

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 25 septembre 2025

N° 409914

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS

relatif à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des
risques d'attentat

NOR : INTX2522159X

Le Conseil d'Etat a été saisi le 1^{er} août 2025 par le Premier ministre d'une demande d'avis relative à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des risques d'attentat (n° 1719) qui a été déposée le 11 juillet 2025 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale. Dans la perspective de son examen prochain par l'Assemblée nationale, et afin de déterminer sa position sur la proposition de loi, le Gouvernement souhaite, en accord avec la Présidence de l'Assemblée nationale et le député auteur de la proposition de loi, recueillir l'avis du Conseil d'Etat, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur la conformité aux normes supérieures des dispositions législatives envisagées et l'éventuelle nécessité de sécuriser juridiquement certaines d'entre elles par voie d'amendement.

Les questions soulevées par le Gouvernement portent sur six des huit articles qui figurent dans la proposition de loi. Elles sont les suivantes :

1. L'article 1^{er} de la proposition de loi instaure une mesure administrative d'injonction d'examen psychiatrique pour les individus dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux. Le dispositif est articulé selon les principes suivants :

– l'injonction d'examen psychiatrique serait prononcée par le préfet de département par arrêté motivé circonstancié pris après avis d'un psychiatre, afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme. L'examen, réalisé par un psychiatre référencé, devrait être réalisé dans un délai ne pouvant être inférieur à quinze jours, sauf urgence dûment justifiée.

– le refus de l'intéressé de se soumettre à l'expertise dans le délai imparti entraînerait l'édiction d'un arrêté préfectoral prononçant l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement à la seule fin de procéder à l'examen psychiatrique et pour une durée maximale de vingt-quatre heures. L'admission provisoire est soumise au contrôle de l'autorité judiciaire prévu par l'article L. 3211-12 du code de la santé publique pour les mesures de soins psychiatriques sans consentement.

– le préfet pourrait requérir les services de police ou les unités de gendarmerie pour conduire l'intéressé auprès de l'établissement d'accueil pour réaliser l'expertise psychiatrique. La proposition de loi prévoit un régime spécifique d'intervention de l'autorité judiciaire lorsque cette réquisition nécessite une visite domiciliaire (autorisation du magistrat du siège du tribunal judiciaire, ordonnance susceptible d'appel, opérations effectuées sous le contrôle du magistrat les ayant autorisées, procès-verbal des opérations notifié à l'intéressé).

– enfin, au vu du certificat médical circonstancié établi par un psychiatre, le préfet pourrait prononcer l'admission en soins psychiatriques dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique. Si toutefois l'examen psychiatrique conclut à l'absence de nécessité de maintenir les soins psychiatriques, l'admission provisoire est caduque.

Le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur le dispositif proposé. Celui-ci se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, quels aménagements seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

En particulier, le Gouvernement estime nécessaire de s'assurer que le dispositif est nécessaire, adéquat et proportionné, en particulier au regard de son champ d'application, de sa durée, des modalités de conduite sous contrainte de la personne concernée au sein de l'établissement chargé de procéder à l'examen psychiatrique, des modalités de contrôle de la mesure par l'autorité judiciaire, y compris lorsque la mesure ne nécessite pas de visite domiciliaire, des garanties entourant le placement en admission provisoire, et enfin de l'articulation de la décision de placement en soins psychiatriques avec le régime prévu à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique.

2. L'article 2 de la proposition de loi permet, à titre exceptionnel, le prononcé de la rétention de sûreté à l'égard des personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à dix ans pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code. Il étend ainsi le champ d'application de la rétention de sûreté à des actes terroristes constituant des délits, à l'exception de la provocation ou de l'apologie du terrorisme et de la transmission de données faisant l'apologie du terrorisme afin d'entraver la procédure de déréférencement.

En outre, en excluant l'application du troisième alinéa de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale, la disposition écarte dans ce cas la condition tenant au prononcé de la rétention de sûreté par la juridiction de jugement.

Ces dispositions se heurtent-elles, dans leur principe ou leurs modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles applicables ?

3. L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article 706-25-16 du code de procédure pénale, afin d'étendre la possibilité de recourir à la mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion aux personnes condamnées pour une infraction de droit commun à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans.

Le Conseil d'Etat considère-t-il cette disposition conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ? Le cas échéant, quels aménagements seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

4. L'article 5 de la proposition de loi complète l'article 421-2-5 du code pénal pour étendre le délit d'apologie du terrorisme aux réseaux privés de communication lorsque ces réseaux, à raison notamment du nombre de personnes qui y accèdent, peuvent être assimilés à des espaces de communication ouverts au public.

Le Conseil d'Etat considère-t-il cette disposition conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ?

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur les aménagements à prévoir pour améliorer l'articulation de la mesure avec certaines des circonstances aggravantes qui répriment plus lourdement l'apologie du terrorisme, notamment lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.

5. L'article 6 de la proposition de loi introduit, à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, un appel suspensif de droit pour le ministre de l'intérieur contre les jugements des tribunaux administratifs annulant le renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) les plus contraignantes. Le dispositif prévoit que cet appel doit être formé dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du jugement, et que le juge statue dans un délai maximal de soixante-douze heures. Il a pour objet, selon l'exposé des motifs, de « réduire les risques de rupture dans la continuité de la surveillance des personnes concernées ».

Ces dispositions se heurtent-elles à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles applicables ?

