la situation administrative²⁴.

20. Art. 41-1 3° CPP.

21. Art. 41-1 4° CPP.

22. Si l'on se fonde sur les statistiques de 2015 à 2019, sur les 42 366 auteurs d'infractions ayant fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites, 10 581 ont bénéficié d'une régularisation sur demande du parquet (18 789 rappels à la loi). Cf. BOUHOUTE, Myriam, DIAKHATÉ, Maryama, *op. cit.*, p. 15.

23. Art. L. 173-1 I-C. env.

24. Pour des statistiques détaillées, cf. par exemple, BRUNIN, Laetitia, TIMBART, Odile. Le contentieux de l'environnement : une réponse pénale axée sur la régularisation et la remise en état. *Bulletin d'information statistique*, Infostat justice,

Droit de l'environnement

En ce qui concerne la réparation du dommage (article 41-1 4° du Code de procédure pénale), cette possibilité est de prime abord très intéressante lorsqu'elle est possible et peut conduire à un engagement financier de la part de l'auteur de l'infraction bien plus élevé que le montant des peines d'amendes encourues. Il faut toutefois souligner que, cette mesure pouvant être prise par le procureur de la République au stade de l'orientation d'une affaire pénale, peut en tout point être prise par le juge pénal en cas de poursuites. Il ne s'agira alors pas d'une mesure alternative aux poursuites mais d'une mesure réelle pouvant être imposée par le tribunal judiciaire en cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue par le Code de l'environnement²⁵. Dès lors, si les parquets doivent rechercher de manière systématique la remise en état (si l'on suit les principes de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement²⁶), ce n'est pas selon nous une justification suffisante, à elle seule, pour mettre en place une alternative aux poursuites sous la forme d'un classement conditionnel²⁷. Toutefois, certains magistrats du parquet

n° 138, novembre 2015, tableau n° 4.

25. Art. L. 173-5 2° C. env.

26. Circulaire n° CRIM 2023-16/G3-06/10/2023 de politique pénale en matière de justice pénale environnementale, III.

27. La recherche systématique de la remise en état se heurte par ailleurs à l'incohérence des textes législatifs relatifs à la mesure de remise en état en droit pénal de l'environnement (cf. DETRAZ, Stéphane. La généralisation de la mesure de remise en état en droit pénal de l'environnement. *Revue Droit pénal*, Éd. LexisNexis, novembre 2023, n° 11, étude 22)

Droit de l'environnement

y voient une opportunité de classer une affaire tout en ayant obtenu soit la remise en état, soit la régularisation de manière bien plus rapide (et certaine) que si l'affaire avait été poursuivie de manière classique.

La sous-utilisation des autres types de classements conditionnels - En ce qui concerne les autres mesures alternatives aux poursuites pouvant être prises au titre de l'article 41-1 du Code de procédure pénale, la médiation pénale²⁸ et la possibilité d'orienter le mis en cause vers une structure sanitaire et sociale²⁹ ont été peu utilisées dans l'orientation des affaires par les parquets en matière d'environnement³⁰. Rappelons que, parmi les classements sous condition, l'article 41-1 2° du Code de procédure pénale permet au procureur d'orienter « *l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ; cette mesure peut consister dans l'accomplissement par l'auteur des faits, à ses frais, d'un stage ou d'une formation dans un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel, et notamment d'un stage de citoyenneté [...]* ». Un tel stage peut parfaitement être exercé au sein d'une association de protection de l'environnement. Il en est de même concernant la médiation pénale qui a été considérée par le Conseil général de

28. Art. 41-1 5° CPP.

29. Art. 41-1 2° CPP.

30. Mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale de la Justice (IGJ). *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*. CGEDD, n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, octobre 2019, p. 58.

Droit de l'environnement

l'environnement et du développement durable et de l'Inspection générale de la justice comme une procédure pouvant être adaptée dans certains cas³¹.

Le relatif succès de la composition pénale - Pour chacune des mesures qui viennent d'être rapidement évoquées, si l'auteur de l'infraction ne les exécute pas, le procureur de la République doit mettre en œuvre une composition pénale ou engager les poursuites³², ce qui révèle bien la nature différente de la composition pénale par rapport aux autres mesures alternatives. Une composition pénale peut aussi être proposée de manière autonome par le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs contraventions connexes³³. La composition pénale peut prendre plusieurs formes parmi les mesures listées par le Code de procédure pénale, comme le paiement d'une amende³⁴, un stage de citoyenneté³⁵, remettre son permis de chasser pour une durée de 6 mois au greffe du tribunal³⁶,

31. *Idem*.

