



**A l'attention de
Monsieur le Président et des membres
du Conseil constitutionnel**

Paris, le 12 août 2026

LA PRÉSIDENTENCE

Réf. : 220/26/NT/SD

Objet : Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel concernant la saisine
n° 2026-915 DC

Adressée par les organisations suivantes :

Autosupport des usagers de drogues (Asud), Association Bus Paris Marseille,
Cannabis sans frontières, Collectif Ekinox Conscience Nocturne Coordination nationale
des sons (CNS) Ekinox Eqtas.e Fédération Addiction Jusqu'à l'aube Keep Smiling
Korzéame La Kabane LDH (Ligue des droits de l'Homme/droits humains) National
organization for the reform of marijuana laws (NORML France) Nautilus réduction des
risques (RDR) Sida Paroles Syndicat des avocats de France (Saf) Syndicat de la
magistrature (SM) Syndicat général CGT du ministère de l'Intérieur (CGT Intérieur)
Techno+

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Le Parlement a adopté le 21 juillet dernier, la loi visant à offrir des réponses immédiates aux
phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, dite
RIPOST.

Ce texte propose une multitude de mesures liberticides, répressives, gestionnaires dans un
pur souci d'affichage politique.

Le texte crée de nouveaux délits, étend le champ d'application de l'amende forfaitaire
délictuelle, prévoit la délictualisation d'un certain nombre d'infractions, étend la durée de la
garde à vue pour de nouvelles infractions, privatise certains pouvoirs de police, banalise et
généralise la vidéosurveillance algorithmique et renforce l'extension des pouvoirs de police
administrative au détriment du contrôle par l'autorité judiciaire.

Ce texte favorise un traitement des infractions par l'unique prisme de la répression sans
jamais évoquer la question de la prévention et de la réinsertion, principes pourtant consacrés
par le Conseil constitutionnel.

Le texte renforce les sanctions et généralise des procédures rapides comme l'amende forfaitaire délictuelle, qui permet encore une fois d'écarter le juge. L'ensemble de ces dispositions conduisent à un renforcement d'une justice automatisée, moins protectrice des droits, visant particulièrement les populations précaires. En parallèle, les pouvoirs de police administrative sont élargis, permettant à l'administration de prendre des mesures contraignantes (fermetures, interdictions, contrôles) sans intervention judiciaire préalable.

Le Conseil d'État lui-même alerte sur cette trajectoire, en soulignant la multiplication de dispositions de police comportant des restrictions significatives de libertés, progressivement étendues « par étapes à d'autres formes de criminalité ou de menaces pour l'ordre public ». Il dénonce une tendance globale à l'accumulation de mesures restrictives et à une banalisation de dispositifs exceptionnels initialement prévus pour les infractions terroristes.

Ce projet participe d'un affaiblissement durable de l'État de droit, caractérisé par une moindre garantie des libertés individuelles et un rôle réduit du juge. Parmi l'ensemble des dispositions en question, certaines nous apparaissent contraires à la Constitution : c'est l'objet de la présente contribution.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de notre haute considération.

Pour l'ensemble des contributeurs et contributrices,

Avec nos meilleures salutations,

Nathalie Tehio
Présidence

Manon Lefebvre
Secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature



Table des matières

I. S'agissant des articles 2, 3, 5 septies, 6, 6 quinquies et 7 relatifs aux amendes forfaitaires délictuelles.....	Erreur ! Signet non défini.
II. S'agissant de l'article 2 relatif à la répression des rassemblements festifs à caractère musical illégaux.....	8
III. S'agissant de l'article 6 quinquies et l'inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire des amendes forfaitaires délictuelles	Erreur ! Signet non défini.13
IV. S'agissant de l'article 7 relatif à la création d'un délit de conduite malgré l'usage ou la consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance	Erreur ! Signet non défini.
V. S'agissant de l'article 7 relatif à la création d'un délit d'inhalation de protoxyde d'azote	Erreur ! Signet non défini.17
VI. S'agissant de l'article 13 relatif au nouveau délai de prolongation d'une garde à vue	18
VII. S'agissant des articles 5 duodecies et 5 terdecies élargissant les pouvoirs de police à des agents de sécurité.....	Erreur ! Signet non défini.19
VIII. S'agissant de l'article 12 visant à modifier le régime d'application des peines pour les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues à l'article 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale (ci-après « criminalité organisée ») à une peine supérieure ou égale à 5 ans	Erreur ! Signet non défini.20
IX. Sur les articles 9 et 10 visant à étendre sans traçabilité les pouvoirs de contrôle d'identité.....	27
X. Sur diverses mesures contraires à la Constitution.....	Erreur ! Signet non défini.

I. S'agissant des articles 2, 3, 5 septies, 6, 6 quinquies et 7 relatifs aux amendes forfaitaires délictuelles

- **L'article 2** de la loi crée une nouvelle infraction réprimant, d'une part, le fait de contribuer, directement ou indirectement, à la préparation, à la mise en place ou au déroulement d'un rassemblement festif à caractère musical organisé en violation des dispositions de l'article L. 211-5 du code de la sécurité intérieure et, d'autre part, la participation à un tel rassemblement dans les conditions prévues par la loi.

- **L'article 3** de la loi crée de nouvelles infractions, aggrave plusieurs délits existants, étend le recours à l'amende forfaitaire délictuelle, permet la suspension administrative du permis de conduire en dehors de tout comportement lié à la conduite et facilite la destruction de véhicules utilisés dans le cadre de rodéos urbains.

- **L'article 5 septies** augmente le montant de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) prévue pour le délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain (article L.322-4-1 du code pénal). Il est prévu de doubler le montant de l'AFD, portée à 1000 € et d'augmenter le montant de l'AFD minorée (de 400 € à 750 €) et majorée (de 1000 € à 1500 €).

- **L'article 6** prévoit une augmentation à 500 euros de l'amende forfaitaire délictuelle pour l'usage de stupéfiants.

- **L'article 6 quinquies** prévoit l'inscription des amendes forfaitaires délictuelles au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

- **L'article 7** crée un nouvel article L. 3611-4 du code de la santé publique sanctionnant l'inhalation de protoxyde d'azote. Cette nouvelle infraction peut faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle

Créée en 2016 sur le modèle de l'amende contraventionnelle forfaitaire, cette procédure donne le pouvoir aux agents verbalisateurs d'infliger immédiatement une amende en utilisant un procès-verbal électronique. Selon ses promoteurs, elle permet de donner une réponse pénale, « plus systématique » rapide, simple et efficace en éludant le juge.

Cependant, cette procédure prive le justiciable du droit à un procès équitable puisque le juge est écarté et inflige une peine financière délictuelle automatique brutale qui cible la plupart du temps les plus précaires. Elle se traduit aussi par le renforcement des pouvoirs des agents verbalisateurs et instaure une inversion redoutable d'un pilier de la procédure pénale : la présomption d'innocence cède place à une présomption de culpabilité.

Cette procédure emporte enfin des conséquences sur les conditions mêmes dans lesquelles la sanction est prononcée. La forfaitisation transfère à l'agent verbalisateur une décision de qualification et de sanction qu'il prend seul, sans instruction préalable du parquet, sans pouvoir de modulation, et sans que le choix entre l'amende forfaitaire et la voie correctionnelle soit encadré par le moindre critère légal. Le même agent constate l'infraction, la qualifie, la sanctionne et en fixe le montant. Ce cumul, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable, s'inscrit dans une logique de rendement dont la Cour des comptes constate elle-même les limites, le taux de recouvrement demeurant très inférieur à celui des amendes contraventionnelles.

Ainsi, comme le rappelait la Défenseure des droits en 2023 dans un constat que nous partageons : « la procédure de l'amende forfaitaire fait peser sur la personne poursuivie la

charge de déclencher une procédure contradictoire et d'obtenir, en cas de confirmation de culpabilité, une individualisation de sa peine. En ce sens, la procédure de l'amende forfaitaire déroge à plusieurs principes du droit pénal et de la procédure pénale, à savoir notamment le principe d'individualisation des peines, le droit au respect de la présomption d'innocence, le principe du contradictoire, les droits de la défense, et le droit d'accès au juge¹ ».

La Cour des comptes a elle-même pointé « *les fragilités structurelles compromettant la fiabilité, l'équité et l'efficacité globale du dispositif²* ». La Cour des comptes conclut d'ailleurs que : « *dans ce contexte, en dépit de la montée en puissance des amendes forfaitaires délictuelles, les conditions actuelles de leur prononcé et de leur gestion ne garantissent pas leur efficacité. Elles montrent une déperdition de moyens humains et matériels, pour une efficacité médiocre et d'importantes atteintes aux droits des contrevenants. Pour répondre à ces constats, des réformes structurelles sont aujourd'hui indispensables* ». La Défenseure des droits avait d'ailleurs demandé la suppression pure et simple de l'AFD et, à titre subsidiaire, des modifications substantielles de son cadre juridique et technique.

