

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 19 mars 2026

N° 410608

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

renforçant la sécurité du quotidien

NOR : INTD2604047L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 12 février 2026 d'un projet de loi relatif à la sécurité du quotidien. Ce projet de loi a été modifié par plusieurs saisines rectificatives, le 18 février 2026 avec l'ajout de l'étude d'impact, le 25 février 2026 concernant le texte du projet, le 27 février 2026 sur l'exposé des motifs et le 6 mars 2026 modifiant l'étude d'impact.
2. Ce projet de loi comprend 33 articles, répartis en quatre titres dont l'objet est : la lutte contre les incivilités et la délinquance du quotidien ; la lutte contre le narcotrafic et la criminalité organisée ; l'adaptation des moyens d'intervention ; les dispositions relatives aux outre-mer. Le Conseil d'Etat observe que plusieurs dispositions du projet de loi sont relatives à l'usage, à titre pérenne ou expérimental, des caméras individuelles, il rappelle, comme il l'avait déjà indiqué dans son avis n° 402975, du 8 juillet 2021, sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (point 30) « *que la législation en cause aurait gagné en cohérence et en lisibilité avec la création d'un régime unifié pour l'ensemble des caméras utilisées par les services de l'Etat* ».
3. L'étude d'impact répond dans l'ensemble, sous réserve de quelques observations formulées plus bas, aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.
5. Dans ces conditions, le projet de loi appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.
6. Le Conseil d'Etat relève à titre liminaire que le projet de loi entend introduire dans la législation diverses dispositions de police comportant des restrictions significatives de libertés. Il appelle l'attention sur la multiplication de mesures de cette nature, initialement justifiées par des motifs impérieux de protection de la sécurité et de l'ordre publics (la survenue de circonstances exceptionnelles, la lutte contre le terrorisme, l'évolution de formes très graves de criminalités) et qui sont, par la suite, pérennisées ou étendues par étapes à d'autres formes de criminalités ou de menaces pour l'ordre public.
7. Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de garantir la cohérence globale des dispositions ainsi élargies et combinées et l'invite à vérifier, par une

revue d'ensemble, la justification et l'articulation des dispositions adoptées souvent au gré des circonstances et dans des textes disparates. Il se propose de participer à cette réflexion et de réaliser les études nécessaires à cette fin pour suggérer les simplifications, généralisations, corrections qui s'imposeraient. A titre d'exemple, le projet de loi comporte deux nouveaux régimes de « caméra piéton » après ceux déjà examinés pour les policiers, les gendarmes, les policiers municipaux, les surveillants pénitentiaires, les gardes champêtres, les agents de la police des transports, pour s'en tenir au champ de la sécurité intérieure. De même le projet de loi prévoit un nouveau régime d'interdiction de paraître dans certains lieux pour les supporters, alors qu'un tel régime existe aussi dans le cadre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), ainsi que, sur un fondement judiciaire mais avant toute peine, pour les violences intra familiales et, après jugement, comme composante de la peine infligée.

8. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat tient à souligner que la conformité aux exigences constitutionnelles d'une mesure restrictive de liberté dans le but de prévenir des atteintes à l'ordre public s'apprécie non seulement au regard de ses effets propres, mais aussi par l'analyse combinée des autres dispositions permettant d'atteindre le même objectif au regard notamment des restrictions des droits et libertés qu'elles induisent. Il ajoute qu'une fois adoptées les dispositions spécifiques de police spéciale qui s'imposent, et peuvent comporter des régimes d'autorisation et de sanction, et établie la répression pénale mise en œuvre sous l'autorité du juge judiciaire par la police judiciaire, la police administrative générale n'appelle que peu de règles détaillant ses voies d'action, et se définit essentiellement par ses objectifs, traditionnellement résumés à la préservation de l'ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité. C'est aux autorités qui sont investies de ce pouvoir de concevoir et prendre les mesures strictement proportionnées aux nécessités du moment, sous le contrôle du juge.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que le contrôle des mesures de police administrative et des conditions de leur mise en œuvre relève de la compétence du juge administratif, à qui il appartient de vérifier qu'elles sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif, sans préjudice des mesures qui sont placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution.

Sur les dispositions renforçant le contrôle des produits explosifs

9. Le projet de loi entend renforcer les mesures de contrôle des conditions de port et transport, de détention et de vente de certains produits explosifs et précurseurs d'explosifs et des articles pyrotechniques afin de prévenir des risques de troubles graves à l'ordre ou à la sécurité publics, liés à leurs usages illégaux ou détournés.

En ce qui concerne l'institution d'un régime de fermeture administrative

10. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 333-3 du code de la sécurité intérieure et à instituer un régime de fermeture administrative des établissements qui commercialisent des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs, en violation des dispositions législatives et réglementaires ou en violation d'une interdiction de vente prononcée à raison du risque de troubles graves à l'ordre public résultant de leur usage. Il permet au préfet d'ordonner la fermeture pour une période d'une durée maximale de six mois et au ministre de l'intérieur de la prolonger pour seconde période d'une durée maximale de six mois.

11. Le Conseil d'Etat observe que ces dispositions portent atteinte à la liberté d'entreprendre, laquelle découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il rappelle que si le législateur peut apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, c'est à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Décision du Conseil constitutionnel n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *loi relative à l'archéologie préventive*).

12. Le Conseil d'Etat note que la fabrication, la commercialisation, la détention et le maniement des explosifs, des précurseurs d'explosif et des dispositifs pyrotechniques font l'objet de nombreuses dispositions de police spéciale, comportant des autorisations, des exigences de formation, des règles d'utilisation restrictives détaillées. Il observe que la violation de ces règles, énoncées notamment par le code de la défense et le code de l'environnement, est susceptible d'entraîner à la fois le retrait d'autorisations ou des interdictions, qui peuvent avoir le caractère de sanctions administratives, et des sanctions pénales spécifiques ou des sanctions pénales plus générales. Le Conseil d'Etat estime que les situations exposées par l'étude d'impact peuvent en général être traitées, aux fins de préservation de l'ordre public, par ces polices spéciales et par la police judiciaire. S'il existe des cas échappant à ces règles, comme par exemple la diffusion de mortiers d'artifice achetés régulièrement ou non dans le but de s'attaquer aux forces de l'ordre, des mesures de police générale peuvent, si l'intervention de la police judiciaire n'est pas encore possible faute de faits avérés, être prises, sans qu'il soit besoin d'en préciser le régime particulier. Ainsi, des mesures de fermeture de l'établissement vendant les produits concernés, si elles sont justifiées par les circonstances, pourraient être prises. Le Conseil d'Etat estime donc qu'une mesure générale permettant la fermeture des établissements concernés serait excessivement attentatoire à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété au regard notamment des moyens dont dispose déjà l'autorité publique, et qu'il est inutile de prévoir en détail les modalités selon lesquelles, lorsque les circonstances en font la seule mesure de nature à prévenir des troubles graves à l'ordre public, un établissement peut être fermé, sous réserve que les actes pris sur le fondement des pouvoirs de police générale respectent les exigences légales garantissant les droits des personnes concernées, que le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et les dispositions régissant le droit au recours notamment, visent à protéger.

13. Le Conseil d'Etat en déduit que l'institution d'un régime de fermeture administrative porterait à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et ne peut dès lors être retenue dans le projet de loi.

En ce qui concerne l'institution d'un régime de dessaisissement de produits explosifs, d'articles pyrotechniques et de précurseurs d'explosifs, ainsi que sur la remise et la saisie des produits en l'absence de dessaisissement

14. Le projet de loi prévoit la création d'un nouvel article L. 2352-3 du code de la défense qui permet au préfet d'ordonner à une personne de se dessaisir des produits explosifs, des articles pyrotechniques définis par l'article R. 557-6-3 du code de l'environnement ou des précurseurs d'explosifs qu'elle détient, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ces produits, articles et précurseurs peuvent être utilisés dans des conditions portant atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics. Le dessaisissement consiste soit en la vente de ces produits, articles ou précurseurs à une personne morale remplissant les conditions légales d'acquisition et de détention, soit en la remise à une personne morale en capacité de procéder à leur

destruction. Le projet de loi entend également introduire dans le même code un nouvel article L. 2352-4 qui dispose que lorsque la personne concernée ne s'est pas dessaisie des produits explosifs, articles pyrotechniques ou précurseurs d'explosifs dans le délai fixé, le représentant de l'Etat dans le département, ou, à Paris, le préfet de police, lui ordonne de les remettre sans délai au service compétent, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. En l'absence de remise, le préfet peut demander au juge des libertés et de la détention l'autorisation de procéder à une saisie en tout lieu privé ou dans tout véhicule où ils sont entreposés. Le projet de loi définit précisément les conditions et modalités dont la saisie est assortie. La remise ou la saisie des produits explosifs, articles pyrotechniques ou précurseurs d'explosifs ne donne lieu à aucune indemnisation.

15. Le Conseil d'Etat constate que le dessaisissement ainsi prévu porte atteinte à l'exercice du droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et qui ne peut faire l'objet de limitations que si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010). Il rappelle que dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que le dispositif de dessaisissement d'armes et de munitions prévu par le code de la défense en cas d'interdiction d'acquisition et de détention, qui poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, est conforme à la Constitution en raison des garanties de fond et de procédure qu'il comporte, à savoir que le dessaisissement ne peut être ordonné par le préfet que pour des motifs d'ordre public ou de sécurité des personnes, et selon une procédure contradictoire sauf en cas d'urgence, que la décision peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative, et qu'une procédure de saisie est engagée sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention uniquement si l'intéressé ne s'est pas dessaisi de son arme.

16. Comme il est dit au point 11, la détention illégale de produits explosifs, de précurseurs d'explosifs et d'articles pyrotechniques justifie le prononcé des sanctions administratives et pénales prévues par la loi. Le Conseil d'Etat estime, en accord avec le Gouvernement, que le régime de dessaisissement auquel il est prévu de les soumettre, doit être dès lors limité aux hypothèses de risques de troubles graves et imminents à l'ordre public, qui peuvent se présenter en dépit du caractère régulier de la détention des produits concernés. Dans de telles hypothèses, le dessaisissement ne peut être ordonné dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale. L'intervention du législateur est ici nécessaire tant pour permettre au dessaisissement d'être ordonné dans un délai compatible avec l'impératif de rétablissement de l'ordre public que pour garantir les droits des personnes intéressées.

17. Quant à la procédure de saisie applicable en cas d'absence de dessaisissement et de remise aux autorités compétentes, le Conseil d'Etat estime qu'elle est suffisamment encadrée par la compétence donnée au juge des libertés et de la détention pour autoriser la saisie et en surveiller l'exécution.

18. Au bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat considère que les atteintes portées au droit de propriété ne sont pas disproportionnées au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Sur les dispositions relatives au délit d'organisation ou de participation à un rassemblement festif à caractère musical

19. Le projet de loi vise à qualifier de délits le fait d'organiser ou de participer à un rassemblement festif à caractère musical tel que défini par le code de la sécurité intérieure si ce rassemblement n'a pas fait l'objet d'une déclaration préalable ou a fait l'objet d'une déclaration volontairement incomplète ou inexacte, ou encore s'il est organisé en violation d'une interdiction préfectorale.

En ce qui concerne le délit d'organisation d'un rassemblement illégal

20. Dans sa rédaction retenue par le projet de loi l'article L. 211-15 du code de la sécurité intérieure dispose qu'est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'organiser un rassemblement festif à caractère musical dans un lieu non aménagé au préalable, défini à l'article L. 211-5 du code de la sécurité intérieure, sans déclaration préalable, ou après avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper volontairement sur l'objet ou les conditions du rassemblement projeté ou encore en violation d'une interdiction prononcée par le représentant de l'Etat. L'autorité de police administrative porte à la connaissance du public par tous moyens appropriés le caractère illégal du rassemblement.

21. Les personnes morales déclarées responsables pénalement de l'organisation d'un tel rassemblement encourent une amende au taux maximum égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques, des peines de confiscation et la peine d'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

22. Le Conseil d'Etat relève que l'organisation d'un tel rassemblement est, dans l'état du droit en vigueur, puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe. Toutefois, ainsi qu'il résulte des données de l'étude d'impact, compte tenu des multiples incidents relevés lors de ces rassemblements, couramment dénommés « *rave parties* », et des nombreux comportements susceptibles de mettre en danger les personnes constatés à cette occasion, le Conseil d'Etat regarde comme fondé le renforcement de la répression des rassemblements festifs à caractère musical illégaux. Il estime que la notion d'organisateur, qui recouvre à la fois l'instigation et l'organisation matérielle, et qui figure déjà à l'article 431-9 du code pénal à propos de l'organisation de manifestations sur la voie publique, est suffisamment précise au regard du principe de légalité des délits et des peines. Les peines prévues n'apparaissent pas disproportionnées par rapport à celles prévues pour des délits analogues.