32. Art. 41-1 CPP (dernier aliéna).

33. Art. 41-2 CPP.

34. Art. 41-2 1° CPP.

35. Art. 41-2 13° CPP.

36. Art. 41-2 5° CPP.

Droit de l'environnement

etc. La diversité des mesures pouvant être proposées par le procureur de la République explique en partie que la composition pénale constitue la troisième procédure alternative aux poursuites la plus mobilisée par les parquets entre 2015 et 2019 en matière d'environnement (après les rappels à la loi / l'avertissement pénal probatoire et les classements sous condition de régularisation)³⁷.

Le bilan qui vient d'être effectué révèle une orientation massive des affaires pénales en matière d'atteintes à l'environnement vers des alternatives aux poursuites, qui sont majoritairement des rappels à la loi, des classements sous condition de régularisation et des compositions pénales. À ces alternatives aux poursuites « pédagogiques » s'ajoutent celles incluant de plus en plus une part de négociation avec l'auteur des infractions.

II. Une justice pénale de plus en plus « négociée »

La transaction pénale environnementale - Selon certaines données, les transactions pénales environnementales ont représenté environ 7 % des alternatives aux poursuites entre 2015

³⁷. Si l'on se fonde sur les statistiques de 2015 à 2019, sur les 42 366 auteurs d'infractions ayant fait l'objet d'une procédure d'alternatives aux poursuites, 10 203 ont bénéficié d'une composition pénale réussie (18 789 rappel à la loi ; 10 581 classement sous condition de régularisation). Cf. BOUHOUTE, Myriam, DIAKHATÉ, Maryama. *op. cit.*, p. 3.

Droit de l'environnement

et 2019³⁸. Rappelons que cette procédure ancienne a été étendue par l'ordonnance du 11 janvier 2012 à toutes les infractions prévues par le Code de l'environnement, quel que soit le montant des peines encourues³⁹. Il a été nécessaire d'attendre la loi du 8 août 2016 pour que l'article L. 173-12 I- du Code de l'environnement exclut certains délits de la possibilité de recourir à la transaction pénale. Depuis lors, la transaction pénale peut être mobilisée pour l'ensemble des contraventions et des délits prévus par le Code de l'environnement « à l'exception des délits punis de plus de deux ans d'emprisonnement »⁴⁰. Cette précision permet d'expliquer l'importance de limiter la possibilité de recourir à cette alternative aux poursuites aux seules infractions environnementales d'une faible gravité⁴¹. Elle est d'autant plus nécessaire pour la transaction pénale environnementale eu égard à la procédure et à ses effets⁴². En application de l'article L. 173-12 du Code de l'environnement, la procédure conduit à une amende transactionnelle dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue. Elle

38. Entre 2015 et 2019, 4 089 auteurs ont fait l'objet d'une transaction pénale sur 52 269 auteurs ayant fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites (BOUHOUTE, Myriam, DIAKHATÉ, Maryama. *op. cit.*, p. 3.).

39. Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012, art. 3, *JORF*, n° 0010 du 12 janvier 2012.

40. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, art. 135, *JORF*, n° 0184 du 9 août 2016.

41. Toutefois, la très grande majorité des infractions du Code de l'environnement sont punies de peines inférieures à ce seuil.

42. Cf. art. L. 173-12 C. env. Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, Association France Nature Environnement.

Droit de l'environnement

peut être proposée aux personnes physiques et morales par l'autorité administrative tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, et elle doit être acceptée par l'auteur de l'infraction et homologuée par le procureur de la République. Par ailleurs, la transaction pénale éteint définitivement l'action publique. Il est donc par la suite impossible de poursuivre les faits « *en cas [...] de découverte d'éléments nouveaux susceptibles de modifier l'appréciation des faits, tels que l'aggravation du dommage ou la manifestation d'un plaignant* »⁴³.

Le développement de la convention judiciaire d'intérêt public pour les délits environnementaux⁴⁴ - À la transaction pénale prévue par le Code de l'environnement s'ajoute la possibilité récente pour le procureur de la République « *de proposer à une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits prévus par le Code de l'environnement ainsi que pour des infractions connexes, à l'exclusion des crimes et délits contre les personnes prévus au Livre II du Code pénal, de conclure une convention judiciaire d'intérêt public [environnementale (ci-après CJIPE)]* »⁴⁵. La CJIPE permet, dans le cadre d'une négociation, d'imposer une ou plusieurs

⁴³. Sur le dévoiement de cette procédure de transaction pénale, cf. Mission conjointe du CGEDD et de l'IGJ, *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*, op. cit., p. 57.

⁴⁴. Elle peut également être une alternative au jugement (art. 180-2 et 180-3 CPP).

⁴⁵. Art. 41-1-3 CPP créé par l'article 15 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, *JORF*, n° 0312 du 26 décembre 2020.

Droit de l'environnement

obligations listées par l'article 41-1-3 du Code de procédure pénale parmi lesquelles figurent le versement d'une amende d'intérêt public au Trésor public, la régularisation de la situation, le dessaisissement de tout ou partie des biens saisis, et la réparation du préjudice écologique.