Depuis leur création, les amendes forfaitaires délictuelles ont vu leur périmètre s'étendre (91 incriminations principales, dont 14 d'entre elles effectivement mises en œuvre et 16 en phase d'expérimentation). Entre 2019 et 2024, le nombre d'amendes forfaitaires délictuelles émises a été multiplié par neuf, passant de 57 300 à 499 900³.

La mission d'urgence relative à la déjudiciarisation, dans son rapport de mars 2025, avait d'ailleurs appelé à une « pause » : « *le groupe de travail ne saurait s'engager dans la voie d'un nouvel élargissement du champ d'application des AFD. Il considère que son extension récente nécessite au contraire une pause afin de procéder à une évaluation du dispositif, tant sur le plan des droits des justiciables que sur celui de l'efficience de la mesure.* »⁴

Cette amende forfaitaire délictuelle porte atteinte à plusieurs principes :

- **Atteinte au principe d'individualisation des peines :**

Le principe d'individualisation des peines impose que la sanction pénale soit adaptée à la **gravité des faits**, à la **personnalité de l'auteur** et à sa **situation matérielle, familiale et sociale**. Ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel par une décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, le faisant découler de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (principes de nécessité et de proportionnalité des peines).

Si le Conseil constitutionnel a déjà admis la légalité de sanctions qualifiées d'automatiques, afin de permettre au législateur de « *fixer des règles assurant une répression effective des infractions* », l'autorité compétente ne doit cependant pas être privée du pouvoir d'individualiser la peine. L'agent verbalisateur qui sanctionne par une AFD ne dispose d'aucun

¹ Décision-cadre du 30/5/23 Défenseur des droits https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21662 p.9

² Rapport de la Cour des comptes « le bilan des amendes forfaitaires délictuelles », Pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2026.

³ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/299508-amendes-forfaitaires-delictuelles-pres-de-500-000-verbalisations-en-2024>

⁴ https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-05/rapport_mission_urgence_dejudiciarisation_annexes.pdf

pouvoir de modulation, notamment sur la majoration qui intervient de plein droit à défaut de paiement ou de contestation dans le délai.

Or le processus de l'amende forfaitaire délictuelle, en soustrayant automatiquement les contrevenants au contrôle du juge, participe d'un processus de déjudiciarisation. En l'absence de contrôle du juge, l'individualisation disparaît du traitement de la procédure. La proportionnalité de la peine est également remise en cause.

L'AFD ne permet pas de prendre en compte les spécificités de chaque situation (consommations problématiques ou non, quels moyens financiers, personne isolée ou bien insérée, etc.). Or, le prononcé de la peine doit se faire en fonction des faits et des spécificités des personnes au terme d'un débat contradictoire. Ce n'est pas le cas avec l'amende forfaitaire. Encore faut-il pouvoir contester l'AFD, puisqu'il faut consigner le montant éventuellement dû, et cette loi l'augmente pour le délit d'usage de stupéfiants par exemple.

Aussi, quand bien même le juge serait saisi après contestation de l'amende forfaitaire, son office est drastiquement limité puisque l'article 495-21 du CPP pose pour principe que si la personne verbalisée est finalement reconnue coupable, elle ne pourra pas être condamnée à une amende inférieure au montant de l'amende contestée majorée de 10 %. Le tribunal ne peut déroger à ce principe qu' « à titre exceptionnel, par décision spécialement motivée. »

L'élargissement du champ des infractions susceptibles de faire l'objet d'une l'amende forfaitaire délictuelle tend à généraliser leur utilisation et banalise *in fine* l'exclusion du juge.

- **Sur l'inégalité des citoyens devant la loi :**

Le principe d'égalité devant la justice, qui découle des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 implique que « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions.* »

Le rôle ainsi reconnu au juge pour s'assurer du respect des intérêts en présence dans le cadre d'une procédure pénale avait déjà été mis en avant par le Conseil constitutionnel qui a déjà reconnu « *qu'il [...] appartient [au juge chargé d'homologuer la peine proposée par le parquet] de vérifier la qualification juridique des faits et de s'interroger sur la justification de la peine au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ; qu'il pourra refuser l'homologation s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire ; qu'il ressort de l'économie générale des dispositions contestées que le président du tribunal de grande instance pourra également refuser d'homologuer la peine proposée si les déclarations de la victime apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise ou sur la personnalité de son auteur* »⁵.

⁵ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 107

Contrairement aux exigences du Conseil constitutionnel, deux personnes placées dans la même situation peuvent ainsi se voir infliger un traitement pénal différent : amende forfaitaire majorée pour l'une, sans aucune possibilité d'individualisation de celle-ci, avec inscription automatique au bulletin numéro 2 du casier judiciaire, et procédure correctionnelle traditionnelle pour l'autre, sans que rien ne justifie cette différence, laquelle résulte de la seule décision de l'agent verbalisateur. Il existe donc des inégalités de traitement entre les citoyens et citoyennes dans le traitement des infractions selon qu'elle est sanctionnée de manière « policière » ou judiciaire. Ce d'autant plus qu'au moment de la verbalisation, la personne ne peut pas prendre conseil d'un avocat qui pourrait relever les irrégularités de procédure susceptibles d'en entraîner l'annulation par un juge, alors que nombre de contrôles d'identité débouchant sur le constat de port d'une substance stupéfiante en quantité limitée (retenue pour l'infraction d'usage) sont en réalité illégaux.

Par ailleurs, les montants fixés pour certaines amendes apparaissent décorrélés et bien supérieurs aux sanctions prononcées par l'autorité judiciaire.

En 2022, les 25 200 condamnations pour une infraction d'usage de stupéfiants à titre principal ont donné lieu au prononcé de 30 000 peines. La peine la plus massivement prononcée est l'amende (71 % des peines principales). La moitié des amendes en tout ou partie ferme a un montant inférieur ou égal à 300 euros.

Aussi, la Cour des comptes dans son rapport précité relevait les différences de montant fixés pour l'AFD et le montant moyen des amendes prononcées par les tribunaux. Pour nombre d'infractions, le montant de l'AFD est supérieur.

Tableau n° 5 : comparaison des montants des amendes forfaitaires délictuelles et des amendes moyennes prononcées par les tribunaux judiciaires

Infraction	Montant de l'amende forfaitaire délictuelle	Amende moyenne prononcée par les tribunaux	Montant encouru	Emprisonnement encouru
Transport sans motif légitime d'arme blanche ou incapacitante de catégorie D	500 €	318 €	15 000 €	1 an
Port sans motif légitime d'arme blanche ou incapacitante de catégorie D	500 €	289 €	15 000 €	1 an
Usage illicite de stupéfiants	200 €	435 €	3 750 €	1 an
Vente à la sauvette : offre, vente ou exposition en vue de la vente de biens dans un lieu public sans autorisation ou déclaration régulière en violation des dispositions réglementaires sur la police de ce lieu	300 €	343 €	3 750 €	6 mois
Circulation avec un véhicule terrestre à moteur sans assurance	750 €	383 €	3 750 €	Aucun
Vol	300 €	383 €	45 000 €	3 ans
Conduite d'un véhicule sans permis	800 €	394 €	15 000 €	1 an
Occupation en réunion d'un espace commun d'immeuble collectif d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la circulation des personnes	200 €	200 €*	3 750 €	2 mois
Détention de fusée ou artifice dans une enceinte sportive lors d'une manifestation sportive	500 €	Aucune condamnation	15 000 €	3 ans

Source : Rapport de la Cour des comptes « le bilan des amendes forfaitaires délictuelles », Pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2026

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer ces articles.

II. S'agissant de l'article 2 relatif à la répression des rassemblements festifs à caractère musical illégaux

Sur les modifications législatives proposées

1. En l'état actuel du droit, l'article R.211-27 du code de la sécurité intérieure dispose qu'est « *puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe le fait d'organiser un rassemblement mentionné à l'article L. 211-5 sans déclaration préalable ou en violation d'une interdiction prononcée par le préfet du département ou, à Paris, par le préfet de police. Le tribunal peut prononcer la confiscation du matériel saisi* ».

La contravention de 5ème classe prévue par l'article R. 211-27 est une amende de 1.500 euros (Article 131-13 du Code pénal).

La chambre criminelle de la Cour de cassation précise le 17 mars 2020 que « *seuls les organisateurs encourent les peines prévues pour l'infraction d'organisation sans déclaration préalable d'un rassemblement exclusivement festif à caractère musical* » (Crim. 17 mars 2020, n°19-82.117).

2. Le projet de loi envisage de modifier cette répression délictualisant l'infraction d'organisation d'un rassemblement festif illégal et en punissant celle-ci de 2 ans d'emprisonnement et de 30.000€ d'amende. Elle étend par ailleurs son élément matériel au fait de « *contribuer, de manière directe ou indirecte, à la préparation, à la mise en place ou au déroulement* ».

En outre, les mis en cause encourraient diverses peines complémentaires dont la confiscation obligatoire du matériel, la confiscation du véhicule ayant transporté le matériel ayant servi à commettre l'infraction, la suspension et l'annulation du permis de conduire.

Enfin, elle rend illégale la participation à l'un de ces rassemblements et punit celle-ci de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500€ d'amende, étant précisé que l'action publique peut être éteinte par l'usage de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour un montant de 500€.