23. Le Conseil d'Etat estime donc que la création du nouveau délit d'organisation d'un rassemblement festif à caractère musical illégal ne méconnaît pas les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines tels qu'ils résultent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En ce qui concerne la création de peines complémentaires

24. Le projet de loi prévoit à titre de peines complémentaires la confiscation du matériel ayant servi à commettre l'infraction, qui sera obligatoire sauf décision spécialement motivée, la confiscation du véhicule ayant servi au transport du matériel, la suspension du permis de conduire pour une durée maximale de trois ans de la personne reconnue coupable du délit d'organisation d'un rassemblement illégal et l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus. Les trois

premières peines complémentaires ainsi prévues figurent déjà à l'article R. 211-28 du code de la sécurité intérieure.

25. Le Conseil d'Etat estime, s'agissant du caractère obligatoire de la peine complémentaire de confiscation du matériel, que le projet de loi répond aux critères dégagés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, n'admettant le caractère obligatoire d'une peine que s'il existe un lien entre la peine obligatoire ainsi créée et la nécessité d'assurer une meilleure répression du comportement concerné, sans priver le juge, au regard de la palette des peines qu'il peut imposer, de la possibilité d'individualiser la peine.

26. Pour le reste, les peines complémentaires proposées n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne le délit de participation à un rassemblement illégal

27. Le projet de loi prévoit qu'en vertu d'un nouvel article L. 211-15-3 de la sécurité intérieure le fait de participer à un rassemblement festif à caractère musical illégal est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. La procédure d'amende forfaitaire délictuelle est applicable à cette infraction. Le montant de cette amende est fixé à 300 euros, son montant minoré est de 250 euros et son montant majoré de 600 euros.

28. Le Conseil d'Etat considère que la création du nouveau délit de participation à un rassemblement festif à caractère musical illégal, au regard de l'évolution de la délinquance en la matière qu'établit l'étude d'impact, de la gravité des infractions, du montant des peines ou de leur niveau comparé à des délits analogues, ne méconnaît pas les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines. Il estime toutefois nécessaire, afin d'assurer le respect du principe de légalité des peines et du caractère équitable de la procédure pénale, de préciser que ce délit n'est constitué que si les dispositions de dernier alinéa de l'article L. 211-15, aux termes duquel « *L'autorité de police administrative porte à la connaissance du public par tous moyens appropriés le caractère illégal [du rassemblement]* », sont dûment respectées.

Sur les dispositions relatives à la répression des comportements dangereux sur la route

29. Le projet de loi vise à réprimer les comportements dangereux sur la route en modifiant six mesures du code de la route.

En ce qui concerne la verbalisation sans interception des auteurs du délit prévu à l'article L. 236-1 du code de la route

30. L'article L. 121-3 du code de la route actuellement en vigueur consacre un principe de redevabilité pécuniaire, à la charge du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, de l'amende encourue pour des infractions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à moins que ce titulaire n'établisse l'existence d'un vol ou de tout autre événement de force majeure ou qu'il n'apporte tous éléments permettant d'établir qu'il n'est pas l'auteur véritable de l'infraction.

31. Le projet de loi entend compléter cet article L. 121-3 en ajoutant le délit de « *rodéo urbain* », prévu à l'article L. 236-1 du code de la route, à la liste des infractions pour lesquelles existe, à l'égard du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, une telle

présomption de redevabilité pécuniaire de l'amende. Cette liste figure aujourd'hui à l'article R. 121-6 du code de la route.

32. Le Conseil d'Etat considère que la disposition qui ajoute un délit à cette liste relève du niveau réglementaire et propose de ne pas la maintenir dans le projet de loi.

En ce qui concerne l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit prévu à l'article L. 236-1 du code de la route

33. Le projet de loi prévoit d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit de « rodéo motorisé » en complétant le I de l'article L. 236-1 du code de la route qui, dans sa rédaction en vigueur, punit « *Le fait d'adopter, au moyen d'un véhicule terrestre à moteur, une conduite répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence prévues par les dispositions législatives et réglementaires du présent code dans des conditions qui compromettent la sécurité des usagers de la route ou qui troublent la tranquillité publique* » d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle n'est pas étendue aux délits définis au II et III du même article L. 236-1, qui prévoient des peines plus lourdes en cas de circonstances aggravantes.

34. Le Conseil d'Etat relève que le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ne peut s'appliquer qu'aux délits les moins graves et ne peut mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Il a précisé que « *les dispositions concernées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans* ».

35. Le Conseil d'Etat estime que les dispositions du projet de loi, qui limitent l'application de l'amende forfaitaire délictuelle au délit prévu au I de l'article L. 236-1 et qui fixent une amende forfaitaire d'un montant de 800 euros, avec une amende forfaitaire minorée de 640 euros et une amende forfaitaire majorée de 1 600 euros, satisfont à ces conditions.

En ce qui concerne l'interdiction de la conduite de certains véhicules terrestres à moteur en cas de constatation du délit prévu à l'article L. 236-1 du code de la route

36. Le projet de loi complète l'article L. 224-7 du code de la route et autorise le préfet, en cas de constatation du délit de « rodéo motorisé », à interdire, à titre provisoire, la conduite de certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour lesquels le permis de conduire n'est pas exigé. Le Conseil d'Etat constate que cette interdiction s'ajoute aux mesures provisoires d'avertissement, de suspension ou d'interdiction de délivrance du permis de conduire selon que le conducteur en est ou non titulaire. Ces sanctions sont laissées à l'appréciation du préfet au regard notamment de la gravité des circonstances de l'infraction et plus généralement de la situation personnelle et familiale de l'intéressé. Elles sont prononcées au terme d'une procédure contradictoire. En application de l'article L. 224-8 du code de la route, la durée de l'interdiction de conduire certains véhicules ne pourra excéder six mois.

37. Le Conseil d'Etat considère que cet élargissement du périmètre des mesures administratives qui peuvent être prononcées à l'encontre des auteurs de « rodéos motorisés », dont l'étude d'impact indique qu'ils sont fréquemment effectués par des conducteurs d'engins pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, ajoute une mesure adaptée

aux comportements qu'il s'agit de réprimer et ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

En ce qui concerne l'instauration d'une peine complémentaire de confiscation obligatoire du véhicule en cas de délit de refus d'obtempérer

38. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 233-1 du code la route et rendre obligatoire en cas de condamnation pour le délit de refus d'obtempérer, le prononcé de la peine complémentaire de confiscation du véhicule utilisé pour commettre l'infraction.

39. Le Conseil d'Etat constate que la peine complémentaire obligatoire encourue est directement liée au comportement délictuel réprimé, qu'elle n'est pas manifestement disproportionnée et qu'un juge peut décider, par une décision spécialement motivée, de ne pas la prononcer. Il considère, en conséquence, que les dispositions du projet de loi ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines, tel que consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005.

En ce qui concerne l'inscription d'opposition au transfert de certificat d'immatriculation de véhicules appartenant à l'auteur d'un délit susceptible de faire l'objet d'une peine de confiscation

40. Le projet de loi vise à compléter l'article L. 322-1 du code la route pour prévoir qu'en cas de constatation d'un délit prévu par le même code ou le code pénal pour lequel la peine de confiscation d'un ou de plusieurs véhicules est encourue, l'officier ou l'agent de police judiciaire peut, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à des inscriptions d'opposition au transfert de certificat d'immatriculation sur tous les véhicules appartenant à l'auteur du délit. Les oppositions sont levées en cas de classement sans suite, d'ordonnance de non-lieu, de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas de peine de confiscation du véhicule ayant fait l'objet de l'opposition au transfert de certificat d'immatriculation de véhicules.

41. La mesure a pour objet de préserver l'effet utile de la peine de confiscation susceptible d'être prononcée. Elle empêche toute cession des véhicules concernés avant le prononcé éventuel d'une peine de confiscation, déjouant ainsi l'éventuelle stratégie de contournement de la peine qui consisterait pour le mis en cause à les vendre avant le prononcé de cette peine. Elle a pour effet d'empêcher la cession de tous les véhicules appartenant à la personne ayant commis un seul délit susceptible de faire l'objet d'une peine complémentaire de confiscation, qu'elle soit facultative ou obligatoire.

42. Le Conseil d'Etat observe que le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, peut faire l'objet de limitations justifiées par un motif d'intérêt général, sous réserve qu'elles soient nécessaires, adaptées et proportionnées (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012).

43. Le Conseil d'Etat relève que si le renforcement de la recherche de l'effet utile de la peine est un motif d'intérêt général, l'application de la mesure à l'ensemble des véhicules appartenant à l'auteur du délit, alors même qu'un de ces véhicules n'aurait pas été utilisé pour commettre le délit, ou ne serait pas susceptible de l'être, ou relèverait d'une activité professionnelle, n'apparaît ni nécessaire à la répression, déjà suffisamment assurée par les autres mesures possibles, ni proportionnée. Il estime donc nécessaire de modifier le projet de

loi en prévoyant que la mesure de confiscation ne peut s'appliquer qu'aux véhicules utilisés pour commettre le délit.

En ce qui concerne le cumul des peines sans possibilité de confusion entre elles, en cas de condamnation pour le délit de défaut d'assurance et de condamnation pour d'autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule

44. Le projet de loi entend modifier l'article L. 324-2 du code de la route et ouvrir une exception au principe de non-cumul des peines d'amendes en cas de condamnations pour le délit de défaut d'assurance, d'une part, et d'autres infractions commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule, d'autre part. Cette mesure permet, outre une sanction financière renforcée en cas d'infractions cumulées, l'application de la majoration de 50 % du montant des amendes prononcées pour le délit de défaut d'assurance, prévue par l'article L. 211-7 du code des assurances au profit du Fonds de garantie des assurances obligatoires.

45. L'article 132-3 du code pénal dispose que « *lorsque à l'occasion d'une même procédure, la personne poursuivie est reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, chacune des peines encourues peut être prononcée. Toutefois, lorsque plusieurs peines de même nature sont encourues, il ne peut être prononcé qu'une seule peine de cette nature dans la limite du maximum légal le plus élevé* ». L'article 132-4 du code pénal comporte une disposition similaire en cas de procédures séparées.

46. Le Conseil d'Etat note que le législateur peut néanmoins prévoir des exceptions au principe de non-cumul à l'instar du délit de refus d'obtempérer par un conducteur, prévu à l'article L. 233-1 du code de la route, dont les peines se cumulent, sans possibilité de confusion, avec celles prononcées pour les autres infractions commises à l'occasion de la conduite du véhicule. Dans son avis sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (Conseil d'Etat, Assemblée générale, séance du 8 juillet 2021, n° 402975) il n'a pas émis « *d'objection à cette dérogation, destinée à assurer l'efficacité de l'exécution des peines, en prenant en compte la volonté d'échapper aux sanctions encourues pour des infractions routières d'une particulière gravité, qui caractérise le refus d'obtempérer* ».

47. Le Conseil d'Etat estime que l'objectif d'un renforcement du caractère effectif de la sanction financière appliquée aux personnes responsables du délit de défaut d'assurance obligatoire justifie la dérogation au principe de non-cumul des peines d'amendes, en raison de la particulière gravité de cette infraction liée aux graves conséquences qu'elle peut avoir pour des tiers, sans que l'intéressé ne soit sanctionné de façon autonome par une amende pour ce seul délit, et des effets qu'elle emporte pour l'ensemble des automobilistes assurés qui acquittent les cotisations au Fonds de garantie des assurances obligatoires.

Sur les dispositions relatives à l'interdiction administrative de stade

48. Le projet de loi entend modifier l'article L. 332-16 du code du sport et élargir le dispositif permettant au préfet de prononcer des mesures d'interdiction administrative de stade.

En ce qui concerne l'ajout du motif d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes

49. L'article L. 332-16 du code du sport prévoit que lorsqu'une personne constitue une menace grave pour l'ordre public, en raison de circonstances qu'il détaille, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté motivé, prononcer à son encontre une mesure d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes où de telles manifestations se déroulent ou sont retransmises en public. Le projet de loi introduit un motif nouveau dans cet article, aux fins d'autoriser le préfet à prononcer une mesure d'interdiction administrative de stade « *à l'égard de toute personne ayant commis à l'occasion d'une telle manifestation sportive des actes d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ».

50. Le Conseil d'Etat considère que l'introduction de ce nouveau motif d'interdiction de stade, qui se justifie, comme le relève l'étude d'impact par la constatation fréquente de cris, chants et banderoles insultantes dans les stades, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. En accord avec le Gouvernement, il propose toutefois de remplacer le mot de « *race* » par les mots de « *prétendue race* », afin de reprendre les termes figurant à l'article 225-1 du code pénal.

En ce qui concerne l'extension du périmètre de la mesure

51. Le projet de loi entend compléter l'interdiction administrative de stade définie à l'article L. 332-16 du code du sport par une interdiction « *d'accéder aux lieux de cortèges fixés par arrêté du préfet pris sur le fondement de l'article L. 332-16-2 du même code et lieux de rassemblements des supporters* ».