La décision de recourir à une CJIPE peut se fonder sur plusieurs éléments qui ont été précisés dans la circulaire de politique pénale de 2023. Cette dernière est très claire, « *à chaque fois que cela s'avèrera opportun* », les parquets devront s'attacher à y recourir car il s'agit d'un « *outil [...] aussi bien adapté au règlement d'affaires ayant entraîné des atteintes graves à l'environnement – imposant la poursuite d'un objectif prioritaire de remise en état du site pollué – dans des dossiers d'ampleur à l'échelle nationale, qu'aux affaires dont le ressort géographique est limité et sans technicité particulière. [...] L'opportunité de mettre en œuvre une CJIPE pourra notamment s'apprécier en fonction de plusieurs critères propres à la personne morale, comme le caractère spontané de la révélation des faits ou encore le degré de coopération en vue de la régularisation de la situation et / ou de la réparation du préjudice écologique, mais également celui de ses antécédents judiciaires [...]* »⁴⁶.

Ainsi, la CJIPE présenterait plusieurs intérêts, dont celui de disposer d'un outil complémentaire à la transaction pénale (limitée, on l'a vu, aux infractions de faible gravité). Ces deux procédures font partie

46. Circulaire n° CRIM 2023-16/G3-06/10/2023 de politique pénale en matière de justice pénale environnementale, III., A.

Droit de l'environnement

de ce que le ministère de la Justice nomme « *la justice pénale négociée* » avec la volonté d' « *accroître le recours à la convention judiciaire d'intérêt public environnementale* »⁴⁷ par les parquets. Sans aller jusqu'à encenser ou critiquer de manière virulente une telle évolution, est-ce que la nouvelle procédure de CJIPE a été beaucoup utilisée depuis sa création et de quelle manière ? Les statistiques concernant le nombre de conventions signées ne sont pas inscrites de manière précise dans un rapport officiel. Si l'on consulte le site Internet du ministère de la Justice, on dénombre une quarantaine de CJIPE avec le mot clé « environnement » depuis la création de cette procédure⁴⁸. Par ailleurs, plusieurs universitaires et magistrats se sont intéressés à ces CJIPE, car elles cristallisent les oppositions. Certains y voient une opportunité pour traiter plus efficacement certains contentieux environnementaux⁴⁹, d'autres considèrent qu'il s'agit d'un dévoiement de la procédure pénale⁵⁰. Mentionnons ici une étude intéressante qui s'est attachée à analyser les textes mais aussi toutes les CJIPE conclues entre 2021 et 2024. Selon l'auteure, leur contenu révèle qu'elles sont en réalité fortement orientées vers la régularisation technique et la prévention d'infractions futures, tandis que la réparation du préjudice environnemental joue un rôle

47. *Idem*.

48. Conventions judiciaires d'intérêt public. *Ministère de la Justice*, 25 mars 2026.

49. Rapport du groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement présidé par François Molins, Le traitement pénal du contentieux de l'environnement, décembre 2022, p. 72-73.

50. LAGOUTTE, Julien. Sanctions pénales de l'environnement et CJIPE : à qui mieux mieux. *Revue Justice Actualités*, n° 25, ENM, juin 2021, p. 103, point 4.

Droit de l'environnement

mineur⁵¹. On peut ainsi raisonnablement douter que la procédure de la CJIPE ait permis un traitement judiciaire bien plus satisfaisant qu'avant sa création (même s'agissant des conventions ayant permis de prononcer des amendes record⁵²).

Conclusion provisoire - La décision d'orientation d'une affaire pénale par le procureur de la République en matière d'environnement est très souvent celle d'une alternative aux poursuites, avec une forte tendance vers les alternatives dites « *pédagogiques* ». Le législateur, puis le ministère de la Justice ont également permis de développer le recours aux procédures alternatives aux poursuites qui incluent une part de négociation avec les auteurs d'infractions. Ce constat, qui est bien connu des spécialistes, doit être enrichi par une analyse sur les procédures de poursuites simplifiées qui ne conduisent pas non plus à une déclaration de culpabilité à l'issue d'un procès pénal. La finalité sera de donner une vision complète du traitement judiciaire des affaires d'atteintes à l'environnement (prochain article à paraître dans cette revue).

51. HELFERICH, Federica. L'« intérêt public » dans la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale. Essai de généralisation à partir des conventions conclues entre 2021 et 2024. *RSC* 2025, p. 315.

52. MONTEIRO, Evelyne. Amende record prononcée dans une CJIPE pour extraction et commercialisation frauduleuses d'eaux minérales, *RSC* 2025, p. 375.

Rédacteurs

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

Directeur de publication :

Colonel David BIÈVRE

Rédacteur en chef :

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

Équipe éditoriale :

Odile NETZER

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