6. L'article 7 de la proposition de loi vise à réserver la possibilité de demander le changement de prénom ou de nom auprès de l'officier d'état civil aux seules personnes de nationalité française. Il prévoit l'information du procureur de la République par l'officier d'état civil lorsque la demande provient d'une personne dont le casier judiciaire porte trace de condamnation pour certaines infractions. Enfin, il impose aux personnes inscrites au fichier des auteurs d'infractions terroristes ou au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes de déclarer leurs changements de nom ou prénom.

Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité de réserver les procédures de changement de prénom et nom aux seules personnes de nationalité française, dans le respect des exigences applicables.

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande :

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 66 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment ses articles 5, 8, 13 et 14 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

**EST D'AVIS DE REpondre DANS LE SENS
DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :**

Sur l'office du Conseil d'Etat saisi d'une demande d'avis du Gouvernement sur une proposition de loi

1. Il appartient au Conseil d'Etat de répondre aux questions posées par le Gouvernement, y compris lorsque ces questions portent sur une proposition de loi. Il lui incombe, en réponse à la demande du Gouvernement, de donner son avis sur la conformité de certaines dispositions aux normes supérieures et de formuler, le cas échéant, des suggestions de modification propres à renforcer la sécurité juridique du texte. Par ailleurs, il ne peut, comme il en a le loisir lorsqu'il est saisi par le président d'une des assemblées avec l'accord du parlementaire auteur de la proposition de loi, échanger avec ce dernier pour mieux apprécier les enjeux du projet de texte et les objectifs poursuivis. Il ne dispose à cette fin que de l'exposé des motifs. Ainsi, dans les circonstances d'une telle saisine, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de donner un avis sur la proposition de loi dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat ne répond ainsi qu'aux seules questions posées par le Gouvernement et, en l'absence d'étude d'impact, dans la limite des informations que ce dernier a pu lui communiquer lors de l'examen de la demande d'avis. Il en résulte que la portée des réponses qu'il donne aux questions posées repose sur l'état du droit tel qu'il résulte de la combinaison des textes existants et des articles de la proposition de loi portés à sa connaissance par le Gouvernement, et ne saurait nécessairement valoir dans d'autres configurations.

Sur la nécessité d'améliorer la lutte contre le terrorisme

2. Le Conseil d'Etat rappelle que, selon les termes d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 7 août 2020 : « *Le terrorisme trouble gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » et que « *l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, paragraphe 11). C'est en considération de cet objectif que le Conseil d'Etat examine les questions posées par le Gouvernement.

I- Sur la question n° 1 relative à l'instauration d'une injonction d'examen psychiatrique pour les individus à l'égard desquels il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux

3. Certains attentats ont été commis ces dernières années par des personnes présentant à la fois des signes de radicalisation à caractère terroriste et des troubles mentaux. Ces personnes n'avaient pu faire l'objet d'une mesure d'hospitalisation sans consentement ou ne pouvaient être soumises à une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) soit que celle-ci était arrivée à terme, soit que les conditions légales n'en étaient pas remplies notamment quand la dangerosité découlait surtout des troubles mentaux associés à la radicalisation. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en l'état du droit positif, aucune disposition ne permet de soumettre un individu faisant l'objet d'une MICAS à un examen médical et aux soins qui apparaîtraient nécessaires et considère, à la lumière des éléments transmis par les commissaires du Gouvernement, que la prise en charge des personnes radicalisées souffrant de troubles psychiatriques, dont le nombre serait résiduel, peut s'avérer nécessaire alors que les dispositifs existants ne permettent pas de la mettre en œuvre.

4. Pour répondre à cette situation, l'article 1^{er} de la proposition de loi qui fait l'objet de la première question posée par le Gouvernement, entend instaurer, au sein du code de la sécurité intérieure, une nouvelle mesure administrative d'injonction d'examen psychiatrique destinée aux personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison de la conjonction d'une radicalisation à caractère terroriste et d'une présomption de troubles mentaux.

La proposition de loi prévoit que, sur avis d'un psychiatre, qui examine les données disponibles concernant la personne, le préfet peut enjoindre à cette personne de se faire examiner dans un délai qu'il fixe, et qui ne peut être inférieur à 15 jours, par un autre psychiatre, choisi par elle, sur une liste arrêtée par le préfet en lien avec l'agence régionale de santé, et n'ayant pas examiné cette personne au cours des dix dernières années. En cas de refus de la personne, la proposition de loi prévoit que le préfet peut prononcer une admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement aux seules fins de faire réaliser cet examen psychiatrique dans les 24 heures.

Le préfet pourrait à cette fin requérir les forces de l'ordre pour conduire la personne à l'établissement de soins. Aux fins d'exécuter la décision d'admission provisoire en soins sans consentement, le préfet pourrait, sur autorisation du juge judiciaire, réaliser une visite domiciliaire au domicile de la personne qui n'aurait pas déféré à l'injonction. Au vu du certificat médical établi durant l'examen, le préfet pourrait prononcer, selon la procédure en vigueur régie par le code de la santé publique, l'admission en soins psychiatriques sans consentement de la personne si les soins apparaissent nécessaires. A défaut, l'admission provisoire serait caduque.