52. Cette mesure a pour objet de prévenir les risques de troubles graves à l'ordre public que présente une personne déterminée lors des rassemblements organisés par des supporters ou au cours du trajet des supporters en direction de l'enceinte sportive.

53. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé que « *le fait d'interdire l'accès à l'enceinte d'une manifestation sportive à but lucratif dont l'entrée est subordonnée à la présentation d'un titre ne porte pas atteinte à la liberté d'aller et de venir* » (Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017). Il constate que l'interdiction d'accès aux abords des enceintes, au parcours des cortèges de supporters et aux lieux de rassemblement de ceux-ci, qui se tiennent en général non dans des enceintes fermées dont l'accès peut être contrôlé, mais sur la voie publique constitue une atteinte à cette liberté, laquelle doit dès lors être nécessaire, adaptée et proportionnée.

54. Le Conseil d'Etat relève toutefois que cette restriction à la liberté d'aller et de venir ne peut être prononcée par le préfet qu'à l'encontre d'une personne se prévalant de la qualité de

supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. L'arrêté doit énoncer la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique.

55. Le Conseil d'Etat en déduit que compte tenu des violences et des troubles à l'ordre public qui ont été constatés, non seulement aux abords des stades, mais aussi sur le parcours des supporters qui s'y rendent et sur les lieux de rassemblement de ceux-ci, parfois très éloignés des enceintes sportives, l'extension dans ces conditions des périmètres d'interdiction prévue par le projet de loi peut ne se heurter à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, à condition que ces périmètres soient précisément définis et que la décision préfectorale tienne compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

En ce qui concerne l'extension temporelle de la mesure

56. Le projet de loi prévoit d'ouvrir la possibilité au préfet de prononcer l'interdiction administrative de stade, définie à l'article L. 332-16 du code du sport, sur une plage horaire qui peut débuter vingt-quatre heures avant et se terminer vingt-quatre heures après le début de la manifestation sportive.

57. Cette mesure a pour objet de prévenir les risques de troubles graves à l'ordre public que présente une personne déterminée lors de rassemblements organisés par des supporters au cours de la journée qui précède la manifestation sportive ou au cours des heures qui suivent. Le champ temporel de la mesure d'interdiction de stade, qui peut être inférieur à la limite ainsi fixée par la loi, doit faire l'objet d'une motivation spécifique. Le préfet doit, dans toute la mesure du possible, limiter les atteintes à la liberté d'aller et venir, et prendre en compte notamment les nécessités pour la personne concernée d'accéder à son domicile ou de se rendre sur son lieu de travail.

58. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que la mesure proposée, avec la plage horaire maximale qu'elle définit, ne présente pas un caractère disproportionné.

En ce qui concerne la durée maximale de la mesure

59. Le projet de loi entend rétablir la durée maximale de l'interdiction administrative de stade à vingt-quatre mois, portée à trente-six mois en cas de réitération de faits analogues dans les trois ans qui suivent une précédente interdiction, qui prévalait jusqu'à la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

60. Le Conseil d'Etat rappelle que l'interdiction administrative de stade, qui limite la liberté d'aller et venir, porte atteinte au droit au respect de la vie privée, qui est protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, voire à la liberté de réunion (Décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 DC du 18 janvier 1995). Cette liberté et ce droit, au même titre que tous droits fondamentaux, doivent être conciliés avec la prévention des atteintes à l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021).

61. Le Conseil d'Etat considère qu'en rétablissant une durée maximale des interdictions administratives de stade de vingt-quatre mois, et de trente-six mois en cas de mesure d'interdiction faisant suite à une précédente mesure de même nature, le projet de loi ne

méconnaît pas l'équilibre nécessaire entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des libertés constitutionnellement protégées.

En ce qui concerne l'obligation de pointage

62. Le projet de loi prévoit de supprimer le cinquième alinéa de l'article L. 332-16 du code du sport, introduit par la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et qui dispose que l'obligation de pointage, prévue au troisième alinéa du même article, ne peut être imposée que s'il apparaît manifestement que son destinataire entend se soustraire à la mesure d'interdiction administrative de stade.

63. S'agissant de la possibilité pour l'autorité préfectorale d'obliger une personne faisant l'objet d'une interdiction de stade à répondre aux convocations des autorités de police au moment des manifestations sportives objet de l'interdiction, le Conseil d'Etat statuant au contentieux (CE, 13 juillet 2010, n° 340302) a jugé « *qu'une telle obligation, qui vient compléter l'interdiction de stade et a pour but de rendre effective cette interdiction, répond, comme cette dernière mesure, à la nécessité de sauvegarder l'ordre public ; qu'elle n'entraîne aucune privation de liberté individuelle, est assortie des mêmes garanties que l'interdiction de stade et porte à la liberté d'aller et de venir une atteinte limitée et proportionnée à l'objectif poursuivi* ». Le Conseil d'Etat considère ainsi que le rétablissement de l'obligation de pointage dans la portée qu'elle avait avant la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 ne méconnaît aucun principe constitutionnel.

Sur les dispositions relatives à la répression du délit d'usage illicite de stupéfiants

64. Le projet de loi entend modifier l'article L. 3421-1 du code de la santé publique qui réprime le délit d'usage illicite de substances ou plantées classées comme stupéfiants pour augmenter le montant de l'amende forfaitaire délictuelle applicable à cette infraction de 200 euros à 500 euros. Il fixe à 400 euros au lieu de 150 euros le montant de l'amende forfaitaire minorée et à 1000 euros au lieu de 450 euros celui de l'amende forfaitaire majorée. Il rend par ailleurs applicable à ce délit le prononcé d'une peine complémentaire de suspension du permis de conduire.

65. Le Conseil d'Etat constate que l'augmentation ainsi prévue pour cette infraction punie par ailleurs d'une peine d'un an d'emprisonnement de 3750 euros d'amende, s'inscrit dans le cadre fixé par le Conseil constitutionnel, rappelé au point 34, du présent avis.

Il relève toutefois, au regard de l'objectif poursuivi par le Gouvernement qui souhaite accroître l'effet dissuasif de cette sanction, que si le recours à cette procédure, qui s'est largement développée, constitue aujourd'hui la réponse pénale de loin la plus utilisée pour réprimer l'usage illicite de stupéfiants, le taux de recouvrement des amendes forfaitaires par l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) était, selon les indications données par le Gouvernement, de l'ordre de 35 % sur les années 2020 à 2024, ce qui affecte l'effet attendu de la mesure envisagée et devrait conduire le Gouvernement à renforcer les moyens propres à assurer une sanction effective à la commission de ce délit.

66. L'ajout d'une peine complémentaire de suspension de permis de conduire, déjà encourue en cas de délit d'usage illicite de stupéfiants aggravé par la qualité de l'auteur des faits, dont le prononcé est soumis à l'appréciation du juge, n'appelle pas d'observations particulières.

Sur les dispositions visant à lutter contre l'usage détourné du protoxyde d'azote

67. Le projet de loi prévoit un ensemble de dispositions qui d'une part renforcent les mesures administratives et pénales créées par la loi du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote et d'autre part élargissent la répression de la conduite d'un véhicule sous l'emprise de substances illicites ou psychoactives.

En premier lieu, le projet de loi prévoit de compléter les dispositions de la loi du 1^{er} juin 2021 citée précédemment qui est venue réglementer la commercialisation et l'achat par les particuliers du protoxyde d'azote. Il limite d'une part sur l'ensemble du territoire national les horaires de vente au détail de ce produit, qui seront fixées par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de la santé, sans préjudice de l'édiction de réglementations locales plus strictes. Il aggrave d'autre part le quantum des peines encourues en cas de violation des obligations ou interdictions édictées dans le cadre de cette réglementation pour porter ces peines, aujourd'hui réprimées d'une peine d'amende de 3 750 euros, à une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. Il prévoit en outre la possibilité de recourir à la procédure de l'amende forfaitaire pénale dont le montant est fixé à 500 euros. Il instaure enfin un régime de fermeture administrative des établissements commercialisant le protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable, aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote, dont le non-respect peut donner lieu à une exécution d'office.

68. Ces dispositions n'appellent pas d'observations du Conseil d'Etat à l'exception de celles relatives la mesure de fermeture administrative envisagée qui s'inscrivent dans une refonte plus large des dispositions pénales encourues en cas de non-respect des mesures de fermeture administrative des commerces ou établissements ouverts au public contenues dans le projet de loi, examinées aux points 141 à 144. Le Conseil d'Etat considère en effet, au vu des lieux dans lesquels le protoxyde d'azote peut être vendu, par exemple dans des grandes surfaces commerciales, que la fermeture totale de tels établissements, sans considération de la gravité du manquement à la réglementation applicable à la commercialisation du protoxyde d'azote pourrait avoir des conséquences excessives au regard des faits relevés. Pour éviter que la sanction soit ainsi disproportionnée, il propose de modifier le projet de loi dans le même sens et pour les mêmes motifs que ceux établis au point 13. Il propose aussi de prévoir, comme pour la mesure de fermeture administrative applicable aux établissements commercialisant des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs en violation des dispositions législatives et réglementaires, que la mesure est précédée d'une mise en demeure préalable.

69. En second lieu le projet de loi prévoit la création d'un délit d'inhalation de protoxyde d'azote en dehors de tout acte médical et sauf dérogations à des fins de recherche scientifique, réprimé d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros, qui peut faire l'objet d'une amende forfaitaire. Il entend également créer un délit de transport sans motif légitime d'une quantité de protoxyde d'azote supérieure au seuil défini pour sa vente aux particuliers, réprimé d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 7 500 euros.

70. Le Conseil d'Etat constate, au vu de l'étude d'impact, qu'à la suite tant des enquêtes épidémiologiques menées que des alertes émises par les autorités de santé publique sur les dommages sanitaires qui résultent d'une consommation aiguë de gaz de protoxyde de

carbone, telle qu'elle peut être observée par exemple à l'occasion d'évènements festifs, le législateur a interdit, dans la loi du 1^{er} juin 2021 mentionnée ci-dessus, la vente ou l'offre de ce produit aux mineurs ainsi que sa vente dans différents établissements tels que les débits de tabac, les débits de boissons ou les discothèques. Depuis le 1^{er} janvier 2024, la vente aux particuliers est limitée à une quantité de dix cartouches dont le poids individuel ne doit pas excéder 8,6 grammes. Le fait de provoquer un mineur à faire un usage détourné d'un produit de consommation courante pour en obtenir des effets psychoactifs est en outre également réprimé. Le Conseil d'Etat observe que selon l'étude d'impact plusieurs pays européens ont introduit dans leur législation des dispositions visant à interdire l'usage récréatif du protoxyde d'azote. L'étude d'impact fait par ailleurs état d'une nette augmentation sur ces dernières années de la consommation de ce produit, en lien avec des infractions routières, des faits de violence, d'agressions sexuelles ou de gestion de déchets ainsi que de l'émergence de filières de trafic organisées.

71. En premier lieu, le Conseil d'Etat relève que par la mesure envisagée qui s'applique à une substance classée dans la liste I des substances vénéneuses en application des dispositions du code de la santé publique, le Gouvernement poursuit un objectif de protection de la santé, qui relève de l'objectif à valeur constitutionnelle découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et qu'il appartient au législateur d'assurer une conciliation équilibrée entre les mesures prises pour atteindre cet objectif et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, en particulier le droit au respect de la vie privée découlant de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il rappelle que le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur une large marge d'appréciation pour édicter des mesures poursuivant un objectif de protection de la santé dans le cadre desquelles il ne lui appartient pas de remettre en cause ni de rechercher, au regard de l'état des connaissances scientifiques, si l'objectif de protection de la santé que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé (Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015). Il relève toutefois s'agissant de la réglementation applicable au protoxyde d'azote que cette marge d'appréciation pourra à l'avenir être limitée par le règlement délégué (UE) 2025/1222 de la Commission européenne qui doit entrer en vigueur le 1^{er} février 2027, et devrait entraîner une inscription automatique du protoxyde d'azote dans l'annexe XVII du règlement REACH, avec pour conséquence possible une interdiction totale de vente du protoxyde d'azote aux particuliers, ou un encadrement renforcé de ses conditions de vente. Il note toutefois que jusqu'à cette date la possibilité pour le législateur national d'intervenir pour des objectifs de protection de la santé reste entière.