Sur l'inconstitutionnalité des dispositions proposées

1. Conformément à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* », principe régulièrement rappelé par le Conseil Constitutionnel lequel opère à la fois un contrôle de **nécessité et de proportionnalité des peines**.

Au cas présent, le projet de loi envisage de basculer la répression d'un comportement d'une amende de 1 500€ à une peine de 2 ans de prison et de 30 000€ d'amende. Cette aggravation exceptionnelle de peine ne fait l'objet que d'une justification pour le moins très parcellaire au sein de l'étude d'impact du gouvernement, laquelle s'en tient à une affirmation performative selon laquelle la peine encourue ne serait pas disproportionnée.

Nous souhaitons pourtant rappeler que la répression par une peine de prison n'a rien d'anodin, et ce tout particulièrement dans le contexte de surpopulation carcérale actuel. Il est parfaitement établi que le prononcé de courtes peines de prison ne permet pas de mener une politique pénale efficace, et que celles-ci se révèlent bien souvent contreproductives. Le rapport de mars 2025 de la mission d'urgence relative à l'exécution des peines commandé par le ministère de la justice rappelle ainsi que « *les peines courtes, souvent qualifiées d'inefficientes, s'exécutent en outre dans des établissements pénitentiaires saturés où ne s'exerce qu'une gestion des flux sans prise en charge véritable, amorce d'évaluation, ni individualisation. Avec un taux d'occupation moyen de 156,8 % dans les maisons d'arrêts (MA) et quartiers maisons d'arrêt (QMA), même le quartier arrivants est privé de ses objectifs.* »

Loin d'aboutir à un effet dissuasif qui n'est en rien démontré, le prononcé de ces peines conduit à un effet désocialisant pour les auteurs des faits sans pour autant aboutir à l'objectif constitutionnellement reconnu de réinsertion⁶.

Il convient par ailleurs de rappeler que le texte fondateur de l'article L. 211-5 limite explicitement l'obligation de déclaration aux seuls rassemblements « *répondant à certaines caractéristiques fixées par décret [...] tenant à leur importance* », le seuil réglementaire étant fixé à 500 participants.

Or, sur les 337 rassemblements recensés en 2025, 90 % comptaient moins de 500 participants selon l'étude d'impact de la loi. La quasi-totalité de ces événements n'avait donc aucune obligation légale de déclaration. Ainsi la loi a été adoptée au regard de 37 rave parties, alors que 337 événements annuels étaient recensés et, tel que l'indique la contribution extérieure de la FNCOF et autres organisations, les manifestations musicales de type fêtes de village, hors domaine public et ERP sont également concernées.

L'exposé des motifs invoque quant à lui des « drames répétés » afin de légitimer l'aggravation pénale. Les bilans médicaux contredisent frontalement ce postulat alarmiste.

Lors du grand rassemblement de mai 2026 dans le Cher (20 000 participants), seules 4 personnes ont relevé d'une « urgence absolue ». Ce ratio infime de 0,02 % est proportionnellement inférieur aux standards des événements musicaux lucratifs. De surcroît, le rapport sénatorial déplore une absence de dialogue, tout en omettant que l'État organise lui-même cette carence : 22 départements refusent de nommer des "médiateurs rave-parties" pourtant rendus obligatoires par la circulaire interministérielle de 2023.

Rappelons enfin que, concernant les saisies de matériel, seules 75 saisies ont été formellement opérées en 2025, pour lesquelles la justice a très majoritairement ordonné la restitution en raison de leur disproportion manifeste (54 restitutions sur 75).

Dès lors, les dispositions de l'article 2 du projet de loi ne répondent à aucune nécessité objective.

⁶ Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015

2. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel fait découler de l'article 11 de la Déclaration de 1789 la **liberté de réunion et de manifestation**⁷.

Il estime que, dès lors que des dispositions restreignent la liberté de se réunir, celles-ci portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions. Le législateur doit, le cas échéant, opérer une conciliation équilibrée entre ce droit et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public⁸.

Il convient par ailleurs de rappeler la nécessaire lutte contre l'existence d'un d'effet inhibiteur, ou dissuasif (« *chilling effect* »). En effet, les individus ayant conscience d'être potentiellement sanctionnés restreignent leurs activités et expressions pour ajuster leur comportement à ce qu'ils estiment être l'opinion majoritaire ou conforme. Un tel constat ne peut être qu'alarmant au regard des risques que ce type de législation peut faire peser sur l'expression collective des idées. D'autres juridictions se révèlent d'ailleurs vigilantes sur ce point, comme la Cour européenne des droits de l'homme qui prend en compte l'*effet dissuasif* de certains dispositifs comme la modération des contenus sur internet⁹ ou les sanctions pénales visant les lanceurs d'alerte¹⁰. Il est important de renforcer le contrôle de constitutionnalité des mesures de surveillance en réalisant un contrôle entier de proportionnalité, pour censurer l'atteinte portée par ces dispositifs à la liberté d'expression.

Au cas d'espèce, les organisateurs d'évènements festifs devront désormais

- Déclarer tout rassemblement de plus de 250 personnes, même dans un lieu privé tandis que ce seuil était jusqu'alors fixé à 500.
- Fournir des informations détaillées (identité des organisateurs, nature du rassemblement, mesures envisagées pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques, autorisation d'occuper le terrain donné par le propriétaire ou titulaire d'un droit réel d'usage...)
- Respecter des délais stricts (souvent incompatibles avec l'organisation d'événements spontanés).

De telles dispositions reviennent à imposer une charge excessive constituant une ingérence disproportionnée à la liberté de réunion et imposent un modèle déclaratif rendant impossible l'organisation de réunions, en violation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹¹.

3. L'ensemble de ces considérations s'appliquent *a fortiori* à la pénalisation de la participation aux rassemblements festifs illégaux, encourant 6 mois d'emprisonnement et 7 500€ d'amende.

Non seulement l'étude d'impact du gouvernement n'est pas plus prolix dans ce domaine mais, et sur la question de la proportionnalité, on ne peut que s'étonner du choix du recours à une incrimination délictuelle. A titre de comparaison, les participants à des manifestations

⁷ Commentaire de la décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016

⁸ Décision n°2016-535 QPC du 19 février 2016

⁹ CEDH, 14 février 2006, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, n° 28793/02, §77 ; CEDH, 7 février 2017, *Pihl c. Suède*, n° 74742/14, §35, CEDH, 02 février 2017 *Agyar tartalomszolgáltatók egyesülete and index.hu zrt c. Hongrie*, n° 22947/13, §86.

¹⁰ CEDH, 14 février 2023, *Halet c. Luxembourg*, n° 21884/18, § 149 et s.

¹¹ Décision n°2019-780 DC du 4 avril 2019

interdites encourent une contravention de 4^{ème} classe¹², soit une amende d'un montant de 750€ au plus. Absolument rien ne permet de justifier un tel gouffre entre les deux quanta de peine ici encourus et pour des infractions semblables quant à leurs éléments constitutifs.

L'étude d'impact entend justifier le recours à la voie délictuelle par le besoin de « *l'efficacité de la réponse étatique* », une contravention ne permettant pas de mettre en œuvre des dispositifs procéduraux tels que le recours à la garde à vue. Mais le gouvernement fait ici une erreur d'interprétation quant au sens des conditions de quantum de peine requis pour le recours à certaines techniques de procédure. C'est bien parce qu'un comportement est estimé grave que certaines procédures s'avèrent permises, et non pas parce que l'on souhaite qu'une procédure soit permise qu'un comportement en devient plus grave. En tout état de cause, on saisit mal les éléments pouvant permettre de justifier le placement en garde à vue d'une personne suspectée d'avoir participé à un rassemblement illégal.

4. Dans son avis dédié, le Conseil d'État estime en outre que l'incrimination de participation crée un risque non-négligeable d'atteinte au principe de légalité des délits et des peines ainsi qu'au caractère équitable de la procédure pénale.

Craignant une méconnaissance systématique de la caractérisation de l'élément intentionnel, le Conseil d'État estime nécessaire que l'infraction ne puisse être caractérisée que lorsqu'il a bien été établi que l'autorité de police a effectivement porté à la connaissance du public le caractère illégal du rassemblement. La crainte du Conseil d'État est plus que légitime, alors-même que l'étude d'impact assume elle-même souhaiter « *faciliter la preuve du dol spécial* ». Quand bien même, le dernier alinéa du nouvel article L. 211-15 impose à l'autorité de police administrative de porter le caractère illégal du rassemblement à la connaissance du public, et que le délit de participation, au nouvel article L. 211-15-3, ne vise que les rassemblements ayant fait l'objet de cette publicité, il n'en demeure pas moins que les infractions telles que rédigées restent particulièrement vagues, faisant craindre un très fort risque d'insécurité juridique, du fait du caractère imprécis de leurs éléments matériel et intentionnel.

Si nous partageons la crainte du Conseil d'État, nous estimons par ailleurs que les termes relatifs à l'incrimination de l'organisation violent également le principe de légalité.