S'agissant de l'injonction d'examen psychiatrique délivrée par le préfet (première phase)

Sur les caractéristiques et la finalité de l'injonction d'examen psychiatrique

5. Si l'injonction faite à une personne de se soumettre à un examen psychiatrique, telle que formulée par le projet d'article cité au point 4 est présentée comme une mesure de police administrative restrictive de liberté « *aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* », elle repose exclusivement sur un examen médical qui, par nature, est destiné à évaluer la nécessité de soins psychiatriques, la capacité de la personne à y consentir, sa dangerosité et l'opportunité d'un placement en hospitalisation sous contrainte à la demande du

représentant de l'Etat dans le cadre de l'article L. 3213-1 ou L. 3213-2 du code de la santé publique. Elle poursuit donc nécessairement simultanément un objectif de protection de la santé, objectif à valeur constitutionnelle garanti par le Préambule de la Constitution de 1946 (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-367 QPC du 14 février 2014). Le Conseil d'Etat estime que le texte objet de la question posée par le Gouvernement mériterait à cet égard d'être complété pour préciser cette double finalité de protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux et de prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle.

Sur la nature juridique de l'injonction d'examen psychiatrique et son cadre juridique

6. Compte tenu de la particularité de cette mesure qui est à la fois une mesure restrictive ou privative de liberté, selon la phase du processus, destinée à lutter contre le terrorisme et un examen médical contraint en vue d'évaluer la nécessité de soigner une personne n'ayant pas consenti aux soins, le Conseil d'Etat estime que l'examen de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité doit s'opérer au regard de ces deux finalités.

7. D'une part, le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, comprend le respect de l'être humain, de son intégrité et de son inviolabilité (Conseil constitutionnel, décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994). L'exigence de consentement aux soins mentionnée à l'article L.1111-4 du code de la santé publique (CSP) qui dispose qu'« (...) *Aucun acte médical ni aucun traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne (...)* », a été reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme relevant de la liberté personnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017).

8. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) fait de la santé mentale une partie essentielle de la vie privée, relevant de l'intégrité morale (n° 44599/98 du 6 février 2001, *Bensaïd c. Royaume-Uni*). Elle protège au titre de son article 8 le droit de refuser tout traitement psychiatrique médicamenteux et le droit à l'intégrité physique tout en admettant la possibilité d'administrer des soins sans consentement pour protéger le patient lui-même ou autrui (CEDH, n° 34806/04 du 3 juillet 2012, affaire *X c. Finlande*, n° 61603/00 du 16 juin 2005, affaire *Storck c. Allemagne*, n° 11373/04 du 2 septembre 2010, affaire *Shopov c. Bulgarie*).

9. Si la lutte contre le terrorisme peut justifier qu'il soit porté atteinte à la liberté personnelle de consentir à un examen médical, à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, c'est à la condition que l'atteinte portée à l'exercice de ces droits et libertés soit nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de prévention poursuivi.

Sur ses critères de mise en œuvre et les garanties de la mesure

10. S'agissant de mesures de police administrative qui visent à prévenir les troubles à l'ordre public, le Conseil constitutionnel juge de façon constante qu'elles doivent être justifiées par une menace réelle pour l'ordre public devant reposer sur des circonstances particulières caractérisant le risque de trouble à l'ordre public. (Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 du 5 août 1993, cons. 9 ; décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 9).

11. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que le Conseil constitutionnel, s'agissant des critères permettant la mise en œuvre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) a admis leur constitutionnalité au motif qu'elles poursuivent l'objectif d'éviter la commission d'actes d'une particulière gravité (terrorisme) et que sont exigés des indices tangibles de la particulière dangerosité de l'individu soumis à la mesure, tenant soit à son comportement, à ses fréquentations ou à son adhésion à des organisations incitant à des actes terroristes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 ; décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, § 46 et 47).

12. S'agissant des critères permettant de soumettre une personne à des soins sans consentement sur décision du représentant de l'Etat, le Conseil constitutionnel veille également à ce que des éléments médicaux circonstanciés attestent de la nécessité de soins en raison de *« troubles mentaux qui compromettent la sûreté des personnes et portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public »* (L. 3213-1 du CSP). Le Conseil d'Etat note cependant que la mesure examinée en l'espèce, dans sa première phase, ne consiste qu'en l'obligation de se soumettre à un examen psychiatrique et ne constitue pas une mesure attentatoire aux libertés de même nature qu'une hospitalisation sans consentement. (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010 ; décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, cons. 7 ; et décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011).

13. Le dispositif sur lequel porte la question posée par le Gouvernement au Conseil d'Etat a vocation à s'appliquer, après avis d'un psychiatre, à la *« personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est susceptible de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux »*.

14. Le Conseil d'Etat souligne que le dispositif proposé concerne, d'une part, des personnes dont le comportement ne porte pas, au stade de l'injonction, atteinte à l'ordre public mais dont il est estimé qu'elles sont susceptibles d'y porter atteinte ; et d'autre part, des personnes pour lesquelles seul un avis médical rendu sur la base d'un dossier, sans examen individuel, permet de présumer qu'elles sont atteintes d'un trouble mental. Pour cette raison, il est nécessaire que les éléments qui rendent la menace suffisamment tangible pour justifier l'injonction d'examen médicale soin soient clairement définis, caractérisés et graves.

15. Or, la notion de *« radicalisation à caractère terroriste »* bien que figurant au sein de textes relatifs aux fichiers de traitements de données (FSPRT, Hopsyweb), n'a pas été définie par le législateur. Sans cette définition, le Conseil d'Etat estime que le texte présenterait une imprécision qui lui ferait encourir le risque d'une incompétence négative. Il estime donc nécessaire que les critères fondant la mesure soient précisés et que soient sur leur base exigés des motifs sérieux et circonstanciés permettant de justifier la réalité de la menace tenant au rattachement de l'individu à une activité terroriste et sa particulière dangerosité.