En second lieu et au regard du principe de légalité des délits et des peines, le Conseil d'Etat constate que le délit envisagé, comme le délit d'usage illicite de stupéfiants ou le délit de conduit en état d'ivresse manifeste, n'implique pas d'établir la consommation d'une quantité minimale de produit inhalé, qui au demeurant ne peut aujourd'hui être dépistée dans l'organisme. Il observe d'une part que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le délit de conduite d'un véhicule après usage de stupéfiants prévu par l'article L. 235-1 du code de la route qui n'impose pas d'établir la présence d'une quantité minimale de produit stupéfiant absorbé (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, cons.5) et d'autre part, s'agissant du délit de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état d'ivresse manifeste prévu à l'article L. 234-1 du même code, que sa caractérisation n'est pas subordonnée à l'établissement d'une imprégnation alcoolique. La

Cour de cassation juge à cet égard que cette dernière infraction peut être matériellement établie en considération de circonstances de fait tenant notamment au comportement de la personne (Cass. crim., 6 janvier 2015, n° 17-87.385). Il appartiendra dès lors aux enquêteurs d'établir, au moyen d'un faisceau d'indices, hors l'usage flagrant, et sous le contrôle du juge, les éléments suffisants propres à caractériser l'usage de protoxyde d'azote. Il reviendra de même à l'autorité judiciaire de déterminer les conditions du recours à la procédure de l'amende forfaitaire, conformément à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel qui réserve cette procédure à ceux des délits dont les éléments constitutifs peuvent être aisément constatés (Décision du Conseil constitutionnel n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023).

72. Le Conseil d'Etat considère ainsi que, dans le prolongement des mesures venues limiter les conditions d'acquisition du protoxyde d'azote en vue de lutter contre son usage récréatif au regard des risques de dommages sanitaires qui peuvent en résulter, la création de ces délits ne contrevient pas aux exigences constitutionnelles rappelées précédemment.

Sur les dispositions créant un délit de conduite d'un véhicule malgré l'usage ou la consommation manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance

73. Le projet de loi instaure un délit général de conduite d'un véhicule sous l'emprise manifeste de substances entraînant une altération de la vigilance, qui vise, outre le cas de la conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste, le cas de la conduite d'un véhicule en ayant manifestement fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants, et le cas de la conduite d'un véhicule en ayant manifestement consommé de façon détournée ou excessive une ou plusieurs substances psychoactives figurant sur une liste dressée dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ce nouveau délit est réprimé des mêmes peines que celles attachées aux délits actuels de conduite d'un véhicule après usage de stupéfiants et de conduite sous l'empire d'un état alcoolique et se voient également appliquer les peines complémentaires et mesures administratives, notamment celles afférentes au permis de conduire, prévues pour ces délits.

74. Le Conseil d'Etat observe que la caractérisation matérielle des faits visés n'implique pas d'établir la présence dans l'organisme des substances psychoactives, licites ou illicites, qui seront définies par le pouvoir réglementaire. Il relève que la loi du 25 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière est déjà venue ériger en circonstance aggravante à l'article 221-18 du code pénal, le fait pour un conducteur d'un véhicule ayant causé sans intention volontaire le décès ou des blessures dans un accident d'avoir volontairement consommé de façon détournée ou excessive des substances psychoactives, également définies par un décret en Conseil d'Etat. De même, le code pénal retient la notion de consommation ou d'usage manifestement excessif de substances psychoactives dans le délit prévu à l'article 221-5-6 ou de consommation excessive d'alcool dans le délit prévu à l'article L. 225-16-3.

75. Le Conseil d'Etat constate d'autre part que l'incrimination de conduite d'un véhicule en ayant manifestement fait usage de stupéfiants s'inscrit, pour les produits stupéfiants, en parallèle du délit qui réprime la conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste, fondement juridique qui est en pratique retenu pour réprimer ces comportements lorsque l'imprégnation alcoolique n'a pu être établie.

Au bénéfice des considérations analogues à celles formulées plus haut au sujet de création du délit d'inhalation de protoxyde d'azote sans motif légitime, le Conseil d'Etat

considère que ces nouvelles incriminations, qui poursuivent un objectif de sécurité routière et, ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions relatives à la lutte contre les déclarations mensongères dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV)

76. Le projet de loi comporte des dispositions visant à élargir le champ du délit prévu à l'article L. 322-3 du code de la route, qui porte actuellement sur les déclarations mensongères du propriétaire certifiant la cession d'un véhicule, pour sanctionner les déclarations mensongères de toute personne portant sur l'ensemble des informations prévues à l'article L. 330-1 du même code, lesquelles correspondent aux données enregistrées dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV). Ce délit vise à réprimer la fraude aux certificats d'immatriculation, liée notamment, comme le décrit l'étude d'impact, à l'essor des garages dits fictifs, entraînant la délivrance d'une « *carte grise* » ne présentant pas l'identité du véritable propriétaire, en lui substituant celle d'un professionnel complice, ou encore en modifiant les caractéristiques techniques du véhicule. Ces pratiques entraînent, d'une part, une importante perte de recettes fiscales, et d'autre part, des risques pour l'ordre public liés, en matière de sécurité routière, à l'impunité des conducteurs, et en matière pénale, aux trafics et à la difficulté d'identifier les auteurs d'infractions.

77. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel juge de manière constante que la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur et qu'il lui incombe seulement de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue. Par suite, le Conseil d'Etat considère qu'en élargissant le champ du délit existant, qui punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, à l'ensemble des déclarations mensongères dans le SIV, et à l'ensemble des personnes susceptibles de procéder à une telle déclaration, le projet de loi ne méconnaît pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En ce qui concerne la peine complémentaire obligatoire de confiscation du véhicule

78. Le projet de loi vise à compléter l'article L. 322-3 du code de la route en prévoyant que les juridictions répressives sont tenues de prononcer, en présence du délit prévu au premier alinéa de cet article, la peine complémentaire de confiscation du véhicule sur lequel portent les déclarations mensongères. Cette peine est assortie de conditions relatives aux droits du propriétaire de bonne foi, s'il est un tiers. La juridiction peut décider, par une décision spécialement motivée, de ne pas l'ordonner.

79. Le Conseil d'Etat rappelle que le principe de la nécessité des peines, garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et le principe d'individualisation des peines, qui en découle, impliquent, d'une part, que la peine soit directement liée au comportement délictuel réprimé (Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, cons. 6), et d'autre part, qu'elle ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce (Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie publique*, cons. 6 à 10).

80. Le Conseil d'Etat relève que la peine complémentaire obligatoire de confiscation du véhicule est bien en rapport avec l'infraction. Il propose de compléter la rédaction,

conformément à ses recommandations antérieures en la matière (Assemblée générale, 7 octobre 2010, *Avis sur une proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif*, n° 384508) afin d'y apporter la précision selon laquelle la juridiction tient compte des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la disposition est conforme aux exigences constitutionnelles rappelées au point précédent.

En ce qui concerne les facultés de l'autorité administrative constatant un délit en lien avec les informations contenues dans le SIV

81. Le projet de loi prévoit d'introduire un nouvel article L. 322-4 dans le code de la route pour permettre à l'autorité administrative compétente, saisie d'un procès-verbal constatant une fraude ou une déclaration mensongère relative aux infractions inscrites dans le SIV et dans les vingt-quatre heures suivant le constat, de suspendre l'autorisation de circuler et d'inscrire une opposition au transfert du certificat d'immatriculation.

82. En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que les principes énoncés par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition (Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013, *Mme Agnès B.*). Par conséquent, la suspension de l'autorisation de circuler et l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation, qui présentent un caractère de punition, doivent respecter le principe de légalité des délits et des peines. Il constate que le terme de « *fraude* » ne renvoie pas à une notion existante dans le code pénal et propose, en accord avec le Gouvernement, de le supprimer.

83. En second lieu, le Conseil d'Etat observe que le projet de loi contient une autre disposition emportant des effets similaires, qui complète l'article L. 322-1 du code de la route en permettant de procéder à l'inscription d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation pour tout véhicule en cause dans un délit, prévu notamment par le même code, pour lequel la peine de confiscation de ce véhicule est encourue (points 38 et 39). Le délit prévu à l'article L. 322-3 répondant à ces critères, il estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition spécifique. Il propose, en accord avec le Gouvernement, de simplifier la rédaction pour ne maintenir, à l'article L. 322-4, que la faculté, pour l'autorité administrative, de procéder à la suspension de l'autorisation de circuler.

84. Le Conseil d'Etat rappelle que conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, qui s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire (Décision du Conseil constitutionnel n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 36), les dispositions du nouvel article L. 322-4 ne sauraient, à l'instar des modifications apportées à l'article L. 322-3, s'appliquer qu'aux faits commis après leur entrée en vigueur.

Sur les dispositions relatives aux contrôles d'identité, aux visites de véhicules, aux inspections et à la fouille de bagages et aux fouilles de personnes

85. Le projet de loi entend ouvrir à certains services de la police et de la gendarmerie nationales, spécialisés dans la prévention et la répression des trafics de personnes et de biens, la possibilité de procéder à des contrôles d'identité, des visites de véhicules, des inspections et

des fouilles de bagages ainsi que des fouilles de personnes dans des conditions identiques à celles des contrôles douaniers prévus aux articles 60 et suivants du code des douanes.

86. Ce dispositif nouveau est destiné à lutter contre des infractions dont la liste, limitative, est arrêtée par le projet de loi, et qui relèvent de trafics observés particulièrement dans les zones proches des frontières. Pour répondre au développement, que décrit l'étude d'impact, de ces phénomènes criminels et délictueux, commis souvent en bande organisée, les policiers et les gendarmes affectés dans des services spécialisés, pourront intervenir dans une zone identique à celle de la « zone douanière », mentionnée à l'article 60-1 du code des douanes,

87. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions applicables aux douaniers depuis la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, auxquelles il avait donné un avis favorable (Assemblée générale, 30 mars 2023, avis sur un *projet de loi portant mise en conformité du droit de visite douanière et modernisation de l'action douanière*, n° 406938) ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2024-1124 QPC du 28 février 2025, *M. Bekim H.*

88. Le Conseil d'Etat estime que, reprenant strictement ce dispositif applicable aux douaniers et eu égard aux infractions dont la poursuite autorise de tels contrôles, le projet de loi définit de façon suffisamment précise et encadrée les lieux et les circonstances dans lesquelles peuvent se dérouler, même sans raisons plausibles de soupçonner la commission ou la tentative de commission d'une infraction, les contrôles d'identité, les visites et fouilles qu'il prévoit. Il assure une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, d'une part, et la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, d'autre part. Pour ces mêmes motifs, le Conseil d'Etat considère que le projet de loi ne contrevient pas aux normes conventionnelles, notamment l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 2 du protocole additionnel n° 4 à cette même convention.

Sur les dispositions relatives à l'extension de la procédure pénale applicable à la délinquance et la criminalité organisées aux trafics de médicaments en bande organisée

89. Le projet de loi prévoit d'ajouter trois délits, définis aux articles L. 5421-13, L. 5432-2 et L. 5438-4 du code de la santé publique relatifs au trafic de médicaments, à la condition qu'ils soient commis en bande organisée, à la liste des infractions mentionnées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, afin de permettre le recours à des techniques spéciales applicables à l'enquête, à la poursuite, à l'instruction et au jugement des affaires en matière de criminalité et de délinquance organisées, ainsi qu'à des règles particulières de garde à vue.

90. Le Conseil d'Etat relève que cette procédure spéciale permet notamment de recourir à des techniques de surveillance et à des perquisitions selon des modalités dérogeant aux conditions de droit commun, dont la mise en œuvre est placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Il rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les mesures dérogatoires en matière de procédure pénale prévues à l'article 706-73 du code de procédure pénale, si elles réservées aux infractions susceptibles de porter une atteinte grave à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, sont conformes à l'exigence consistant à « éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions », au sens de l'article 9 de la Déclaration de 1789 (Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*).

91. Le Conseil d'Etat observe à la lecture de l'étude d'impact que le trafic de médicaments, qu'il s'agisse de substances authentiques ou falsifiées, entraîne des risques graves pour la santé des personnes, à raison de leur consommation ou de leur détournement, y compris en empêchant l'accès à des traitements adaptés. Il considère que le législateur peut, sans porter atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, étendre le régime prévu par l'article 706-73 aux infractions relatives au trafic de médicament lorsqu'elles sont commises en bande organisée.

Néanmoins, il rappelle que le Conseil constitutionnel a lié la définition de la criminalité et de la délinquance organisées, au sens du 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, aux incriminations pénales énumérées à l'article 706-73 du code de procédure pénale (Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*). Les services habilités à mettre en œuvre des techniques de renseignement pour cette finalité pourront ainsi, par conséquent, y avoir recours pour prévenir les délits liés au trafic de médicaments en bande organisée. Le Conseil d'Etat souligne que si la continuité entre la définition de la criminalité et de la délinquance organisées présente une cohérence, eu égard aux outils que le législateur entend confier aux services de renseignement et aux enquêteurs pour lutter contre un même type de criminalité, il importe d'en tenir compte à chaque évolution du périmètre de l'article 706-73 du code de procédure pénale et de justifier la nécessité d'une extension des prérogatives en matière de renseignement.