Il convient en effet de rappeler la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel conformément à laquelle le délit doit être défini en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits » et ses éléments constitutifs doivent être « *formulés en des termes qui ne sont ni obscurs ni ambigus* » afin de ne pas être « *de nature à mettre en cause le droit d'expression collective des idées et des opinions* »¹³.

Or le nouvel article L.211-15 réprime le fait de « *contribuer, de manière directe ou indirecte, à la préparation, à la mise en place ou au déroulement d'un rassemblement* ». Ces termes sont aussi vagues qu'imprécis et vont jusqu'à incriminer un individu « *contribuant de manière indirecte au déroulement* » dudit rassemblement, englobant dès lors autant le voisinage ouvrant sa servitude que le maire de la commune laissant se dérouler l'évènement.

¹² Art. R644-4 du code pénal

¹³ Décision n°2010-604 DC du 25 février 2010

Il convient au demeurant de relever que la loi déferée ne crée pas une incrimination nouvelle mais réécrit intégralement l'article L.211-15 du code de la sécurité intérieure. Cet article autorisait jusqu'ici les officiers de police judiciaire, et sous leur responsabilité les agents de police judiciaire, à saisir le matériel utilisé pour une durée maximale de six mois en vue de sa confiscation par le tribunal. Si un tel pouvoir est tout à fait contestable, il faut constater que cette faculté disparaît, la confiscation n'étant plus prévue qu'à titre de peine complémentaire prononcée après condamnation. Le législateur aggrave ainsi la répression dans des proportions considérables tout en supprimant le seul instrument permettant de faire cesser le trouble sur place, ce qui prive la mesure de toute cohérence

De tels termes conduisent à un risque d'arbitraire incompatible avec le principe de légalité.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.

Sur la nécessaire réserve d'interprétation relative aux intervenants en réduction des risques et des dommages (« RdRD »)

1. Les intervenants dans le domaine de la réduction des risques et des dommages concrétisent la mise en œuvre de la protection de la santé, laquelle constitue une exigence constitutionnelle garantie par le Préambule de 1946¹⁴. Conformément à l'article L3411-8 du Code de la santé publique, ils agissent *« en direction des usagers de drogue et aident à prévenir les dommages sanitaires, psychologiques et sociaux, la transmission des infections et la mortalité par surdose liés à la consommation de substances psychoactives ou classées comme stupéfiants »*.

Leurs actions sont diverses et visent à :

« 1° Délivrer des informations sur les risques et les dommages associés à la consommation de substances psychoactives ou classées comme stupéfiants ;

2° Orienter les usagers de drogue (...)

3° Promouvoir et distribuer des matériels et produits de santé destinés à la réduction des risques ;

4° Promouvoir et superviser les comportements, les gestes et les procédures de prévention des risques.

5° Participer à l'analyse, à la veille et à l'information, à destination des pouvoirs publics et des usagers, sur la composition, sur les usages en matière de transformation et de consommation et sur la dangerosité des substances consommées. »

La pertinence de l'action de ces intervenants est consensuellement reconnue, tant au niveau national qu'eupéen, et notamment au sein de la dernière stratégie de l'Union européenne en matière de drogue.

C'est également le cas au sein des rassemblements festifs, ce que le gouvernement et ses agences rappelle régulièrement. Ainsi une circulaire de la MILDECA en date du 3 décembre 2021 précise que *« la réduction des risques et des dommages sanitaires, psychologiques et sociaux associés est encadrée par la loi et permet, en milieu festif, d'intervenir sur les lieux de l'événement (délivrance d'informations sur les risques et dommages associés à la*

¹⁴ Décision n°2015-458 QPC du 20 mars 2015

consommation de substances psychoactives, distribution de matériels permettant de réduire les risques en cas de consommation, mise à dispositions d'espaces de repos, dispositifs d'analyse des produits...), y compris lorsqu'ils n'ont pas été déclarés. »

Encore au sein de l'instruction ministérielle jeunes et fêtes de 2023, il était précisé que « *la politique de RdRD contribue à une approche globale et pragmatique de la prévention et de la prise en charge des usagers de substances psychoactives, licites ou non, au plus près de la réalité des consommations [...] les actions de prévention et de RdRD sur les différents sites de rassemblements festifs, y compris illégaux, sont essentielles.* »

2. Si les intervenants en réduction des risques peuvent intervenir dans un contexte de rassemblement illégal, leur action en elle-même est légale et relève de la politique de santé publique de l'État. Elle a pour but de protéger la santé des participants sans les juger ni encourager la consommation.

C'est la raison pour laquelle l'article L3411-8 du Code de la santé publique prévoit un renvoi spécifique au fait justificatif de l'autorisation de la loi prévu à l'article 122-4 du Code pénal. En effet, les équipes en réduction des risques diffusent des informations sur les effets des produits, les mélanges dangereux, le dosage et les risques de surdose. Elles distribuent du matériel de prévention : eau, préservatifs, bouchons d'oreilles, pailles propres ou kits d'injection. Les équipes, qui peut être composées de salariés et de bénévoles, accueillent, écoutent et conseillent les personnes de manière anonyme et confidentielle. Elles peuvent prendre en charge les malaises, orienter vers les secours et offrir un espace calme pour se reposer. Leur action permet ainsi de limiter les accidents, les infections et les dommages liés aux consommations.

3. Comme rappelé, la présente proposition de loi fait craindre une interprétation extensive de la notion d'organisateur du rassemblement, permettant aisément d'englober les intervenants en Réduction des risques et des dommages. En effet, et comme indiqué au sein de l'exposé des motifs, il découle de la volonté même des rédacteurs de ne pas restreindre le champ de l'incrimination.

Si l'article 122-4 du Code pénal reste applicable à de telles situations, on peut craindre le développement d'une forme d'effet dissuasif, (*chilling effect*) au sein des associations de RdRD, n'osant plus intervenir sur les lieux de rassemblement festifs par peur d'être concernés par la nouvelle incrimination. Un tel développement aurait des conséquences dramatiques pour la protection de la santé publique.

Par conséquent, il convient que le Conseil constitutionnel conditionne a minima la constitutionnalité de ces incriminations à l'exclusion des intervenants en Réduction des risques et des dommages.

III. S'agissant de l'article 6 quinquies et l'inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire des amendes forfaitaires délictuelles

L'article 29 prévoit que les personnes condamnées à une amende forfaitaire délictuelle verront inscrire une mention sur leur bulletin n° 2 du casier judiciaire. Le bulletin n°2 du casier judiciaire

recense l'ensemble des condamnations, à de rares exceptions. Une grande partie des administrations et une partie des employeurs privés ont accès au bulletin n° 2, ce qui soulève des enjeux constitutionnels.

- **Sur l'atteinte au principe d'individualisation des peines**

Le principe d'individualisation des peines impose que la sanction pénale soit adaptée à la gravité des faits, à la personnalité de l'auteur et à sa situation matérielle, familiale et sociale. Ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel par une décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, le faisant découler de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (principes de nécessité et de proportionnalité des peines).

Si le Conseil constitutionnel a déjà admis la légalité de sanctions qualifiées d'automatiques, afin de permettre au législateur de « *fixer des règles assurant une répression effective des infractions* », l'autorité compétente ne doit cependant pas être privée du pouvoir d'individualiser la peine.

Or le processus de l'amende forfaitaire délictuelle, en soustrayant automatiquement les contrevenants au contrôle du juge, empêche toute forme d'individualisation, alors même qu'un débat contradictoire peut intervenir, en audience correctionnelle classique ou en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, sur l'inscription de la condamnation au bulletin numéro 2 du casier judiciaire, tant les enjeux que cette inscription recouvre peuvent être importants. Le juge, pourtant garant de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution, est ici totalement écarté du processus d'inscription au bulletin numéro 2 du fait d'une décision de police.

- **Sur l'atteinte à la vie privée**

Le Conseil constitutionnel a consacré le droit à la vie privée dans une décision du 23 juillet 1999¹⁵. Le Conseil a rattaché le droit au respect de la vie privée « *aux droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* » évoqués à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce rattachement a été réaffirmé dans une décision du 25 mars 2014¹⁶.

L'inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire a des conséquences particulièrement importantes sur la vie professionnelle et donc économique et sociale des personnes condamnées. Au regard de cet impact, il est indispensable qu'un débat ait lieu devant une juridiction pour que les droits de la défense s'exercent pleinement.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.

IV. S'agissant de l'article 7 relatif à la création d'un délit de conduite malgré l'usage ou la consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance

¹⁵ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999

¹⁶ Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014

1. En l'état actuel du droit, la conduite après usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants est réprimée, dès lors qu'elle résulte d'une analyse sanguine ou salivaire¹⁷. Il en est de même de la conduite sous l'influence de l'alcool, dont il doit être démontré qu'elle est caractérisée par une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre ou par une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre¹⁸. Cette démonstration, qui peut être précédée d'épreuves de dépistage, doit être faite soit au moyen d'analyses ou examens médicaux, cliniques ou biologiques, soit au moyen d'un appareil permettant de déterminer la concentration d'alcool par l'analyse de l'air expiré¹⁹.