16. Le Conseil d'Etat note que les garanties tirées du délai de 15 jours dans lequel l'examen médical doit être réalisé et de la possibilité laissée à la personne de choisir le psychiatre sur une liste arrêtée par le préfet en lien avec l'agence régionale de santé et n'ayant pas examiné cette personne au cours des dix dernières années sont de nature à réduire le risque d'inconstitutionnalité de la mesure. Il estime toutefois nécessaire de prévoir des garanties complémentaires portant tant sur la nature des éléments soumis au médecin procédant au constat de la nécessité de l'examen objet de l'injonction, que sur le mode d'élaboration de la liste de médecins de manière à garantir l'impartialité des choix. Il ajoute qu'il serait opportun

de prévoir la possibilité pour la personne d'exercer un recours dans un bref délai et de prévoir la garantie que son affaire sera également jugée rapidement à l'instar de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure relatif aux recours contre les MICAS.

17. Au bénéfice de ces modifications, le Conseil d'Etat considère que la première phase du dispositif ne méconnaîtrait alors pas les principes conventionnels et constitutionnels rappelés précédemment.

S'agissant de l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement aux fins de procéder à l'examen psychiatrique (seconde phase)

Sur le cadre juridique applicable

18. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes des articles 7 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites.* » et « *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* ». L'article 66 de la Constitution dispose en outre : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Il s'ensuit que toute mesure privative de liberté doit être décidée par l'autorité judiciaire ou exercée sous son contrôle.

S'il appartient, en effet, aux autorités de police administrative, afin d'assurer la protection de l'ordre public, de prendre des mesures à caractère préventif, qui peuvent comporter des mesures affectant ou restreignant des libertés, ces autorités ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté. (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté). Ainsi, au plan constitutionnel et au plan conventionnel, il n'est pas possible d'autoriser par la loi, en dehors de toute procédure pénale, la rétention, dans des centres prévus à cet effet, des personnes radicalisées, présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme. (Conseil d'Etat, assemblée générale, avis n°390867 du 17 décembre 2015). Il n'est pas non plus possible d'autoriser par la loi le placement en rétention administrative des demandeurs d'asile qui ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement au motif qu'ils constituent une simple menace pour l'ordre public sans condition de gravité et d'actualité de cette menace. (Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1140 QPC du 23 mai 2025).

19. En vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation garantit à tous le droit à la protection de la santé. Si le Conseil constitutionnel juge sur ce fondement que les motifs tirés du fait qu'une personne est atteinte de troubles mentaux qui nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public peuvent justifier sur le fondement de l'article L. 3213-1 du CSP la mise en œuvre d'une mesure privative de liberté au regard des exigences constitutionnelles, c'est, à la condition que le préfet se prononce au vu d'un certificat médical circonstancié qui ne peut émaner d'un psychiatre exerçant dans l'établissement accueillant le malade et que l'arrêté pris soit motivé et énonce avec précision les circonstances qui ont rendu l'hospitalisation nécessaire (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011). En outre, si un simple avis médical peut permettre l'adoption de mesures provisoires d'hospitalisation sans consentement

sur demande du représentant de l'Etat, c'est à la condition qu'existe un danger imminent pour la sûreté des personnes et que les troubles mentaux soient manifestes. (L. 3213-2 du CSP). Le Conseil constitutionnel a jugé à cet égard que l'hospitalisation sans consentement sur le seul fondement de la notoriété publique n'était ni adaptée, ni nécessaire et proportionnée à l'état du malade (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011).

20. Le Conseil d'Etat rappelle également qu'aux termes de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales* ». Dans la liste de cas dressés par cet article, liste qui est limitative ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ne figure pas la détention, à des fins purement préventives, d'une personne non aliénée dont le comportement, tel celui d'un individu radicalisé, présenterait un danger pour la sécurité publique ou l'ordre public. La Cour européenne des droits de l'homme juge de façon constante que la privation de liberté n'est régulière que si trois conditions cumulatives sont réunies parmi lesquelles figure l'établissement de façon probante par un examen médical objectif de l'existence d'un trouble mental réel. (CEDH, n° 630173 du 24 octobre 1979, affaire Winterwerp c. Pays-Bas, § 39 ; CEDH, n° 22520 du 24 octobre 1997, affaire Johnson c. Royaume-Uni, § 60 ; CEDH, n° 56272 du 28 septembre 2006, Kayadjieva c. Bulgarie).

Sur l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement pour réaliser l'examen psychiatrique

21. Le Conseil d'Etat estime qu'il résulte des principes ci-dessus rappelés, qu'il n'est, hors circonstances exceptionnelles ou urgence absolue, ni possible d'autoriser par la loi la privation de liberté d'une personne présentant des signes de dangerosité en dehors d'une procédure pénale, ni possible d'autoriser, sur décision du préfet, l'admission en soins sans consentement d'une personne présentant des troubles mentaux dans des situations ne répondant pas aux critères rappelés aux points 19 et 20. Le Conseil d'Etat constate qu'en l'espèce, la décision d'hospitalisation sans consentement, quoique provisoire et ne pouvant être prolongée que suite à un examen médical circonstancié, serait prise sans nécessité médicale établie, et en l'absence de troubles manifestes de nature à causer un danger imminent pour la sûreté des personnes.