Sur les dispositions relatives aux visites domiciliaires aux fins de saisie d'armes

92. Le projet de loi vise à étendre à l'ensemble du territoire national les dispositions introduites par la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, permettant aux forces de sécurité intérieure de visiter tout lieu, y compris les domiciles, aux fins exclusives de saisir des armes, des munitions et leurs éléments, quand les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public résultant de violences commises sous la menace ou avec usage d'une arme et qu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne susceptible de participer à ces troubles et dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

93. Le Conseil d'Etat note d'abord que ces dispositions reprennent l'ensemble du dispositif et des garanties apportées par la loi applicable à Mayotte, et regardées comme nécessaires par le Conseil d'Etat dans son avis n° 409467 du 17 avril 2025 sur ce texte, en raison des atteintes portées à l'inviolabilité du domicile, à la liberté d'aller et venir et au droit de propriété, en particulier l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention et les pouvoirs de contrôle sur le déroulement des visites dont celui-ci dispose. Il rappelle ensuite que ces garanties ont été considérées comme suffisantes par le Conseil constitutionnel saisi de la loi applicable à Mayotte (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-894 DC du 7 août 2025, parag. 196 à 217).

94. Néanmoins, le Conseil d'Etat estime que les dispositions applicables à Mayotte ont pu être considérées comme opérant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les droits et libertés garantis et l'objectif de préservation de l'ordre public, en raison des caractéristiques propres à l'archipel « *sans équivalent sur le reste du territoire national* » et de « *la situation de l'ordre public spécifique à Mayotte et de la prolifération des armes* » sur ce territoire (points 46 et 52 de l'avis du 17 avril 2025 précité). Il souligne que le Conseil constitutionnel a également pris en considération la situation propre à Mayotte en évoquant

« *la recrudescence de groupements violents dans les secteurs d'habitat informel* » pour considérer qu'étaient justifiées les adaptations apportées au régime de visites et de saisies dans ce département en application de l'article 73 de la Constitution (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-894 DC du 7 août 2025, parag. 199).

Le Conseil d'Etat relève que l'étude d'impact, en relevant divers faits impliquant l'usage d'armes, n'établit pas l'existence d'un niveau de risque semblable à celui observé en son temps à Mayotte. En indiquant que des mesures analogues avaient démontré leur efficacité lors de la mise en œuvre de l'état d'urgence, cette étude souligne au contraire qu'en l'absence de circonstances comparables, ces mesures sont dépourvues de justification. Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que l'acquisition, la détention et l'usage d'armes dans des conditions irrégulières peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires. Il en déduit que, malgré toutes les garanties qui l'entourent, la généralisation sur l'ensemble du territoire national d'un dispositif qui permet des visites domiciliaires, sur la base de simples soupçons, alors même que les personnes en cause n'auraient commis aucune infraction et détiendraient des armes dans des conditions légales, n'est pas de nature à assurer une conciliation équilibrée entre la garantie des droits et libertés et l'objectif de préservation de l'ordre public. Par conséquent, il estime que ces dispositions ne peuvent être maintenues dans le projet de loi.

Sur les dispositions relatives à la modification des règles d'aménagement et d'exécution des peines pour certains détenus particuliers

En ce qui concerne l'exécution des peines des condamnés à une peine privative de liberté de plus de cinq ans pour une ou plusieurs infractions relevant de la criminalité ou de la délinquance organisées

95. Le projet de loi prévoit d'introduire, dans le code de procédure pénale, un durcissement des règles relatives à la détention pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'au moins cinq ans pour une ou plusieurs infractions mentionnées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, à l'exception du 11° de cet article, qui concerne les infractions en lien avec le terrorisme, pour lesquelles les personnes condamnées sont déjà soumises aux spécificités introduites par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

96. La modification proposée, en tant qu'elle porte sur les articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale, interdit à ces personnes condamnées le bénéfice d'une suspension ou d'un fractionnement de peine pour motif d'ordre médical, familial, professionnel ou social, ainsi que le placement en semi-liberté ou à l'extérieur lorsque la peine restant à subir n'excède pas deux ans. Elles ne pourront bénéficier des réductions de peine que dans les limites prévues à l'article 721-1-1, qui sont inférieures au droit commun de l'article 721. Enfin, elles seront soumises à la mesure procédurale prévue à l'article 730-2-1, qui prévoit qu'une libération conditionnelle ne peut être accordée que par le tribunal de l'application des peines et après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de leur dangerosité.

97. Le Conseil d'Etat rappelle, ainsi qu'il l'a fait dans son avis n° 409322 du 13 mars 2025 relatif à la prise en charge des personnes détenues membres de la criminalité organisée et sur l'usage accru des moyens de télécommunication audiovisuelle, que conformément à ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel (Décision du Conseil constitutionnel

n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014), le législateur doit assurer la conciliation entre, premièrement, l'exercice des droits et libertés que la Constitution garantit aux personnes détenues dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention, deuxièmement, l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et enfin, troisièmement, les finalités assignées à l'exécution des peines privatives de liberté, conçues pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion.

98. Le Conseil d'Etat constate, d'une part, que les dispositions insérées dans le code de procédure pénale ont pour effet d'encadrer des mesures d'exécution des peines prononcées par le juge d'application des peines. Il note que le critère tenant à la durée de la peine privative de liberté effectivement prononcée limite le champ de la mesure aux personnes ayant commis les infractions les plus graves en matière de criminalité et de délinquance organisées. Il relève, d'autre part, que les périodes de sûreté, qui sont de plein droit pour une partie des infractions visées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, empêchent les condamnés de bénéficier des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle. Au demeurant, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi peut prévoir une telle période de sûreté, qui constitue une modalité d'exécution d'une peine, présentant un lien étroit avec la peine et l'appréciation par le juge des circonstances propres à l'espèce, dans la mesure où sa durée dépend du quantum de la peine prononcée, et dans la mesure où « *la juridiction de jugement peut, par décision spéciale, faire varier la durée dont la peine prononcée est assortie, en fonction des circonstances de l'espèce* » (Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-742 QPC du 26 octobre 2018).

99. S'agissant des dispositions introduites par le projet de loi, le Conseil d'Etat observe que la juridiction prononçant la peine privative de liberté pour une infraction prévue à l'article 706-73 du code de procédure pénale ne pourra en tout état de cause pas revenir sur les interdictions inscrites aux articles 720-1 et 723-1 du même code, sauf à moduler la durée de la peine elle-même. Par suite, il considère que ces dispositions, par l'excessive rigueur qu'elles induisent, d'une part, et par la méconnaissance des exigences du principe de l'individualisation des peines qu'elles traduisent, d'autre part, ne sont pas conformes à la Constitution. Il propose donc de ne pas les retenir.

100. Il estime en revanche que l'extension, aux personnes condamnées pour une ou plusieurs infractions en lien avec la criminalité et la délinquance organisées, du régime que le législateur a introduit pour les personnes condamnées pour des actes de terrorisme s'agissant des articles 721-1-1 et 730-2-1 du code de procédure pénale, est proportionnée à la nature des infractions et ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

101. Le Conseil d'Etat souligne que l'extension de la mesure procédurale prévue à l'article 730-2-1 du code de procédure pénale est, ainsi que l'a jugé la Cour de cassation, applicable dès l'entrée en vigueur de la loi à la répression des infractions commises avant son entrée en vigueur (Cass. crim., 7 mai 2025, n° 24-80.764, au Bulletin).

En ce qui concerne l'interdiction des permissions de sortir pour les condamnés détenus dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée

102. Le projet de loi entend compléter l'article 723-3 du code de procédure pénale, qui prévoit que les condamnés peuvent être autorisés, par ordonnance du juge d'application des

peines prise, conformément à l'article 712-5 du même code et sauf cas d'urgence, après avis de la commission d'application des peines, à s'absenter de l'établissement pénitentiaire pour une permission de sortir, en prévoyant que les personnes détenues dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée ne peuvent en bénéficier.

103. Le Conseil d'Etat constate que l'affectation d'un détenu condamné dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée relève, aux termes de l'article L. 224-5 du code pénitentiaire, d'une décision du ministre de la justice prise après avis du juge de l'application des peines compétent.

104. Le Conseil d'Etat rappelle, d'une part, que l'autorité judiciaire est, en vertu de l'article 66 de la Constitution, gardienne de la liberté individuelle. Le respect des droits de la défense implique, en matière de délits et de crimes, la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement, laquelle concourt à la sauvegarde de la liberté individuelle (Décision du Conseil constitutionnel n° 95-360 DC du 2 février 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*). Le Conseil d'Etat réitère, d'autre part, qu'à l'instar des dispositions du présent projet de loi portant sur les articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale, l'interdiction faite à certains détenus de bénéficier d'une permission de sortir s'analyse comme une mesure d'exécution de peine, au même titre qu'une période de sûreté, dont elle constitue un élément. Il rappelle que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelée au point 99, les périodes de sûreté doivent être prononcées par une juridiction en considération des circonstances de l'espèce et de la personnalité du condamné par la juridiction de jugement. Il estime que ces exigences s'appliquent également pour le prononcé d'une interdiction de permission de sortir.

105. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que le législateur ne peut, sans méconnaître les exigences constitutionnelles résultant, d'une part, de l'article 66 de la Constitution, et d'autre part, des principes de séparation des pouvoirs et d'individualisation des peines, prévoir que l'affectation, par une décision administrative, et non juridictionnelle, dans un quartier soumis à un régime de détention particulier, est associée à l'interdiction systématique, et non individuelle, de bénéficier de la mesure d'exécution de peine que constitue la permission de sortir. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne peut être retenue.

Sur les dispositions permettant la prolongation de la garde à vue jusqu'à 72 heures pour certaines infractions liées à la délinquance économique et financière

106. Le projet de loi tend à ouvrir la possibilité de prolonger jusqu'à 72 heures la durée de la garde à vue pour les infractions mentionnées à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale, qui, en raison de leur nature économique et financière, ne peuvent justifier une prolongation de la garde à vue jusqu'à 96 heures, comme cela est possible pour les infractions mentionnées à l'article 706-73 du même code – hormis les infractions douanières –, commises pour l'essentiel d'entre elles en bande organisée. En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que de telles infractions constituaient des délits qui n'étaient pas « susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes » (Décisions du Conseil constitutionnel n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, et n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014, *M. Maurice L. et autre [Prolongation exceptionnelle de la garde à vue*

pour des faits d'escroquerie en bande organisée). Dès lors, il a censuré les dispositions qui permettaient, pour ces infractions, de prolonger la garde à vue jusqu'à 96 heures.

107. Le Gouvernement met en avant la nécessité pour les enquêteurs de disposer de plus de 48 heures de garde à vue, ce qui est la durée maximale applicable à ces infractions, afin de procéder à toutes les investigations nécessaires et de pouvoir en tirer le meilleur parti lors des auditions des personnes gardées à vue. Il décrit dans l'étude d'impact la difficulté croissante à laquelle sont confrontés les enquêteurs, pour des délits commis par des bandes organisées, caractérisés par des montages financiers sans cesse plus complexes et la nécessité de mener des investigations numériques de plus en plus approfondies.

108. Au regard de ces difficultés opérationnelles et du fait que l'ensemble des garanties applicables aujourd'hui pour les prolongations de garde à vue au-delà de 48 heures pour d'autres crimes et délits sont rendues applicables en ce cas, le Conseil d'Etat estime que la prolongation jusqu'à 72 heures n'introduit pas de disproportion entre l'objectif constitutionnel de recherche des auteurs d'infraction et les restrictions apportées aux droits garantis par la Constitution ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur les dispositions relatives à la procédure d'urgence pour l'usage de caméras installées sur des aéronefs

109. Le projet de loi entend faciliter, en cas d'urgence, la mise en œuvre par les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, ainsi que par les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, des traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs, dont le régime est fixé par les articles L. 242-1 à L. 242-5 du code de la sécurité intérieure.

110. Le Conseil d'Etat rappelle que si ces dispositions poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, elles permettent ainsi le recours à des aéronefs qui sont susceptibles de capter et transmettre des images concernant un nombre très important de personnes, y compris en suivant leurs déplacements, dans de nombreux lieux et, le cas échéant, sans qu'elles en soient informées, et qu'elles portent donc atteinte au droit au respect de la vie privée. Il rappelle également que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 27 et 30, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 (cons. 22 à 33), estimé que les deux premières phrases du premier alinéa et le deuxième alinéa de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure ainsi que, sous la réserve énoncée au paragraphe 28, les paragraphes I à IV, VI et VII de l'article L. 242-5 du même code ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée, et qu'elles ne méconnaissent pas non plus le droit d'expression collective des idées et des opinions ni aucune autre exigence constitutionnelle.