L'état d'ivresse manifeste, s'il peut être réprimé en soi, doit avant tout conduire à mener ces vérifications, comme le confirme l'article L. 234-6 du Code de la route : « *L'auteur présumé de conduite en état d'ivresse manifeste ou d'accompagnement, en état d'ivresse manifeste, d'un élève conducteur peut être soumis directement aux vérifications destinées à établir l'état alcoolique.* »

2. Le projet de loi envisage de surajouter à ces dispositions la création d'un délit conformément auquel il serait puni de 3 ans d'emprisonnement et de 9000€ d'amende le fait de conduire un véhicule :

« 1° *En état d'ivresse manifeste ;*

« 2° *En ayant manifestement fait usage de substances ou de plantes classées comme stupéfiants ;*

« 3° *En ayant manifestement consommé volontairement, de façon détournée ou excessive, une ou plusieurs substances psychoactives figurant sur une liste établie dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.* »

3. Ces dispositions **violent le principe de légalité des délits et des peines.**

Le principe de légalité des délits et des peines, dont découle l'exigence de précision de la loi pénale, résulte d'une jurisprudence constante du conseil constitutionnel : « *Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ; il en résulte la nécessité pour le législateur de définir les infractions en terme suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.* »²⁰

Sur ce fondement, « *le Conseil constitutionnel ne censure pas seulement des notions nouvelles et méconnues qu'il appartiendrait au législateur de définir, sa jurisprudence vise également des notions courantes mais trop imprécises pour pouvoir fonder, sans précisions adéquates, le champ d'application de la loi pénale* »²¹. Dans sa décision n°2006-540 DC du

¹⁷ Art. L235-1 Code de la route

¹⁸ Art. L234-1 Code de la route

¹⁹ Art. L234-4 Code de la route

²⁰ Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, cons. 7.

²¹ Commentaire de la décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011

27 juillet 2006, il censurait ainsi le législateur pour avoir fait de la notion d' « interopérabilité » l'un des éléments constitutifs d'une infraction sans avoir pour autant défini ce terme.

4. Chacun des éléments matériels alternatifs de la nouvelle infraction créée comporte ici la notion de « manifeste » ou de « manifestement », relative à la constatation d'un état d'altération de la vigilance.

Or il est constant que cette notion n'est pas définie, comme le Conseil constitutionnel le relevait d'ailleurs au sein de sa décision portant sur l'ivresse en public : « *Il n'existe pas de définition légale de l'ivresse et des conditions de sa constatation : l'interpellation d'un individu présumé en état d'ivresse repose sur l'évaluation subjective par les forces de l'ordre [...]* ».²² Si, au sein de cette décision, il admettait la possible rétention de l'individu, ce n'était que pour une brève durée, n'entraînant pas de sanction, et au regard de l'existence avérée d'un certain nombre de signes extérieurs : « *haleine sentant fortement l'alcool, logorrhée, troubles de l'humeur et de la parole, injection conjonctivale, perte d'équilibre... selon les rubriques des procès-verbaux dressés par des agents de la police ou de la gendarmerie* ».²³

On ne saurait comparer la possibilité d'entraver temporairement la liberté d'aller et venir d'un individu à celle de prononcer à son encontre une peine d'emprisonnement. Le législateur doit à ce titre prévoir un élément matériel d'une précision suffisante.

En outre, les signes extérieurs relatifs à l'ivresse sont inapplicables à l'usage de substances ou de plantes classées comme stupéfiants, tout autant qu'à la consommation de substances psychoactives.

C'est précisément la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel n'admettait l'existence du délit de conduite après usage de stupéfiants qu'en raison des nécessaires analyses sanguines qui devaient formellement la démontrer : « *Certes, du point de vue du conducteur mis en cause, la définition de l'incrimination ouvre une période de temps indéterminée à compter de la prise du produit et qui peut être variable selon la nature des produits stupéfiants. Il n'en résulte toutefois pas une méconnaissance du principe de légalité des délits au sens de la jurisprudence du Conseil. En effet, l'infraction n'est constituée que si les analyses sanguines révèlent la trace de produits stupéfiants dans le sang, ce critère objectif exclut l'arbitraire et l'imprécision dans la répression.* »²⁴

L'imprécision de l'élément matériel est ici d'autant plus criante qu'est également réprimée la consommation de substances « *figurant sur une liste établie dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État* ». Il est purement et simplement impossible pour l'auteur des faits de prévoir selon quel type de comportement il pourra faire l'objet d'une sanction, ni les substances ni les éventuels signes extérieurs permettant la constatation n'étant définis.

Ces imprécisions successives conduisent à un risque d'arbitraire indépassable et devront conduire à la censure des dispositions susvisées.

²² Commentaire de la décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012

²³ Commentaire de la décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012

²⁴ Commentaire de la décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011

V. S'agissant de l'article 7 relatif à la création d'un délit d'inhalation de protoxyde d'azote

1. Le projet de loi crée un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical hors dérogations accordées à des fins de recherches. Il réprime ce délit d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 3750€ d'amende, et permet l'extinction de l'action publique par la mise en œuvre d'une amende forfaitaire délictuelle d'un montant de 500€.

2. Il convient en premier lieu de rappeler que, et contrairement aux conclusions qu'en tirent le Conseil d'État dans son avis dédié, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'infraction d'usage de stupéfiants au volant²⁵ s'oppose aux modalités prévues au sein de cette incrimination. En effet, et hormis la question de la quantité minimale de produit inhalé, le Conseil conditionne la création d'une incrimination de cette nature à la révélation, par le biais de tests salivaires ou sanguins, de la présence du produit incriminé.

Le commentaire de ladite décision, analysant le respect du principe de légalité, indique ainsi que « *Certes, du point de vue du conducteur mis en cause, la définition de l'incrimination ouvre une période de temps indéterminée à compter de la prise du produit et qui peut être variable selon la nature des produits stupéfiants. Il n'en résulte toutefois pas une méconnaissance du principe de légalité des délits au sens de la jurisprudence du Conseil. En effet, l'infraction n'est constituée que si les analyses sanguines révèlent la trace de produits stupéfiants dans le sang, ce critère objectif exclut l'arbitraire et l'imprécision dans la répression.* »

C'est bel et bien la présence d'une méthode d'analyse sanguine qui conditionne ici le respect par le législateur du principe de légalité des délits et des peines, sauf à méconnaître l'interdiction de l'arbitraire.

L'absence d'une telle procédure au sein de la disposition visée devra donc nécessairement conduire le Conseil constitutionnel à la censurer.

3. En outre, et sans revenir sur les faiblesses de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle précédemment dénoncées, il convient de rappeler que ladite procédure n'est envisageable « qu'à la condition de porter sur les délits [...] dont les éléments constitutifs peuvent être aisément constatés [...] »²⁶.

Or le législateur n'envisage jamais selon quelles modalités l'agent verbalisateur peut être à même de déterminer faire face à un individu ayant fait usage de protoxyde d'azote, et donc quelles sont les modalités de constatation prévues.

Et pour cause, et selon l'agence européenne sur les drogues, l'usage de ce produit conduit à des « *sensations rapides mais éphémères de relaxation, de calme et de détachement* » ; « *Les effets du gaz sont très rapides, mais n'agissent que brièvement. Ils se font sentir presque*

²⁵ Décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011

²⁶ Décision n°2022-846 DC du 19 janvier 2023

*immédiatement, culminent à environ 10 à 30 secondes après l'inhalation et se terminent en une à cinq minutes. ».*²⁷

Ainsi et outre l'absence de caractérisation d'effets extérieurs visibles, ceux-ci sont particulièrement brefs. Par conséquent, l'agent verbalisateur n'est pas à même de déterminer aisément si un individu a, ou non, consommé du protoxyde d'azote.

Seule une fouille de l'individu pourrait éventuellement permettre de révéler la présence de « craqueurs », ballons et bonbonnes caractéristiques d'un usage. Or le Conseil constitutionnel ne saurait faire dépendre la caractérisation de l'infraction de la généralisation de fouilles, lesquelles répondent à divers critères de nécessité et de soupçons. En conséquence, la procédure d'amende forfaitaire délictuelle n'est pas applicable au présent délit.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.

VI. S'agissant de l'article 13 relatif au nouveau délai de prolongation d'une garde à vue

L'article 13 du texte permet une prolongation de la garde à vue d'une durée supplémentaire de vingt-quatre heures pour les personnes mises en cause dans le cadre d'enquêtes de police ou d'informations judiciaires portant sur une ou plusieurs infractions relevant du régime de la délinquance et de la criminalité organisées prévu à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale.

Cette prolongation est assortie de garanties spécifiques – autorisation par décision écrite et motivée du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction, présentation préalable de la personne au magistrat, examen médical obligatoire – qui apparaissent toutefois insuffisantes à compenser l'extension du champ d'application d'une mesure hautement attentatoire à la liberté individuelle.

Cette réforme du régime de la garde à vue serait la troisième en un an et créerait un quatrième régime de GAV de 72 heures, rendant l'ensemble du dispositif peu lisible.