22. Il estime qu'il résulte de tout ce qui précède que la privation de liberté au sein d'un établissement de santé, même de très courte durée, tenant au seul refus de se soumettre à l'injonction d'examen médical dans les conditions fixées par la proposition de loi, ne respecte pas, en l'état du projet de texte et des informations transmises par le Gouvernement, les exigences constitutionnelles et conventionnelles. Il considère qu'il en irait de même si le dispositif prévoyait l'intervention du juge judiciaire sans autre modification du dispositif. C'est en effet le défaut de toute atteinte à l'ordre public, même imminente, ou de tout motif médical établi, qui empêche de regarder la privation de liberté comme possible, quelle que soit l'autorité administrative ou judiciaire chargée de la prononcer.

S'agissant de modalités d'exécution de l'injonction en cas de refus (conduite sous la contrainte au sein de l'établissement hospitalier et visites domiciliaires réalisées sur demande du préfet sur autorisation d'un juge judiciaire)

23. Le texte faisant l'objet des questions soumises à l'examen du Conseil d'Etat par le Gouvernement prévoit que le préfet peut requérir les services de police ou de gendarmerie pour

conduire la personne auprès de l'établissement hospitalier et autoriser une visite domiciliaire aux seules fins d'exécuter la décision d'admission provisoire.

24. Le Conseil d'Etat estime, par voie de conséquence, pour les mêmes raisons et sous les mêmes réserves que celles mentionnées aux points 21 et 22 que ces modalités ne peuvent être admises dans un tel cadre.

II- Sur la question n° 2 relative à l'extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de 10 ans ou plus pour des infractions liées au terrorisme

Sur le cadre juridique applicable

25. Aux termes de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale (CPP), pour certains crimes d'une extrême gravité (homicides volontaires, viols, actes de tortures et de barbarie, enlèvement ou séquestration) « *A titre exceptionnel, les personnes dont il est établi, à l'issue d'un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, peuvent faire l'objet à l'issue de cette peine d'une rétention de sûreté selon les modalités prévues par le présent chapitre...* ». Le Conseil d'Etat rappelle que ce dispositif est exclusivement applicable aux personnes condamnées à une peine de 15 ans ou plus de réclusion criminelle par une décision ayant expressément prévue la possibilité de cette mesure. La décision de rétention de sûreté est prononcée par une juridiction spécialisée pour une durée d'un an et peut être renouvelée autant de fois que de besoin après avis d'une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour une année tant que les conditions légales sont toujours remplies. Elle peut aussi être transformée en surveillance de sûreté avec injonction de soins (art.706-53-15 à 19 du CPP). L'ensemble des décisions est susceptible de recours.

Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif après avoir vérifié qu'eu égard à la nature exceptionnelle de la rétention de sûreté, qui conduit à une privation totale de liberté, et à la protection particulière de la liberté individuelle qui résulte de l'article 66 de la Constitution, une telle rétention répondait à une triple exigence d'adéquation au but recherché, de nécessité et de proportionnalité.

26. Toutefois, dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, alors que le législateur envisageait la mise en place de mesures de rétention de sûreté pour les auteurs d'infractions terroristes ayant exécuté leurs peines, inspirées de celles figurant aux articles 706-53-13 du code de procédure pénale prenant la forme de mesures restrictives de liberté et non de mesures privatives de liberté, le Conseil constitutionnel les a jugées non conformes à la Constitution, en raison du caractère disproportionné des diverses interdictions et obligations prévues par le dispositif et des garanties insuffisantes qui étaient apportées.

27. Si la Cour européenne des droits de l'homme admet au titre de l'article 5§1 qu'une personne puisse être privée de sa liberté « *après sa condamnation* » pour protéger la population, c'est à la condition que l'on dispose d'éléments suffisants pour conclure que l'intéressé présente toujours, au regard, d'examen médicaux récents, un danger pour le public (CEDH, n° 5425/11

du 4 septembre 2015, affaire Ruslan Yakovenko c. Ukraine, § 51 ; et CEDH, n° 45953/10 du 7 septembre 2017, affaire DJ c. Allemagne).

Sur le nouveau dispositif de rétention et de surveillance de sûreté proposée

28. L'article 2 de la proposition de loi sur lequel porte la question soumise au Conseil d'Etat envisage d'étendre le dispositif de rétention de sûreté aux personnes condamnées pour un crime ou délit à caractère terroriste (hors apologie du terrorisme) pour une durée égale ou supérieure à dix ans. Il supprime l'exigence que la mesure ait été prévue par la juridiction de condamnation.

29. Le Conseil d'Etat estime que, dans son principe, rien ne s'oppose à l'extension de la rétention de sûreté aux infractions terroristes, en raison de leur gravité, analogue à celle des crimes déjà retenus par le législateur.

30. En ce qui concerne la réduction de la durée de la condamnation, qui va de pair avec l'extension à des délits du champ de la mesure, le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis du 17 décembre 2015 (Assemblée générale, n° 390867), il avait estimé que l'extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme ne pourrait concerner que des personnes radicalisées condamnées pour un crime constituant un acte de terrorisme. Cette appréciation, étayée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la CEDH, le conduit à considérer qu'une extension de la mesure de rétention de sûreté à des délits et un abaissement à dix ans de la durée de la peine prononcée ne serait pas conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

31. S'agissant de la suppression de la garantie tenant au fait que la mesure est décidée par la juridiction qui prononce la condamnation le Conseil d'Etat estime que faute de prévoir une garantie équivalente permettant de déterminer le moment où il serait nécessaire de réévaluer la situation et d'envisager pendant l'incarcération et à son issue une prise en charge adaptée, cette disposition méconnaîtrait également les exigences constitutionnelles. Il rappelle que le Conseil constitutionnel ayant explicitement jugé qu'« *eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, (la mesure) ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 10), il ne serait en tout état de cause pas possible de mettre en œuvre un tel dispositif à l'égard de personnes évaluées comme dangereuses après leur condamnation mais ayant été condamnées pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