111. Le Conseil constitutionnel a, en revanche, jugé par la même décision que les dispositions contestées, qui prévoyaient que, en cas d'urgence résultant d'« *une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens* », les services de police nationale, de gendarmerie nationale et des douanes, ainsi que les militaires déployés sur le territoire national, pouvaient recourir immédiatement à ces dispositifs aéroportés, pour une durée pouvant atteindre quatre heures et à la seule condition d'en avoir préalablement informé le préfet, permettant ainsi le déploiement de caméras

aéroportées, pendant une telle durée, sans autorisation du préfet, sans le réserver à des cas précis et d'une particulière gravité, et sans définir les informations qui doivent être portées à la connaissance de ce dernier, n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles rappelées précédemment.

112. Le Conseil d'Etat vérifie que le projet de loi, qui vise à réintroduire un dispositif similaire, permet de satisfaire aux exigences constitutionnelles ainsi caractérisées par le Conseil constitutionnel.

113. En premier lieu, il observe que le projet de loi restreint les conditions du recours aux dispositifs aéroportés en cas d'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte grave et imminent à la sécurité des personnes : d'une part, les risques d'atteinte aux biens ne permettront plus un tel recours et, d'autre part, le risque d'atteinte aux personnes ne devra plus seulement être « *caractérisé* » mais devra être « *grave et imminent* ». En outre, afin de réserver un tel recours à des « *cas précis* », le Conseil d'Etat propose, plutôt que de créer un nouveau dispositif autonome et dérogatoire, de l'inscrire au sein du dispositif existant prévu par le IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Ainsi, le déploiement en urgence de caméras aéroportées ne sera possible que pour les finalités précisément définies aux 1° à 6° du I et, pour les agents des douanes, au II, du même article, en respectant les garanties légales prévues par cet article. Sous réserve de cette modification, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi permet de réserver à des cas précis et d'une particulière gravité le recours immédiat à des dispositifs aéroportés.

114. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat observe que le projet de loi définit les informations qui doivent être portées à la connaissance du préfet. Il estime néanmoins préférable de retenir la liste des informations déjà prévue au IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, dont le 3° prévoit que la demande du service responsable des opérations doit mentionner « *la justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie* », permettant ainsi la justification du déploiement en urgence de caméras aéroportées.

115. En troisième lieu, il relève que le projet de loi prévoit une autorisation du préfet avant toute mise en œuvre des dispositifs aéroportés par les services qui le demandent et non plus une simple information de ce dernier.

116. En quatrième lieu, le Conseil d'Etat estime nécessaire, pour assurer une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées, que le projet de loi soit complété pour prévoir que l'autorisation préfectorale fixe la durée durant laquelle les dispositifs aéroportés peuvent être mis en œuvre par les services qui le demandent. Dès lors qu'il propose d'incorporer le nouveau dispositif au sein de celui existant, il relève que cette durée sera fixée selon les modalités déjà prévues par le IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, qui avaient été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée. Il relève que cette durée devra être proportionnée à l'exigence que le déploiement de caméras aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie.

117. En dernier lieu, le Conseil d'Etat relève que, pour répondre à un besoin opérationnel, le projet de loi prévoit que la décision par laquelle le préfet autorise les services concernés à recourir aux dispositifs aéroportés en cas d'urgence est délivrée par tout moyen, pour une

entrée en vigueur immédiate, avant d'être formalisée par un arrêté motivé dans l'heure qui suit sa délivrance conformément au dixième alinéa du IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Il observe que le projet de loi prévoit que si l'arrêté motivé n'est pas pris dans l'heure qui suit la délivrance par tout moyen de l'autorisation, le recours aux dispositifs aéroportés doit être interrompu. Il estime nécessaire, afin que soit mieux assuré le droit à un recours juridictionnel effectif que la délivrance de l'autorisation préfectorale non formalisée, d'une part, intervienne par tout moyen permettant d'assurer sa matérialité et, d'autre part, fasse immédiatement l'objet d'une publicité par tout moyen, sans préjudice de la publication de cette même autorisation sous forme d'arrêté, selon les modalités de droit commun au recueil des actes administratifs de la préfecture, qui devra intervenir dans les meilleurs délais. Pour les mêmes motifs, il recommande également qu'un arrêté motivé soit, dans tous les cas, établi, c'est-à-dire même dans le cas où l'aéronef n'aurait volé que moins d'une heure.

118. Sous ces réserves, le Conseil d'Etat estime que la disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions modifiant les conditions d'utilisation des dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation

119. Le projet de loi vise à modifier substantiellement les conditions d'utilisation des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation fixées par les articles L. 233-1 à L. 233-2 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositifs ont pour finalité de prévenir et réprimer le terrorisme, de faciliter la constatation d'infractions se rattachant pour l'essentiel à la criminalité organisée mais aussi la préservation de l'ordre public à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes. Ils permettent de confronter les données collectées par la lecture automatisée des plaques, c'est-à-dire les caractéristiques du véhicule, avec d'autres traitements de données, comme celui relatif aux véhicules volés ou signalés. Même si figurent parmi les données collectées les images des personnes à bord du véhicule, celles-ci ne peuvent fonder les recherches dans d'autres traitements de données. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de préciser que les traitements des données recueillies par cette lecture automatisée ne peuvent mettre en œuvre de dispositif de reconnaissance faciale.

120. Comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision validant les dispositions actuellement applicables en la matière (Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*), il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le respect de la vie privée.

121. Le projet de loi propose tout d'abord d'étendre le champ des infractions justifiant l'usage de ce dispositif aux infractions de vol aggravé et de recel, d'évasion réalisées par violence, effraction ou corruption, d'escroquerie, de soustraction de mineurs, d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier des étrangers. Le Conseil d'Etat constate que la délimitation du champ des crimes et délits autorisant le recours à ce dispositif demeure précise et que son extension porte sur des infractions pour lesquelles ce recours est pertinent aux fins de rechercher leurs

auteurs. Dans ces conditions, il estime que cette extension ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

122. Le projet de loi entend également modifier les conditions dans lesquelles les données recueillies peuvent être conservées et consultées. Dans le régime actuel, elles peuvent être conservées pendant quinze jours lorsqu'elles n'ont fait ressortir aucun rapprochement avec les données conservées dans l'un des autres fichiers mentionnés à l'article L. 233-2 du code de la sécurité intérieure, comme le traitement automatisé des données relatives aux véhicules volés ou signalés (FOVeS) ou le système d'information Schengen (N-SIS). La consultation de ces données est cependant prohibée pendant ce délai. En revanche, lorsqu'un tel rapprochement est constaté la durée de conservation est portée à un mois et la consultation est possible par les services autorisés. Ces données sont ensuite conservées aussi longtemps que les besoins d'une procédure pénale ou douanière l'exigent. Le projet de loi remet en cause ce dispositif en permettant de conserver ces données une année à compter de leur collecte. Pendant un mois la consultation sera ouverte aux personnels de la police et de la gendarmerie nationales ou des douanes, ainsi que des services de renseignement luttant contre le terrorisme, que ces données aient donné lieu ou non à un rapprochement avec les traitements précités. En revanche, au-delà de ce délai, l'accès à ces données sera possible mais uniquement sur autorisation d'un magistrat et pour les besoins exclusifs des enquêtes judiciaires et des instructions portant sur les infractions, dont la liste est limitativement énumérée à l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure. Cette consultation ne pourra être opérée que par des officiers et agents de police judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que les agents des douanes investis de missions de police judiciaire, individuellement désignés et dûment habilités et ce, pour une durée d'une année.

123. Il résulte de l'étude d'impact que les forces de sécurité intérieure doivent faire face à des phénomènes de criminalité de plus en plus sophistiqués, qui mettent partiellement en échec le dispositif actuel. En particulier, il est montré que la criminalité organisée use de procédés qui imposent de mener des investigations sur plusieurs mois pour remonter des filières de mieux en mieux organisées. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la conservation des données et leur consultation pour une durée d'une année apparaissent proportionnées aux besoins ainsi exprimés. Par ailleurs, il constate que les conditions de consultation de ces données au-delà d'un mois, et particulièrement l'autorisation délivrée par un magistrat et ce, uniquement pour les infractions objets de ce dispositif, apportent des garanties de nature à concilier de manière équilibrée d'une part la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions et d'autre part l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le respect de la vie privée.

Sur les dispositions relatives à la faculté, pour les agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, de ne pas être identifiés par leurs nom et prénom mais par leur numéro d'immatriculation administrative

124. Le projet de loi entend modifier l'article 15-4 du code de procédure pénale, afin que l'ensemble des agents de police et de gendarmerie nationales ainsi que les agents des douanes puissent, sans autorisation administrative préalable, ne pas être identifiés par leurs nom et prénom mais par leur numéro d'immatriculation administrative (pseudonymisation) dans les actes de procédure qu'ils établissent ou dans lesquels ils interviennent, ou lorsqu'ils sont appelés à déposer ou comparaître comme témoin ou à se constituer partie civile.

125. Ainsi qu'il l'avait relevé dans son avis n° 407526 du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat rappelle qu'aucune norme supérieure à la loi, ni aucun principe n'imposent que les agents soient désignés par leurs nom et prénom.

126. Néanmoins, il précise d'une part, en ce qui concerne la généralisation sans autorisation administrative préalable de l'identification des personnels de la police et de la gendarmerie nationales dans les actes de procédure pénale par leur immatriculation administrative, que le législateur doit s'assurer qu'il ne porte pas atteinte aux droits de la défense, garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui impliquent notamment que toute preuve puisse être débattue devant le juge. Cette exigence découle également du droit à un procès équitable, garanti par le même article de la Déclaration de 1789 comme par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il en résulte en particulier, selon la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *« qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause »* (cons. 25).

Le Conseil constitutionnel, saisi des dispositions de l'article 706-74-1 du code de procédure pénale permettant aux agents de la police et de la gendarmerie nationales affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de criminalité et de délinquance organisées de ne pas être identifiés par leurs nom et prénom, a, dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 (cons. 287 à 297), notamment relevé que *« saisi par une partie à la procédure d'une requête écrite et motivée en vue de l'exercice des droits de la défense ou des droits de la partie civile et tendant à la communication des nom et prénom de cet agent, le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République, selon les cas, communique l'identité de l'agent, sauf s'il estime que la révélation de l'identité de cette personne ferait peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches »*.

Le Conseil d'Etat en déduit que la pseudonymisation est toujours possible, dès lors qu'elle peut être levée par l'autorité judiciaire compétente si elle l'estime nécessaire en vue de l'exercice des droits de la défense et que la possibilité pour les agents de s'identifier par leur numéro d'immatriculation sans autorisation administrative préalable ne se heurterait pas à un obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, tant pour les agents ayant établi et signé les actes de procédure que pour ceux qui sont intervenus dans leur établissement et y sont mentionnés à ce titre, sans qu'il y ait lieu d'opérer une distinction entre ces deux situations.

127. Le Conseil d'Etat ajoute, d'autre part, en ce qui concerne l'identification des agents par leur numéro d'immatriculation administrative lorsqu'ils sont amenés à déposer ou à comparaître comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et à se constituer partie civile, qu'il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 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 du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »* (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-112 QPC, 1^{er} avril 2011, cons. 3). En outre, selon le d du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à un procès équitable implique notamment *« le droit d'interroger ou faire interroger les témoins à charge »*. Ces

stipulations ne font pas obstacle à la pseudonymisation des témoins dès lors, d'une part, qu'elle repose sur des motifs visant à assurer la protection des agents, comme pour les agents infiltrés (CEDH, 15 juin 1992 *Lüdi c./ Suisse*), d'autre part, que la procédure judiciaire compense de manière suffisante les obstacles auxquels se heurte la défense et que, notamment, le juge puisse connaître l'identité du témoin (CEDH, 23 avril 1997, *Van Mechelen c./ Pays-Bas*) et, enfin, qu'une éventuelle condamnation ne puisse être fondée « *uniquement, ni dans une mesure déterminante* », sur les déclarations anonymes (CEDH, 26 mars 1996, *Doorson c./ Pays-Bas* § 76).

Le Conseil d'Etat en déduit que le respect de ces exigences, comme celui des droits de la défense, n'implique pas nécessairement que l'identification par son numéro d'immatriculation d'un agent appelé à témoigner soit soumise à une autorisation administrative mais qu'il peut être assuré par un dispositif dans lequel il serait loisible à l'agent d'opter pour ce mode d'identification, sauf opposition d'une partie qui conduirait le juge à vérifier l'existence de risques justifiant la pseudonymisation et l'absence d'entrave à l'exercice de la défense.

128. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi s'inscrit dans le cadre fixé par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 12 juin 2025 et répond aux conditions et recommandations qu'il avait fixées dans son avis précité du 16 novembre 2023.