Cette illisibilité n'est pas sans conséquence sur les droits des personnes. La coexistence de plusieurs régimes de prolongation, dont les conditions et les durées diffèrent, expose les procédures à un risque d'annulation qui prive de tout effet les actes accomplis, au détriment des personnes mises en cause comme des victimes.

S'agissant de la garde à vue, qui porte atteinte par essence à la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel s'assure que son usage est proportionné à la gravité des infractions dans la constatation desquelles elle intervient. L'extension des cas de prolongation de la durée de la garde à vue nous apparaît ici disproportionnée.

²⁷ European Union Drugs agency – Usage récréatif du protoxyde d'azote en Europe : situation, risques, réponses

Dans la décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel a indiqué que « *si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve, d'une part, que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées et, d'autre part, que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire à qui il incombe en particulier de garantir que leur mise en œuvre soit nécessaire à la manifestation de la vérité.* »

Dans cette même décision, le Conseil a toutefois jugé que « *les infractions de corruption et de trafic d'influence, si elles constituent pour certaines des atteintes graves à l'autorité de l'État, ne sont pas susceptibles de porter atteinte en elles-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, même lorsqu'elles sont commises en bande organisée.* »

Or les infractions ici visées à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale sont des infractions relatives à la délinquance économique et financière. Il s'en déduit que la disposition litigieuse devrait être déclarée inconstitutionnelle pour les mêmes motifs que ceux précédemment retenus par la jurisprudence du Conseil.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.

VII. S'agissant des articles 5 duodecies et 5 terdecies élargissant les pouvoirs de police à des agents de sécurité

Les articles 5 duodecies et 5 terdecies visent notamment à permettre aux agents de sécurité des services publics réguliers de transport routier de personnes et à la demande (SNCF et RATP) de constater les ventes à la sauvette et d'effectuer des saisies dans les gares routières.

L'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « *la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ».

Il résulte de cette disposition qu'il est interdit de déléguer à des personnes privées des missions de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique. Ce principe a été rappelé dans la décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, dans laquelle il apparaît que cette interdiction de délégation relève de l'identité constitutionnelle de la France, mais également dans la décision n° 2011 625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Le Conseil a pu préciser que « *cette exigence ne fait cependant pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées* ».

Or la disposition étend largement le périmètre géographique et confie à ces agents une mission étendue de police administrative générale, par ailleurs non nécessaire à leur mission, qui est d'assurer la sécurité des voyageurs et la bonne circulation des trains.

Cette délégation ne saurait davantage être regardée comme strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de surveillance légalement confiées à ces agents. Ceux-ci ne sont ni officiers ni agents de police judiciaire au sens des articles 16 et 20 du code de procédure pénale, et n'agissent sous l'autorité d'aucun officier de police judiciaire. Leur reconnaître, par les articles 5 duodecimes et 5 terdecies de la loi déferée, un pouvoir de constatation et de saisie revient à faire dépendre la régularité d'actes destinés à fonder des poursuites — inventaire, placement sous scellés, traçabilité des objets appréhendés — de personnels qui ne sont soumis ni aux obligations statutaires ni au contrôle hiérarchique et judiciaire dont procède cette régularité.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.

VIII. S'agissant de l'article 12 visant à modifier le régime d'application des peines pour les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues à l'article 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale (ci-après « criminalité organisée ») à une peine supérieure ou égale à 5 ans

Outre certaines dispositions dont la constitutionnalité avait été questionnée par le Conseil d'État dans son avis du 19 mars 2026, plusieurs dispositions sont susceptibles d'être contraire à des principes constitutionnels.

- **Sur la limitation des réductions de peine en matière de criminalité organisée**

L'article 12 de la loi RIPOST (nouvel article 721-1-1 du Code de procédure pénale) limite à 3 mois par an et 7 jours par mois les réductions de peine pour les condamnés relevant du régime dérogatoire, au lieu de 6 mois par an et 14 jours par mois (article 721 du Code de procédure pénale).

○ ***Principe de clarté de la loi et incompétence négative du législateur***

Cet article ajoute un nouveau régime dérogatoire à ceux existants déjà en matière : de terrorisme²⁸, de crimes sexuels²⁹, de faits pour lesquels le suivi socio-judiciaire est encouru, d'atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique en matière criminelle, d'atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique en matière délictuelle (avec trois régimes distincts selon que les faits ont été commis avant 2021, entre 2021 et 2023, ou que la personne a été écrouée après 2023)³⁰ et ce alors que deux régimes cohabitent selon que la personne condamnée est écrouée avant (régime du crédit de réduction de peine et des réductions

²⁸ CPP, art. 721-1-1

²⁹ CPP, art. 721- modifié par la loi n°2008-174 du 25 février 2008 - art. 2

³⁰ CPP, art. 721-1-2 issu de la loi n°2021-646 du 25 mai 2021 - art. 50

supplémentaires de peine) ou après le 1er janvier 2023 (régime des réductions de peine globales).³¹

L'étendue du régime dérogatoire envisagé par la loi RIPOST concernant l'ensemble des condamnations supérieures ou égales à 5 ans pour des faits prévus aux articles 706-73, à l'exclusion de celles mentionnées au 11°, et 706-73-1 du Code de procédure pénale, rend l'examen des réductions de peine particulièrement imprévisible.

En outre, se pose la question du régime applicable lorsque plusieurs régimes sont susceptibles d'être retenus au vu des infractions pour lesquelles la personne a été condamnée face à la multiplication des régimes dérogatoires.³² Le législateur n'a pas précisé comment s'articuleraient les différents régimes dérogatoires.

Enfin, la personne condamnée peut exécuter plusieurs condamnations dont l'une d'entre elle seulement relève du régime dérogatoire. La jurisprudence n'est pas tranchée en ce qui concerne les régimes dérogatoires déjà existants. Le législateur n'a pas précisé si ce nouveau régime dérogatoire s'appliquait à l'ensemble des peines en cours d'exécution (effet dit « contaminant ».³³) ou seulement à la peine entrant dans le champ d'application du régime dérogatoire.

Il en résulte que l'article 12 de la Loi RIPOST (nouvel article 721-1-1 du Code de procédure pénale) n'est pas conforme au principe de clarté de la loi.

En outre, en laissant au pouvoir réglementaire ou à la jurisprudence le soin de préciser les modalités d'application de ce nouveau régime dérogatoire (date d'entrée en vigueur, articulation des régimes dérogatoires, effet contaminant), le législateur n'a pas déterminé avec une précision suffisante les conditions dans lesquelles est mis en œuvre la règle qu'il vient édicter.

○ **Principe d'égalité devant la loi**

L'article 12 de la loi RIPOST (nouvel article 721-1-1 du Code de procédure pénale) a vocation à s'appliquer à toute personne condamnée à une peine d'au moins 5 ans pour l'une des infractions prévues aux articles 706-73, à l'exclusion de celles mentionnées au 11°, et 706-73-1 du Code de procédure pénale.

Les articles 706-73 et suivants du Code de procédure pénale prévoient initialement un régime dérogatoire applicable au stade de l'enquête, de l'instruction et du jugement. Cette liste d'infractions résulte de problématiques liées à la recherche des preuves, à des besoins de

³¹ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 – art. 59 VI

³² Pierrette PONCELA, « Le mirage du Panopticon : à propos de quelques réformes 2020/2021 », *RSC*, 2022, p.101

³³ ³³ Seul l'ancien article 706-56 III du Code de procédure pénale, abrogé par l'article 85 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 prévoyait explicitement que le régime dérogatoire s'appliquait à l'ensemble des réductions de peine, et non à la seule condamnation entrant dans le champ d'application de la loi.

techniques spéciales d'enquête, à la centralisation de procédure au sein des JIRS ou du PNACO.

Il ne s'agit pas d'une liste d'infractions déterminée au regard de la gravité des faits³⁴, de problématiques propres à l'exécution des peines³⁵ ou à des besoins criminologiques³⁶.

Il en résulte que ce régime dérogatoire a vocation à s'appliquer : à des atteintes aux biens et à des faits correctionnels, là où le régime de droit commun demeure applicable à des atteintes aux personnes et à des faits criminels.

Par exemple, une personne condamnée à 5 ans d'emprisonnement pour des faits de blanchiment ou de travail dissimulé sera soumise à un régime d'exécution de peine plus rigoureux qu'une personne condamnée à une peine de réclusion criminelle pour des faits de meurtre, d'assassinat ou de viol.

Le domaine d'application des articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale n'apparaît pas constituer une base pertinente pour justifier un régime dérogatoire au stade de l'application des peines.

Se fonder sur cette liste d'infractions, créée en raison de contraintes propres à l'enquête et au jugement, pour constituer un régime d'application des peines dérogatoires constitue donc une rupture d'égalité devant la loi.