32. Enfin, le Conseil d'Etat note que la rétention de sûreté prévue en application des articles 706-53-13 et suivants du code de procédure pénale est conçue pour les personnes présentant des troubles graves de la personnalité condamnées pour des crimes et qui, dès le stade du jugement, ou à tout le moins durant l'exécution de la peine, apparaissent, après des évaluations circonstanciées, objectives et impartiales, atteints d'un trouble grave de la personnalité renforçant leur dangerosité. Des soins spécifiques doivent alors être effectivement dispensés à ces détenus et apparaître, lors de la réévaluation de la dangerosité en fin de la peine, insuffisants à diminuer cette particulière dangerosité. Il souligne, ainsi qu'il l'avait relevé dans son avis du 17 décembre 2015 qu'une extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées pour des crimes terroriste nécessiterait que soit « *élaboré un dispositif adapté d'évaluation et de prise en charge de personnes radicalisées condamnées pour acte de terrorisme et dont la*

personnalité en fin de peine présenterait encore une grande dangerosité » ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

33. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en tout état de cause un tel dispositif ne saurait être mis en œuvre qu'à la condition qu'aucune autre mesure moins attentatoire à la liberté ne suffise à prévenir la commission d'actes portant gravement atteinte à l'intégrité des personnes notamment les mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MPRTR) qui peuvent s'adresser aux mêmes profils de personnes. Or l'article 2 de la proposition de loi sur lequel porte la question du Gouvernement ne liste pas ces mesures.

34. Le Conseil d'Etat estime donc, tout en regardant comme légitime l'objectif poursuivi, et constatant que l'état actuel du droit ne permet pas d'appréhender, de façon suffisamment protectrice pour l'intégrité des personnes et l'ordre public, les profils complexes d'auteurs d'infractions terroristes présentant des troubles de la personnalité et un très fort risque de récidive, qu'un renvoi pur et simple aux dispositions des articles 706-53-13 à 706-53-22 sans procéder à des adaptations nécessaires, en abaissant certaines exigences et en supprimant la garantie tenant à ce que la mesure soit prononcée par la juridiction de jugement sans en prévoir une équivalente, fait encourir un fort risque de censure par le Conseil constitutionnel.

III- Sur la question n° 3 relative à l'extension de la mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MPRTR) aux personnes condamnées pour une infraction de droit commun à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à dix ans

Sur l'extension de la mesure dite MPRTR aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à 10 ans

35. L'article 3 de la proposition de loi qui fait l'objet de la troisième question posée par le Gouvernement repose sur le constat que la menace terroriste peut provenir d'individus qui n'ont jamais été condamnés pour ce type de faits et que le dispositif actuellement en vigueur ne permet pas de traiter convenablement la menace présentée par ces personnes, même lorsque leur lien avec l'idéologie terroriste est caractérisé et qu'elles présentent une dangerosité particulière. Le Conseil d'Etat estime que cette situation justifierait que soit élaboré un dispositif robuste et entouré de garanties suffisantes, permettant d'identifier les détenus présentant une particulière dangerosité et une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme devant bénéficier d'une prise en charge adaptée durant l'incarcération et d'une évaluation en vue de la mise en place d'une mesure de sûreté en fin de peine.

36. Il constate toutefois que le dispositif proposé, faute de définir les éléments mentionnés en réponse à la question précédente, ne comporte pas les adaptations minimales permettant d'apprécier d'une part son applicabilité aux détenus de droit commun et d'autre part sa nécessité, sa proportionnalité et son adéquation à l'objectif recherché.

IV- Sur la question n°4 posée par le Gouvernement, sur l'article 5 de la proposition de loi relatif à l'extension de l'incrimination de l'apologie de terrorisme aux réseaux privés de communication

Sur le cadre juridique applicable

37. L'article 421-2-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, dispose que : « *Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende./Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne./Lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables* ».

Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution dans la mesure où d'une part elles définissaient de manière suffisamment précises l'infraction et son mode de réalisation, d'autre part, d'autre part respectaient les principes de nécessité et de proportionnalité des peines (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018).

38. La proposition de loi envisage de réprimer les mêmes faits lorsqu'ils sont commis sur des « *réseaux privés de communication assimilables à des services de communication au public en ligne* », qu'elle définit en recourant à plusieurs critères permettant cette assimilation (nature, conditions d'accès, nombre de personnes y accédant...).

39. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation dans son avis du 23 novembre 2021 (n° 21-81.978, inédit) a estimé « *qu'un service de communication au public en ligne doit s'entendre comme tout service permettant la transmission de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, mises à disposition du public ou de catégories de public* » (point 5) et « *qu'il est indifférent que les personnes qui ont accès à un tel service soient ou non liées entre elles par une communauté d'intérêts, la qualification du service dépendant non de la nature des relations entre elles au regard d'un propos en cause mais de l'accessibilité aux informations qui y sont mises à disposition* ». La Cour de cassation a par ailleurs jugé qu'une cour d'appel n'avait pas méconnu la loi en jugeant que la publicité d'une expression l ne suppose pas un nombre minimum d'auditeurs mais nécessite qu'une personne au moins ait entendu les propos (Cass, Crim., 19 juin 2018, n°17-87.087).