129. Il rappelle en particulier que, pour assurer le caractère équitable du procès, il doit toujours être loisible à la partie lésée de contester devant l'autorité judiciaire compétente cette pseudonymisation. Il revient alors à cette dernière d'apprécier si des motifs sérieux, tenant en l'espèce aux risques encourus par l'agent, la conduisent à ne pas faire droit à cette demande. Il observe que le projet de loi répond à cette condition en reprenant la procédure de recours prévue à l'actuel II de l'article 706-74-1 du code de procédure pénale précité : saisi par une partie à la procédure d'une requête écrite et motivée en vue de l'exercice des droits de la défense ou des droits de la partie civile et tendant à la communication des nom et prénom d'un agent identifié par son numéro d'immatriculation, il appartiendra au juge ou au procureur de la République, selon les cas, de communiquer son identité, sauf s'il estime, au regard des observations de l'agent, que la révélation de son identité fait peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.

130. En outre, comme il l'avait recommandé dans son avis cité précédemment du 16 novembre 2023, le Conseil d'Etat relève que l'identification par le numéro d'immatriculation n'est pas systématique mais constitue une faculté ouverte aux agents.

131. En revanche, le Conseil d'Etat estime qu'en n'encadrant d'aucune façon cette faculté ouverte aux agents, qu'il prévoit de rendre applicable à l'ensemble du champ pénal et non seulement à certains services chargés d'enquêtes dans des domaines sensibles où le législateur pouvait présumer que l'agent était toujours exposé à des risques, de recourir à leur identification par leur numéro d'immatriculation administrative, le projet de loi ne procède pas à une conciliation suffisamment équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits de la défense. Le Conseil d'Etat observe également, d'une part, que la pseudonymisation ne devient pas la règle mais doit demeurer une exception, et que, d'autre part, c'est bien à l'aune de ce même critère que le juge saisi par une partie examinera s'il y a lieu ou non de communiquer l'identité de l'agent qui aura eu recours à cette faculté. Il avait d'ailleurs déjà relevé dans son avis du 16 novembre 2023 que les agents « *seraient ainsi appelés à apprécier, au regard des faits en*

cause dans chaque procédure et des conditions de leur intervention, la nécessité de recourir à cette mesure de protection » et qu'un tel dispositif prévoyant une faculté « aurait pour avantage de maintenir le lien entre la pseudonymisation et l'existence d'un risque justifiant que l'agent y recoure ». C'est pourquoi, il estime nécessaire que soit ajouté que c'est « lorsque la révélation de son identité est susceptible de faire peser une menace sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches » que tout agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peut être identifié, à défaut de ses nom et prénom, par un numéro d'immatriculation administrative. Il estime que cette mention, qui est identique dans sa formulation à celle figurant à l'article 706-74-1 du code de procédure pénale, permet de couvrir l'exposition d'un agent et de ses proches à tout risque d'atteinte à la personne, y compris par des menaces de révéler des informations relatives à sa vie privée, familiale ou professionnelle permettant de l'identifier ou de localiser ses lieux de vie.

132. Par ailleurs, le Conseil d'Etat prend acte de ce que le Gouvernement choisit de ne pas prévoir que l'identité de l'agent soit communiquée, par principe, au mis en cause qui en fait la demande, ni de revoir le régime de répression de la révélation de l'identité des agents. Ces choix d'opportunité n'appellent pas d'observation de sa part.

133. Enfin, le Conseil d'Etat s'assure de la cohérence du choix de supprimer ou au contraire de maintenir les dispositifs spéciaux de pseudonymisation existants. A cet égard, il approuve l'abrogation de l'article 706-74-1 du code de procédure pénale applicable aux agents affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de délinquance et de criminalité organisées, ainsi que la mise en cohérence des dispositions ouvrant une faculté de pseudonymisation aux agents des douanes, se traduisant par la modification des articles 55 bis du code des douanes, L. 286 BA du livre des procédures fiscales et 3-1 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales, afin qu'ils renvoient au nouvel article 15-4 du code de procédure pénale.

134. Par cohérence, le Conseil d'Etat propose de supprimer la dernière phrase du second alinéa de l'article 15-3 du même code, selon laquelle les officiers ou agents de police judiciaire peuvent s'identifier dans le procès-verbal de dépôt de plainte par leur numéro d'immatriculation administrative, dont le maintien serait redondant avec le nouvel article 15-4. Il invite également le Gouvernement à s'assurer de la possibilité du maintien des autres dispositifs spéciaux de pseudonymisation, en particulier celui prévu par l'article 706-24 du code de procédure pénale.

Sur les dispositions relatives à l'usage des caméras individuelles par les agents des douanes

135. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure afin de permettre aux agents des douanes d'utiliser des caméras individuelles.

136. Les dispositions de cet article ont été déclarées, sous une réserve d'interprétation, conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 104 à 122).

137. Le Conseil d'Etat estime que cette modification, qui ouvre la faculté aux agents des douanes d'utiliser des caméras individuelles dans les mêmes conditions que celles applicables aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale, procède à une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention

des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, et ne se heurte à aucun autre obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Dès lors que la définition des missions de polices administrative et judiciaire de ces derniers mentionnée au premier alinéa de l'article L. 241-1 permet d'inclure celles des agents des douanes, il simplifie la rédaction du projet sur le modèle de l'article L. 243-1 du même code relatif aux caméras embarquées.

Sur les dispositions relatives aux sanctions encourues en cas de non-respect d'une mesure de fermeture administrative

138. Le projet de loi article prévoit de réécrire les dispositions du code de la sécurité intérieure et de la santé publique aux fins d'harmoniser en même temps qu'aggraver pour certains établissements les sanctions pénales encourues par les établissements visés au Titre II du Livre III du code en cas de non-respect d'une mesure de fermeture administrative. Il opère une distinction entre deux catégories d'établissements pour tenir compte de la gravité des motifs de fermeture. Il instaure en outre, dans tous les cas, la possibilité d'une exécution d'office de la mesure qui ne serait pas suivie d'effet.

139. Le Conseil d'Etat observe que pour les établissements commercialisant du protoxyde d'azote en méconnaissance de la réglementation applicable, le projet de loi prévoit que la mesure de fermeture administrative peut être ordonnée aux fins de prévenir les troubles graves à l'ordre public pouvant résulter d'un mésusage du protoxyde d'azote et que le non-respect de cette mesure est sanctionné d'une peine de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 7 500 euros, auxquelles peuvent s'ajouter la peine complémentaire de confiscation des revenus générés pendant la période d'ouverture postérieure à la notification, celle d'interdiction de gérer un commerce pendant cinq ans et, en cas de récidive, celle de la confiscation de tous les biens ayant permis la commission de l'infraction. Les mêmes peines sont encourues au cas du non-respect d'une mesure de fermeture administrative des établissements commercialisant des articles pyrotechniques ou des précurseurs d'explosifs en violation de la réglementation applicable. Le projet de loi entend ainsi aligner ces peines sur celle, aujourd'hui encourue par tout commerce ou établissement ouvert au public aux fins de prévenir la commission ou la réitération des infractions prévues aux articles 222-34 à 222-39, 321-1, 321-2, 324-1 à 324-5, 450-1 et 450-1-1 du code pénal ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions rendus possibles par les conditions de son exploitation ou sa fréquentation, peine qui est prévue à l'article L. 333-2 du code de la sécurité intérieure.

140. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi qu'il est indiqué au point 9 que le Conseil constitutionnel a jugé cette dernière disposition conforme à la Constitution dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 en considération de la gravité des infractions dont il s'agit de prévenir la commission ou la réitération par la mesure de fermeture ou du trouble public en résultant.

141. Il observe que si, pour les cas des deux nouveaux types d'établissements auxquels seraient applicables les mêmes peines, les infractions dont il s'agit de prévenir la commission ou la réitération par une mesure de fermeture administrative n'apparaissent pas relever d'une gravité aussi élevée que celles visées à l'article L. 333-2, le projet de loi prévoit, à la différence de cet article, que la mesure de fermeture administrative instaurée est subordonnée à la constatation d'un trouble « grave » à l'ordre public ainsi généré par le non-respect de la réglementation qui leur est applicable. Le Conseil d'Etat estime que dans ces conditions, les

peines envisagées pour sanctionner le non-respect de ces mesures n'apparaissent pas manifestement disproportionnées.

Sur les dispositions relatives à l'utilisation de traitements algorithmiques sur des images afin de détecter et signaler en temps réel des événements prédéterminés susceptibles de menacer la sécurité des personnes

142. L'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions a autorisé, à titre expérimental, jusqu'au 31 mars 2025, une utilisation de la vidéoprotection assistée par intelligence artificielle. L'usage de ce dispositif était borné à la sécurisation de manifestations sportives, récréatives ou culturelles de grande ampleur, exposées à des risques particuliers de sécurité. Toutes les caméras de surveillance pouvaient faire l'objet d'un traitement algorithmique destiné à détecter des événements prédéterminés (définis par le décret du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs pris en application de l'article 10 de la loi du 19 mai 2023) de nature à permettre d'attirer l'attention des services de sécurité sur un risque localisé par l'implantation de la caméra. Tant la création du traitement et ses conditions de réalisation, le cas échéant par un sous-traitant, que sa mise en œuvre sur autorisation administrative, ont été entourés à la suggestion du Conseil d'Etat (avis d'assemblée générale, n° 406383 du 15 décembre 2023, points 22 à 27) puis par le législateur de très nombreuses garanties de manière à préserver les libertés publiques et la protection des données personnelles. L'expérimentation devait faire l'objet d'un rapport, dans des conditions régies par un décret en Conseil d'Etat (décret du 11 octobre 2023 relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitement algorithmique d'images légalement collecté au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs).

143. Le rapport du comité d'évaluation a été déposé en janvier 2025 et, conformément à la loi, immédiatement rendu public. Le Conseil d'Etat note que le bilan tiré par le comité est celui d'un intérêt opérationnel encore inégal, certains des événements prédéterminés n'ayant pu donner lieu à une exploitation utile, alors que dans d'autres cas une réelle plus-value pouvait être constatée. Très strictement encadré par le droit, le dispositif est apparu au comité comme ne portant atteinte à aucune liberté publique ni dans sa conception ni dans sa mise en œuvre. Le comité a conclu par plusieurs questions relatives à des évolutions juridiques, dont la plupart concernent les domaines réglementaires ou opérationnels, sans prendre parti sur la nécessité d'aucune d'entre elles.

144. Sur cette base, le Gouvernement a proposé de rouvrir l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2027, en prévoyant le dépôt d'un rapport analogue à celui ayant été déposé au plus tard le 30 septembre 2027. Le Parlement avait déjà adopté cette disposition par un amendement devenu l'article 15 de la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sécurité dans les transports, que toutefois le Conseil constitutionnel a censuré (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, points 134 à 138) comme dénué de tout lien avec le projet de loi.

145. Examinant ces dispositions, le Conseil d'Etat a estimé, dans son avis n° 409542 des 7 et 13 mai 2025, que la reconduction pure et simple du dispositif, contraignant mais protecteur, auquel il avait déjà donné un avis favorable (avis du 15 décembre 2023 précité) et que le Conseil constitutionnel a expressément reconnu comme conforme à la Constitution par

sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023 (points 26 à 49, au prix d'une réserve d'interprétation qui n'appelle pas de modification législative pour être utilement prise en compte), répondait de manière adéquate au bilan de l'évaluation et permettrait, au terme de cette période de décider de l'abandon ou de la pérennisation de la technique.

146. Le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 et pérennisant certains dispositifs institués lors des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, prévoyant cette prolongation a été adopté définitivement par le Parlement le 5 février 2026.

147. Le projet de loi propose de prolonger l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030 mais aussi d'en étendre le champ d'application. Borné aujourd'hui à la prévention des risques de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes dans des lieux accueillant des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, ce dispositif serait désormais applicable à des événements qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou en raison de circonstances sont particulièrement exposés à ces risques, ainsi qu'à des bâtiments ou lieux ouverts au public qui, par leur nature, sont de façon permanente ou en raison de circonstances exceptionnelles, particulièrement exposés à ces risques et à leurs abords, dont la liste est définie par arrêté du ministre de l'intérieur.

148. Le Conseil d'Etat estime tout d'abord que la prolongation de l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2030, justifiée en particulier par l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, est de nature à en permettre une meilleure évaluation et ce, alors que le champ du dispositif aura été étendu, y introduisant de la sorte de nouveaux paramètres.

149. Il considère ensuite que le champ d'application de ce dispositif demeure défini en fonction des risques particulièrement graves auxquels ces événements, bâtiments ou lieux ouverts au public sont exposés. Comme le souligne la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dans son avis du 12 mars 2026 sur ce projet, il appartiendra cependant à l'arrêté ministériel précité de fixer la liste de ces bâtiments ou lieux en justifiant, au cas par cas et de manière circonstanciée, l'ajout de chacun des bâtiments et lieux ouverts au public qui ne répondent pas à des critères permanents d'exposition aux risques sans se limiter à renvoyer à une catégorie générale. En outre, observant que ces événements, bâtiments ou lieux ouverts au public, comprennent ceux dans le cadre duquel sont exercées des libertés fondamentales comme celles des cultes, de manifester ou d'expression, le Conseil d'Etat prend acte que les dispositions qui lui sont soumises n'ont pas pour objet de modifier les conditions d'implantation des dispositifs de vidéoprotection et les garanties qui s'y attachent, lesquelles excluent l'usage de dispositifs de reconnaissance faciale, pas plus qu'elles n'autorisent que les traitements algorithmiques en cause puissent être utilisés à d'autres fins que de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler des risques graves d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes.