- ***Principe de dignité humaine***

Dans le cadre du projet de loi SURE initial, l'étude d'impact a estimé l'augmentation du nombre de détenus en cas de limitation des réductions de peine à 3 mois en matière de criminalité organisée à hauteur de 860 à 1240 détenus supplémentaires (soit 1 à 1,5 % du nombre de personnes incarcérées à ce jour) :

³⁴ A l'inverse du régime dérogatoire applicable en matière de terrorisme ;

³⁵ A l'inverse des dispositions spécifiques applicables en matière de violences intrafamiliales ;

³⁶ A l'inverse des dispositions spécifiques applicables aux condamnations pour des faits pour lesquels le suivi socio-judiciaire est encouru ;

On peut estimer approximativement l'impact de cette mesure sur le nombre de personnes détenues en effectuant une simulation à partir des octrois de réductions de peine (RP) effectivement constatés au cours de l'année 2024 ; autrement dit, en observant ce qui se serait passé si la mesure avait été appliquée dès 2024.

Pour effectuer cette simulation, deux hypothèses sont envisageables, lesquelles dépendront, en pratique, du « comportement » des juges :

- Hypothèse 1 (« écrêtage ») : on suppose que le nombre de jours de RP octroyés par le juge resterait inchangé tant qu'il ne dépasserait pas le nouveau seuil prévu par le présent projet. Dans cette hypothèse, seuls les jours octroyés au-delà de ce seuil sont « écrêtés ». Il en résulte qu'en 2024, le nombre de personnes détenues supplémentaires « en stock » aurait été d'environ **860** ;
- Hypothèse 2 (« proportionnalité ») : on suppose dans cette hypothèse que le nombre de jours de RP octroyés par le juge suivrait une évolution proportionnelle à la diminution du nombre de jours de RP pouvant être octroyés au maximum ; autrement dit, que le nombre de jours de RP octroyés serait divisé lui aussi par deux. Il en résulte qu'en 2024, le nombre de personnes détenues supplémentaires « en stock » aurait été d'environ **1 240**.

(étude d'impact du projet de Loi SURE, p.59)

Cette estimation apparaît incomplète et doit être réévaluée à la hausse.

En effet :

- l'hypothèse 1 est peu réaliste : si le quantum de réductions de peine est moindre, l'octroi des réductions de peine se fera au prorata et non par écrêtage, comme prévu à l'hypothèse 2 ;
- ont été intégrées au champ d'application du régime dérogatoire les infractions prévues à l'article 706-73-1 du CPP (et non seulement les infractions prévues à l'article 706-73) ;
- ce calcul ne tient compte que de la peine concernée par le régime dérogatoire et n'anticipe pas un éventuel « effet contaminant » (cf. supra) ;
- la limitation des réductions de peine conduit à retarder la date à laquelle la personne condamnée est admissible à un aménagement et augmente donc d'autant plus le nombre de personnes incarcérées.

En application de l'effet contaminant, du report de la date de recevabilité d'un aménagement, et de l'élargissement du domaine du régime dérogatoire, l'augmentation anticipable du nombre de détenus sera donc bien supérieure à 1 240.

Dans un contexte de surpopulation carcérale largement documenté³⁷, une telle augmentation du nombre de personnes détenues constitue une atteinte au principe de dignité humaine.

³⁷ Et ayant donné lieu à une jurisprudence fournie de la Cour européenne des droits de l'Homme

- **Sur la suppression du placement extérieur, de la semi-liberté et de la suspension de peine**

L'article 12 de la loi RIPOST supprime la possibilité pour les personnes condamnées relevant du régime dérogatoire d'accéder à certains aménagements de peine (semi-liberté et placement extérieur de l'article 732-3 du Code de procédure pénale) ou à la suspension de peine (article 720-1 du Code de procédure pénale, sauf pour motif médical).

À titre liminaire, il convient de rappeler que les articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale ne constituent pas une liste d'infractions déterminée au regard de la gravité des faits, de problématiques propres à l'exécution des peines ou à des besoins criminologiques.

En outre, les restrictions similaires existant en matière de terrorisme peuvent s'expliquer par la nécessité de prévenir le risque de prosélytisme qui résulterait d'une prise en charge dans un collectif (centre de semi-liberté ou lieu de placement extérieur). Ce risque n'est pas transposable aux faits de criminalité organisée, a fortiori dans un champ aussi large que celui prévu par les articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale.

Enfin, les régimes dérogatoires existant en matière de terrorisme, de violences intrafamiliales ou de faits punis du suivi socio-judiciaire sont accompagnés de dispositifs de prise en charge spécifiques en vue de la prévention de la récidive³⁸.

Il est donc observé que les régimes dérogatoires existants s'articulent à la fois sur l'identification d'une problématique criminologique propre à un domaine infractionnel, sur un régime d'application des peines dérogatoire et sur des dispositifs de prise en charge dédiés.

○ **Principe d'égalité devant la loi**

Comme indiqué ci-dessus, ce régime dérogatoire n'est pas justifié par une problématique criminologique propre à un domaine infractionnel et n'est pas accompagné d'un dispositif de prise en charge dédié.

En outre, les articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale visent des infractions obéissant à des champs très divers, qu'il s'agisse d'infractions purement lucratives (blanchiment, fausse monnaie, non justification de ressources, escroquerie), de trafics (stupéfiants, armes, biens culturels, traites des êtres humains), d'appropriation (vols, extorsion) ou de violences (meurtre en bande organisée, viols en concours). Les besoins de prise en charge, les ressorts criminologiques, les risques de récidive ne sont aucunement homogènes.

³⁸ Respectivement, pour le terrorisme : le dispositif PAIRS, des mesures de sûreté dédiées ; pour les VIF : le bracelet anti rapprochement, des dispositifs de prise en charge des auteurs de violences conjugales ; pour les SSJ : l'injonction de soin, les CRIAVS, le PSEM, etc.

Le domaine d'application des articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale n'apparaît dès lors pas constituer une base pertinente pour justifier un régime dérogatoire au stade de l'application des peines.

Se fonder sur cette liste d'infractions, constituée en raison de contraintes propres à l'enquête et au jugement, constitue donc une rupture d'égalité devant la loi au stade de l'application des peines.

- **Principe de proportionnalité des peines :**

Le régime d'exécution des peines repose sur la préparation d'un retour progressif à la liberté dans des conditions de nature à favoriser la réinsertion du condamné et prévenir le risque de récidive et ce dans le respect de l'intérêt des victimes. Ce principe a valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel ayant rappelé que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* »³⁹.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a, en application de ce même principe, estimé que « *des dispositions contestées [ayant] pour conséquence de priver les personnes en cause de toute possibilité d'aménagement de leur peine, en particulier dans le cas où elles ont été condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité, [...] sont manifestement contraires au principe de proportionnalité des peines* »⁴⁰.

- Obstacle à toute possibilité d'aménagement de peine

La suppression de la semi-liberté et du placement extérieur conduit à priver la personne condamnée de toute possibilité d'aménagement de peine lorsqu'elle ne dispose pas de possibilité d'hébergement.

Il est rappelé que, si la suppression de la semi-liberté et du placement extérieur est également prévue en matière terroriste, elle est compensée par l'existence de dispositifs de prise en charge dédiés tel que le dispositif PAIRS, où les condamnés peuvent être admis au bénéfice de la détention à domicile sous surveillance électronique.

Enfin, cette suppression fait également obstacle à toute libération conditionnelle lorsque la personne relève, en outre, des dispositions de l'article 730-2 du Code de procédure pénale et doit être soumise à une mesure probatoire (détention à domicile sous surveillance électronique, semi-liberté ou placement extérieur).

³⁹ Décision n°2014-393 QPC du 25 avril 2014

⁴⁰ Décision n°2019-799/800 QPC du 06 septembre 2019

En privant les personnes condamnées de toute possibilité d'aménagement de leur peine, en particulier dans le cas où elles ne disposent pas de logement, ces dispositions sont contraires au principe de proportionnalité des peines.

- Absence de justification de la limitation des possibilités d'aménagement

Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, encore faut-il que la modification du régime d'application des peines puisse être justifié par un autre motif à valeur constitutionnel, en particulier l'objectif de « *protéger la société et assurer la punition du condamné* ».

S'agissant de **l'objectif d'assurer la punition du condamné**, il est renvoyé aux développements relatifs au principe d'égalité devant la loi, dans la mesure où le domaine d'application des articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale n'apparaît pas constituer une base pertinente pour justifier un régime dérogatoire au stade de l'application des peines.

S'agissant de **l'objectif de protéger la société**, même à l'égard des criminels les plus dangereux, l'aménagement de peine a pour fonction, comme le rappelle l'article 707 du Code de procédure pénale, de favoriser la réinsertion de la personne condamnée et de prévenir le risque de récidive, et ce, comme le prévoit l'article 712-16-1 du Code de procédure pénale, dans le respect des intérêts des victimes.

La suppression systématique de certains types d'aménagement de peine, *a fortiori* les plus cadrants (semi-liberté et placement extérieur), ne semble pas de nature à permettre un meilleur suivi des condamnés et une prévention plus efficace du risque de récidive. Cette suppression risque d'ailleurs de priver de possibilité de prise en charge les profils les plus à risque, à savoir ceux ne disposant pas de logement ou dont le logement n'est pas adapté. Il est ainsi établi statistiquement que la sortie de détention dans le cadre d'un aménagement de peine conduit à une moindre récidive qu'une sortie sans aucune forme de suivi judiciaire⁴¹.