40. Le Conseil d'Etat en déduit que ni la nature des réseaux privés de communication, ni leurs conditions d'accès, ni le nombre des personnes y accédant, ni leur appartenance à une communauté d'intérêts ne permettent d'assimiler un réseau privé de communication à un service de communication au public en ligne et de définir ainsi une circonstance supplémentaire pour caractériser une infraction pour apologie du terrorisme complémentaire de celle d'ores et déjà prévue par l'article 421-2-5 du code pénal dans sa rédaction actuelle.

41. Le Conseil d'Etat observe que la rédaction retenue par la proposition de loi a pour conséquence de créer une nouvelle infraction, distincte de la provocation et de l'apologie du terrorisme et qu'elle fait référence au rang des éléments constitutifs de cette nouvelle infraction, à la notion de « *service de communication au public en ligne* ». Or le deuxième alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal érige en circonstance aggravante le fait de commettre une infraction par le moyen d'un « *service de communication au public en ligne* ».

Il en résulterait qu'un même élément de fait pourrait à la fois caractériser un élément constitutif de l'infraction et une circonstance aggravante, en méconnaissance tant d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation (Cass, Crim., 1^{er} mars 1995, Bull. n°92,

94-85.393 ; 21 octobre 1998, Bull n° 274, 98-83.843 ; 10 mai 2001 Bull. n° 116, 00-87.659) que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015, cons. 7).

Le Conseil d'Etat considère donc que les dispositions de l'article 5 de la proposition de loi n'apportent pas d'élément constitutif d'une infraction distincte de celle d'ores et déjà incriminée par la rédaction actuelle de l'article 421-2-5 du code pénal. Il en déduit que par l'incertitude ainsi créée quant à la portée exacte des dispositions, ces dernières méconnaîtraient le principe de légalité des délits.

V- Sur la question n° 5 posée par le Gouvernement relative à la création, prévue par l'article 6 de la proposition de loi, d'un appel suspensif du ministre de l'intérieur en cas d'annulation d'une mesure de renouvellement de mesures individuelles de contrôles administratifs et de surveillance (MICAS)

42. L'article 6 de la proposition de loi instaure un appel suspensif ouvert, dans un délai de 48 heures, au ministre de l'intérieur en cas d'annulation par le juge administratif d'une mesure de renouvellement d'une MICAS, la cour administrative d'appel devant alors statuer en moins de 72 heures. D'après les indications données par le ministère de l'intérieur, pour être relativement rares, des cas sont survenus dans lesquels des personnes ont pu échapper à tout contrôle, pendant le délai s'écoulant entre l'annulation de la mesure de renouvellement de la MICAS par le jugement du tribunal administratif et l'annulation du jugement par la cour administrative d'appel, privant celui-ci de toute portée, ou ces personnes n'ont pu en être empêchées que par une surveillance mobilisant de très nombreux effectifs. Le Conseil d'Etat estime ainsi que l'objectif poursuivi est d'intérêt général.

43. Il note que si le Conseil constitutionnel, au regard de la portée des MICAS, a fait de leur stricte limitation dans le temps une exigence de conformité à la Constitution, il n'en a pas moins admis que des prolongations très limitées, inférieures en tout état de cause à sept jours, pour éviter toute exploitation de difficultés procédurales dans le seul but d'échapper au contrôle instauré, étaient légitimes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021).

Il estime donc que si les délais prévus par la proposition de loi peuvent être retenus au regard de ces principes, la possibilité offerte à une simple décision administrative d'appel de faire obstacle en toutes circonstances à la force exécutoire des jugements apparaît plus fragile, au regard du principe d'effectivité du recours. En outre, il note que l'équilibre actuel de l'ensemble de la procédure repose sur une phase, devant le tribunal administratif, où un juge unique, sans conclusions d'un rapporteur public, statue dans des délais très brefs, alors que l'appel est jugé dans des délais plus longs par une formation collégiale après conclusions d'un rapporteur public.

Au regard de ces considérations, il considère qu'une meilleure conciliation avec ces principes, de l'intérêt général s'attachant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi pourrait résulter de l'ouverture à l'administration de la faculté si elle assortit son appel d'une demande de sursis à exécution du jugement, que cette demande ait un effet suspensif limité à la période de temps strictement nécessaire au jugement de la demande de sursis. L'appel demeurerait ainsi jugé par une formation collégiale dans des délais courts mais moins contraints. La gravité du risque identifié par l'administration que l'intéressé se soustraie à tout contrôle alors qu'elle estime avoir de bons arguments pour obtenir la réformation du jugement

attaqué pourrait la conduire si elle le juge utile, à demander, dans certains cas seulement, un sursis à exécution. Cette demande aurait un effet suspensif limité à la période d'appel (48 heures) puis à celle impartie pour juger la demande de sursis (72 heures). Ce mécanisme paraît répondre aux besoins exprimés et, plus limité dans son effet, mieux satisfaire aux exigences constitutionnelles.

VI- Sur la question n° 6 visant à réserver la possibilité de demander des changements de prénom ou de nom auprès de l'officier d'état civil aux seules personnes de nationalité française

Sur le cadre juridique applicable

44. Le Conseil d'Etat rappelle que le nom, élément majeur de l'état des personnes, est à la fois un droit de la personnalité extrapatrimonial et une « *institution de police* » (M. Planiol, Traité élémentaire de droit civil, t. I, Pichon, 5e éd., 1908, n° 398) qui permet l'individualisation et l'identification de la personne au sein de la société.