150. Les autres garanties aujourd'hui applicables demeurant, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions relatives à l'inspection visuelle des véhicules par des agents privés de sécurité

151. Le projet de loi entend autoriser certains agents privés de sécurité à procéder à des inspections visuelles de véhicules, sans être soumis au contrôle d'un officier de police judiciaire, aux fins de sécurisation des lieux dont ils ont la garde.

152. Comme il l'a rappelé dans son avis n° 409542 des 7 et 13 mai 2025 portant sur le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 et pérennisant certains dispositifs institués lors des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui prévoyait une mesure identique mais limitée aux seuls sites accueillant de grands événements ou rassemblements tels que définis à l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure, le Conseil d'Etat souligne, en premier lieu, que si le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure qui permettent à des agents privés de sécurité, dans certaines configurations, de procéder à des palpations de sécurité et à l'inspection et à la fouille de bagages, en dehors de tout contrôle d'un officier de police judiciaire et sans qu'ils ne soient au préalable habilités ou agréés (décisions du Conseil constitutionnel n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 92 à 98 et n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 61 à 67), des contrôles opérés sur les véhicules portent une atteinte particulièrement forte au droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés.

153. Le Conseil d'Etat examine, en second lieu, ces dispositions au regard de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il découle l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, cons. 18 et 19). Il rappelle 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 et ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, cons. 6).

154. Le Conseil d'Etat relève d'abord que les agents privés de sécurité qui bénéficieront de cette nouvelle prérogative sont seulement ceux mentionnés au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire les agents exerçant des activités consistant à fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes. Il observe qu'en application de l'article L. 613-7-3 du même code, la nouvelle prérogative, que le Conseil d'Etat propose d'insérer dans un nouvel article L. 613-2-1 de ce code, sera également applicable aux personnes exerçant l'activité mentionnée au 1° *bis* de l'article L. 611-1. Il estime donc que la référence à ce 1° *bis* prévue par le projet de loi, qui est redondante avec l'article L. 613-7-3, doit être supprimée.

155. Il relève ensuite que le projet de loi prévoit seulement la possibilité pour les agents privés de sécurité de procéder à des inspections visuelles de véhicules, coffre inclus, à l'exclusion de toute fouille et sous la réserve du consentement exprès du conducteur, ce qui constitue une prérogative de portée limitée. Le refus de se soumettre à un tel contrôle a pour seule conséquence que ces agents peuvent refuser au conducteur l'accès au site avec son véhicule, sans préjudice d'un accès sans le véhicule. Il constate qu'est par ailleurs exclue la possibilité de procéder à une telle inspection des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence, comme il l'avait suggéré dans son avis précité des 7 et 13 mai 2025.

156. Le Conseil d'Etat relève également que le projet de loi prévoit, comme il l'avait aussi recommandé, que les contrôles ne pourront porter que sur les véhicules dont les conducteurs souhaitent, à quelque titre que ce soit, accéder aux lieux dont les agents privés de sécurité ont la garde et qu'il ne pourra ainsi être procédé à leur inspection visuelle qu'à l'occasion de cet accès, et non de manière permanente.

157. Le Conseil d'Etat considère toutefois que le projet de loi ne circonscrit pas suffisamment son champ d'application aux seuls lieux gardés par les agents privés de sécurité pour lesquels l'inspection visuelle des véhicules souhaitant y accéder est strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées et, partant, ne procède pas à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789. C'est pourquoi, il estime nécessaire de préciser les installations et établissements nécessitant que les agents privés de sécurité qui en ont la garde puissent procéder à l'inspection visuelle des véhicules souhaitant y accéder. Il propose de modifier le projet de loi en ce sens en prévoyant, d'une part, que pour les lieux par nature sensibles (établissements et installations qui accueillent un grand événement ou un grand rassemblement mentionné à l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure, enceintes mentionnées au I de l'article L. 613-3 du même code et lieux mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense), les agents qui en ont la garde pourront toujours procéder à l'inspection visuelle des véhicules souhaitant y accéder. D'autre part, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police pourra également autoriser, pour une durée déterminée, les agents à procéder à l'inspection visuelle des véhicules, y compris de leurs coffres, souhaitant accéder aux lieux dont il fixe la liste n'entrant pas dans les catégories précédemment énumérées.

158. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il n'est pas utile que la nouvelle disposition rappelle que les agents doivent suivre une formation préalable pour pouvoir procéder à l'inspection visuelle des véhicules. Il observe en effet qu'une telle mention ne figure pas aux articles L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure définissant les prérogatives actuelles des agents privés de sécurité exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du même code, et y décèle, par suite, un risque d'interprétation erronée *a contrario* de ces dispositions qu'il estime préférable d'éviter. Il propose donc la suppression de cette mention. Il souligne néanmoins que les agents privés de sécurité devront avoir été spécialement et préalablement formés à cet effet pour pouvoir procéder à des telles inspections et que les dispositions réglementaires du code de la sécurité intérieure et des arrêtés ministériels pris pour leur application, relatives à la formation initiale et continue des agents, devront nécessairement être adaptées à cette fin pour permettre l'application de la nouvelle mesure.

Sur les dispositions relatives à l'expérimentation de l'usage des caméras individuelles par certains agents privés de sécurité

159. Le projet de loi propose, à titre expérimental, que certains agents privés de sécurité exerçant des activités de surveillance ou de gardiennage soient autorisés à procéder à l'enregistrement audiovisuel de leurs interventions au moyen de caméras individuelles.

160. Le Conseil d'Etat vérifie que ces dispositions procèdent à une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 104 à 122) et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

161. Il s'assure également qu'elles ne méconnaissent ni les droits de la défense, ni le droit à un procès équitable, garantis par l'article 16 de Déclaration de 1789 (Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 104 à 122) et par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

162. Le Conseil d'Etat examine enfin ces dispositions au regard de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il découle l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits (Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, cons. 18 et 19). Il rappelle 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 et ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique (Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025, cons. 6).

163. Le Conseil d'Etat relève d'abord que les agents privés de sécurité qui bénéficieront de cette nouvelle prérogative sont seulement ceux exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire les agents exerçant des activités consistant à fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes. Il observe que l'intention du Gouvernement est de procéder à une expérimentation ciblée et non d'ouvrir à l'ensemble des agents privés de sécurité la possibilité de recourir à l'usage de caméras individuelles. Le projet de loi prévoit à cette fin de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la détermination de celles des activités exercées par les agents privés de sécurité mentionnées au 1° de l'article L. 611-1 qui entreront dans le champ de l'expérimentation.

164. Le Conseil d'Etat note ensuite que le projet de loi reprend un grand nombre de garanties jugées nécessaires par le Conseil constitutionnel pour des dispositifs similaires. A ce titre, le projet de loi entend prévenir la commission d'agressions contre les agents privés de

sécurité et les personnes fréquentant les lieux placés sous leur garde. Il poursuit ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. L'enregistrement, qui n'est pas permanent, ne peut être déclenché que lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées. Est ainsi exclu un usage généralisé et discrétionnaire. Une information générale du public sur l'emploi de ces caméras individuelles est organisée par le Conseil national des activités privées de sécurité et un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre, celle-ci devant être portée de façon apparente par les agents. En outre, si les dispositions contestées prévoient que le déclenchement de l'enregistrement peut ne pas faire l'objet d'une information des personnes enregistrées, elles n'ont réservé cette possibilité qu'au cas où les circonstances de l'incident l'interdisent. Enfin, les agents auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent.

165. Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi prévoit deux garanties supplémentaires liées au statut des personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure. D'une part, un registre des agents qui seront autorisés à faire usage de caméras individuelles et des cas dans lesquels ils en ont fait usage devra être tenu à la disposition du Conseil national des activités privées de sécurité pour l'exercice de ses missions de contrôle et disciplinaire à leur égard au titre des articles L. 634-1 à L. 634-15 du code de la sécurité intérieure. D'autre part, les agents autorisés à porter des caméras individuelles devront avoir été spécialement et préalablement formés à cet effet, selon des modalités qui seront fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur.

166. Le Conseil d'Etat relève également que les enregistrements, qui constituent des traitements de données à caractère personnel, seront soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. De plus, les modalités d'utilisation des données collectées seront précisées par le décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés auquel le projet de loi renvoie, notamment les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images.

167. Le Conseil d'Etat rappelle enfin que les personnes exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure ne peuvent légalement exercer leurs fonctions que dans la limite des bâtiments, lieux et périmètres mentionnés au premier alinéa de l'article L. 613-1 du même code, ou sur la voie publique dans le cas prévu à titre exceptionnel au second alinéa du même article. Il estime dès lors que la mention du projet de loi selon laquelle l'enregistrement peut avoir lieu aux « *abords immédiats* » des bâtiments et installations dont elles ont la garde, alors que l'article L. 613-1 ne prévoit pas une telle possibilité, ne peut être maintenue.

168. Son champ d'application ainsi précisé, et sous le bénéfice de modifications rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes, le Conseil d'Etat estime que la disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions modifiant les conditions d'utilisation de la vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de rétention douanière

169. Le projet de loi vise à modifier les dispositions des articles du titre V *bis* du Livre II du code de la sécurité intérieure qui régissent les conditions du placement sous vidéosurveillance des cellules de garde à vue et de retenue douanière pour supprimer l'obligation, prévue à l'article L. 256-1 du code, de procéder à l'enregistrement des images captées au cours de la vidéosurveillance en raison des difficultés de mise en œuvre opérationnelle auxquelles se heurtent aujourd'hui les services et qui conduisent de fait à rendre très largement inapplicable la possibilité de recourir à ce dispositif de surveillance, auquel il peut être recouru lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui.

170. Le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions applicables au traitement des images des personnes placées en cellule de garde à vue ou de retenue douanière relèvent du champ d'application de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, transposée au titre III de la loi n° 78 17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui, aux termes de l'article 87 de cette loi, porte sur le traitement de données à caractère personnel « *à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* ». En outre, le règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données s'applique là où la directive précédemment citée ne régit pas les traitements considérés.

171. Le Conseil d'Etat rappelle que, dans sa décision n° 2021-835 DC du 21 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en permettant de placer sous vidéosurveillance une personne placée en garde à vue ou en retenue douanière pour prévenir les risques d'évasion et les menaces qu'elle pourrait présenter pour elle-même ou pour autrui, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, mentionnées à l'article 87 de la loi du 6 janvier 1978.

172. Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de la seule finalité de prévention des atteintes à la personne détenue par suicide ou violence en garde à vue ou retenue douanière aujourd'hui assignée à ce traitement de données, ni les exigences constitutionnelles ou conventionnelles, de manière générale, ni le texte du règlement (UE) 2016/679 et de la directive (UE) 2016/680 n'exigent que des données traitées soient par ailleurs enregistrées. Il estime que la mesure envisagée, qui limite l'usage de la vidéosurveillance au seul visionnage en temps réel des images captées, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Sur les dispositions n'appelant pas d'observation du Conseil d'Etat

173. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet notamment :

- de créer de peines pour non-respect du dessaisissement, d'aggraver le quantum des peines applicables au port et au transport d'explosifs et de produits pyrotechniques, d'étendre le champ du régime de signalement des articles pyrotechniques et d'étendre la procédure à juge unique à des infractions déterminées ;

- d'étendre la possibilité à tous les procureurs de la République, aujourd'hui réservée au procureur de la République anti-criminalité organisée et aux procureurs affectés dans des tribunaux où sont installés des juridictions interrégionales spécialisées, de leur propre initiative ou à la demande des services de renseignement, de communiquer à ces derniers des informations couvertes par le secret de l'enquête ou de l'information, en application de l'article 706-105-1 du code de procédure pénale ;

- de supprimer la limitation de durée de conservation de la qualité d'officier de police judiciaire applicable aux réservistes de la police et de la gendarmerie nationales et de confier de nouvelles prérogatives aux agents de police judiciaire, en leur permettant de réaliser des constatations en matière criminelle flagrante et d'exécuter des actes demandés par des parquets hors ressort, et à certains agents de police judiciaire adjoints, auxquels sera confiée la possibilité de recueillir des plaintes et de réaliser des auditions ;

- de transférer la charge de la domiciliation procédurale des victimes et témoins des commissariats de police et brigades de gendarmerie à des structures dont la liste sera déterminée par décret.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve de précisions et d'améliorations de rédaction qu'il suggère au Gouvernement de retenir.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 19 mars 2026.