L'incohérence du régime dérogatoire mis en place est illustrée par le sort réservé à la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Le Sénat avait étendu la suppression des aménagements de peine à la DDSE avant que l'Assemblée nationale ne réintroduise cet aménagement au motif que « *cette suppression semble toutefois contreproductive dans la mesure où elle réduit les marges de manœuvre des juridictions de l'application des peines et ne laisse, finalement, à leur disposition que l'aménagement sous forme de libération conditionnelle qui ne permet pas un contrôle et un suivi aussi strict que la DDSE* »⁴².

Cet argument vaut, *a fortiori*, pour la semi-liberté et le placement extérieur qui sont des aménagements plus cadrants que la DDSE et qui ont pourtant été supprimés.

⁴¹ Info rapide Justice n°27, avril 2025 : à 1 an de la fin de peine, le taux de récidive est de 36.9% après une sortie sèche contre 29.9% un an après une sortie avec aménagement (-7% en valeur absolue, -19% en valeur relative) ; info rapide Justice n°20, décembre 2020 : à 5 ans de la fin de peine, le taux de récidive est de 64.6% après une sortie sèche et de 58.8% après une sortie avec aménagement (-5.8% en valeur absolue, -9% en valeur relative).

⁴² Amendement CL736, adopté en commission

Il s'ensuit que la suppression de certains aménagements de peine ne repose sur aucun objectif à valeur constitutionnel susceptible de justifier l'atteinte au principe constitutionnel selon lequel la peine a pour but de favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion.

- **Principe de dignité humaine**

Contrairement à la réforme des réductions de peine, la suppression du placement extérieur et de la semi-liberté n'ont pas fait l'objet d'une étude d'impact permettant d'évaluer le nombre de personnes détenues supplémentaires.

La suppression de la semi-liberté et du placement extérieur, faisant obstacle à l'aménagement de la peine des personnes condamnées dépourvues de logement, augmentera nécessairement le nombre de personnes détenues.

Dans un contexte de surpopulation carcérale largement documenté, une telle augmentation du nombre de personnes détenues constitue une atteinte au principe de dignité humaine.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.

IX. Sur les articles 9 et 10 visant à étendre sans traçabilité les pouvoirs de contrôle d'identité

L'article 9 insère dans le code de procédure pénale un article 78-2-6 permettant, dans les zones qu'il énumère, de contrôler l'identité de toute personne quel que soit son comportement, de visiter les véhicules, d'inspecter et de fouiller les bagages et de procéder à la fouille à corps.

Si la limitation de ces opérations à une liste d'infractions relevant de la criminalité organisée constitue une garantie réelle, deux réserves doivent cependant être formulées.

D'une part, aucune disposition n'impose de conserver la trace de ces contrôles ni d'en consigner le motif : une mesure restrictive de liberté dont il n'est gardé aucune trace ne peut être utilement contestée, et la garantie du droit au recours devient théorique faute d'élément permettant d'établir ce qui s'est produit. La Cour des comptes a d'ailleurs établi qu'aucun suivi statistique des contrôles d'identité n'était assuré, ce qui rend impossible toute évaluation de leur nécessité comme de leur caractère non discriminatoire. Le dernier alinéa de l'article 78-2-6, aux termes duquel la découverte d'infractions autres que celles visées ne constitue pas une cause de nullité, achève de priver d'effet le contrôle juridictionnel sur la finalité de l'opération.

D'autre part, l'article 10 ajoute à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale le délit d'exploitation de vente à la sauvette commis en bande organisée, de sorte que la garantie tirée du caractère limitatif de la liste se trouve entamée par la loi elle-même.

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer ces articles.

X. Sur diverses mesures contraires à la Constitution

- Sur l'article 6 quater relatif au fractionnement du paiement de l'amende forfaitaire et à la perte du droit de contester

L'article 6 quater réécrit l'article 495-18 du code de procédure pénale pour autoriser le fractionnement du paiement de l'amende forfaitaire. Son dernier alinéa prévoit qu'en cas de fractionnement, le premier versement emporte reconnaissance de l'infraction et rend inapplicable la requête en exonération.

Il en résulte que la personne qui n'est pas en mesure de s'acquitter en une fois du montant réclamé perd, par le seul effet de cette impossibilité, le droit de contester la sanction, quand celle qui dispose des ressources nécessaires le conserve. Le droit d'accès au juge se trouve ainsi conditionné par la situation financière du justiciable, en méconnaissance des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789.

- Sur l'article 3 relatif au régime applicable aux rodéos motorisés

L'article 3 précise que la charge de la preuve de la bonne foi incombe au propriétaire du véhicule, faisant peser sur une personne qui n'a pris aucune part aux faits l'obligation d'établir son absence d'implication, notamment lorsque les plaques d'immatriculation ont été usurpées.

Il ajoute en outre à l'article L. 324-2 du code de la route un paragraphe prévoyant que les peines se cumulent sans possibilité de confusion, nonobstant les articles 132-2 à 132-5 du code pénal.

Ces dispositions méconnaissent, respectivement, la présomption d'innocence et les principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines.

- Sur l'article 16 relatif à la pseudonymisation des agents

L'article 16 assouplit les conditions dans lesquelles les agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes peuvent être identifiés par un numéro d'immatriculation administrative dans les actes de procédure. La protection des agents exposés à des menaces constitue une exigence légitime, à laquelle la CGT-Intérieur est attachée.

Le Conseil d'État a toutefois relevé que le texte ne procédait pas à une conciliation suffisamment équilibrée avec les droits de la défense et rappelé que cette faculté devait demeurer l'exception. Généralisée sans encadrement, elle cesse de signaler les situations dans lesquelles la protection est réellement nécessaire et prive les parties d'un élément d'identification dont dépend l'exercice effectif des droits de la défense.

- **Sur les articles 15, 15 bis et 19 relatifs à la banalisation des dispositifs de surveillance**

L'article 15 réécrit l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure et étend les dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules, prenant la photographie de leurs occupants, à onze finalités parmi lesquelles le vol aggravé, l'escroquerie, l'évasion, le refus d'obtempérer et le transport irrégulier de déchets, avec une conservation des données portée à un an. Il autorise en outre les services à conventionner avec des personnes morales de droit privé pour la mise à disposition des données collectées par leurs propres dispositifs.

L'article 15 bis crée un traitement algorithmique destiné à détecter des mouvements de véhicules, réservé à des personnels affectés dans des services de renseignement, et prévoit expressément que le décret en Conseil d'État qui l'autorise et qui en détermine les critères de recherche et les catégories de données n'est pas publié.

L'article 19 prolonge jusqu'au 31 décembre 2030 le traitement algorithmique des images issu de la loi du 19 mai 2023 et l'étend à des bâtiments et lieux exposés de façon permanente, dont la liste est fixée par un arrêté du ministre de l'Intérieur.

Prises ensemble, ces dispositions font sortir du régime de l'exception des dispositifs présentés comme provisoires lors de leur adoption, sans que les garanties aient été renforcées à proportion. Le Conseil d'État a rappelé que la conformité d'une mesure restrictive de liberté s'apprécie par l'analyse combinée des autres dispositifs poursuivant le même but.

- **Sur les articles 22 et 23 relatifs à la surveillance en garde à vue et aux actes d'enquête confiés à des personnels non habilités**

L'article 22 supprime l'obligation d'enregistrement prévue à l'article L. 256-3 du code de la sécurité intérieure pour les personnes placées en cellule de garde à vue ou de retenue douanière. La vidéosurveillance de ces locaux est maintenue et étendue, mais la conservation des séquences cesse d'être obligatoire.

Or c'est précisément dans ce lieu que la parole de la personne privée de liberté s'oppose à celle des agents : surveiller davantage tout en conservant moins de traces prive d'effectivité tant les droits de la défense que la protection des agents eux-mêmes contre des mises en cause infondées.

L'article 23 ouvre aux agents de police judiciaire les constatations en matière de crime flagrant et autorise certains agents de police judiciaire adjoints à recueillir des plaintes, à procéder à des auditions et à recevoir des déclarations par procès-verbal, actes jusqu'ici réservés à des personnels spécialement formés et habilités. Ces actes interviennent au stade le plus déterminant d'une enquête.

Les confier à des agents dont la formation et le régime d'habilitation n'ont pas été conçus pour cela expose les procédures à des nullités et fragilise les droits des personnes mises en cause

comme ceux des victimes, sans qu'aucune évaluation préalable n'ait été conduite. La rédaction exacte de ces deux articles gagnera à être vérifiée sur le texte définitif avant dépôt.

Les confier à des agents dont la formation et le régime d'habilitation n'ont pas été conçus pour cela expose les procédures à des nullités et fragilise les droits des personnes mises en cause comme ceux des victimes, sans qu'aucune évaluation préalable n'ait été conduite. Le choix de la qualification pénale comme des questions posées aux victimes sont déterminants pour la viabilité de l'enquête. Cela a été démontré en matière d'infractions sexuelles, et il est tout à fait incohérent de fragiliser l'enquête en ayant recours à des agents non formés

Pour ces motifs, nous demandons au Conseil de bien vouloir censurer cet article.