45. En tant que le nom se rattache à la vie privée et familiale des individus, la Cour européenne des droits de l'homme, sur les fondements des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a consacré un droit pour toute personne à en changer dans les limites que peut justifier l'intérêt public. (CEDH, n° 16212/90 du 22 février 1994, affaire *Burghartz c. Suisse*). Dans le cadre du contrôle de proportionnalité exercé, la Cour a cependant reconnu que « *des restrictions légales (...) peuvent se justifier afin d'assurer un enregistrement exact de la population ou de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné.* » (CEDH, Cour (première section), n° 55216/08 du 11 octobre 2018, affaire *S.V. c. Italie*).

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de ce qui précède comme des autres exigences d'ordre constitutionnel ou conventionnel, il est loisible au législateur de limiter le droit au changement de nom pour poursuivre un objectif de protection de l'ordre public.

46. La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 *relative au choix du nom issu de la filiation* a instauré à l'article 61-3-1 du code civil une nouvelle procédure permettant à toute personne majeure de demander directement auprès de l'officier d'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance de changer son nom en vue de porter un autre nom issu de sa filiation ou d'adjoindre les noms des deux parents. Dans le cadre de cette procédure volontairement simplifiée, l'officier d'état civil n'a pas à vérifier le motif de la demande. L'officier d'état civil peut cependant, en cas de difficultés, saisir le procureur de la République qui peut s'opposer au changement, lequel ne peut intervenir qu'une fois dans la vie. Cette même loi a prévu à l'article 60 du code civil que toute personne peut demander à l'officier de l'état civil à changer de prénom et que la demande est remise à l'officier de l'état civil du lieu de résidence ou du lieu où l'acte de naissance a été dressé.

Sur la nécessité de restreindre l'accès à la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom

47. Si depuis son entrée en vigueur, la nouvelle procédure de changement de nom est fortement sollicitée (puisque les demandes de changement de nom ont été multipliées par trois : environ 6000 demandes chaque mois toutes procédures confondues, selon les indications

données par le Gouvernement), elle ne comporte aucune disposition permettant d'éviter que des personnes figurant sur plusieurs états civils ne disposent de noms différents. Or l'objectif de recherche et de poursuite des auteurs d'infractions ainsi que des impératifs de sécurité publique commandent d'éviter dans toute la mesure du possible que des individus disposent d'identités multiples, dont l'existence compromet notamment l'efficacité des traitements de données ayant des finalités de préservation de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions. Selon le ministère de l'intérieur, ce sont environ une centaine de personnes par mois dont l'état civil ne correspond plus à celui figurant sur les fichiers de police.

48. Le Conseil d'Etat considère que l'objectif visant à éviter l'obtention d'identités multiples constitue un motif d'intérêt général pouvant justifier que la procédure simplifiée de changement de nom soit révisée.

Sur l'adoption du critère de la nationalité française pour justifier les restrictions apportées à la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom

49. L'article 7 de la proposition de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat vise à réserver le bénéfice des procédures de changement de prénom et de nom mentionnées aux articles 60 et 61-3-1 du code civil aux personnes de nationalité française.

50. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *la loi doit être la même pour tous* » et que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

Il estime, partant, que si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques ou réserver certains droits aux personnes de nationalité française, c'est à la condition que soient respectées les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Ces droits doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle et les droits et libertés tels que la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage et le droit de mener une vie familiale normale. (Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 et Conseil d'Etat statuant au contentieux, section, n°38230 et 332624, 18 janvier 2013, Association SOS Racisme).

51. Le Conseil d'Etat remarque, compte tenu du fait que le droit de l'état des personnes dépend de chaque pays, que tant les personnes de nationalité française, ou ayant plusieurs nationalités que les étrangers résidant en France peuvent figurer à des noms différents sur plusieurs actes d'états civils s'ils n'ont pas pris soin de faire transcrire les modifications de leur état civil à l'étranger devant un officier d'état civil français et s'ils ne sont pas couverts par des conventions internationales qui régissent leur situation. Au regard de l'objectif que le législateur s'est assigné, les étrangers et les nationaux ne sont donc pas placés dans une situation différente justifiant qu'ils soient traités différemment.

52. Le Conseil d'Etat estime donc que la restriction de l'accès à la procédure simplifiée de changement de prénom et de nom aux seuls nationaux serait contraire au principe d'égalité devant la loi.

53. Afin de répondre à l'objectif visé par les auteurs de la proposition de loi de restreindre les possibilités d'obtenir des identités différentes, le Conseil d'Etat rappelle que l'adoption de conventions internationales relatives à l'état des personnes peut permettre de résoudre certaines difficultés. Il note que la pratique actuelle (en application de la circulaire du 15 juin 2023 de présentation des dispositions issues de la loi du 2 mars 2022 précitée) des officiers d'état civil français saisi de la demande de changement de nom procédant à certaines vérifications dans les situations les plus à risque pourrait être érigée en obligation. Il pourrait notamment être rendu obligatoire de vérifier pour la personne qui ne possède pas un acte de naissance détenu par un officier d'état civil français de justifier être identifiée sur son acte de naissance étranger sous le même nom que celui qui fait l'objet de la demande.

S'agissant précisément de la procédure de changement de nom, la rédaction suivante, qui ne se heurterait pas aux mêmes obstacles que celle proposée, pourrait donc être envisagée : *« Toute personne majeure dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français ou régulièrement transcrit sur l'état civil français, peut demander à l'officier de l'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance son changement de nom en vue de porter l'un des noms prévus aux premier et dernier alinéas de l'article 311-21. Lorsque la personne dispose d'un acte de naissance à l'étranger, elle justifie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, auprès de ce dernier, être identifiée sur son acte de naissance étranger sous le même nom que celui qui fait l'objet de la demande ».*

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 25 septembre 2025.