

# LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

N° 116

Septembre 2023

## EDITO

Avec la fin de la période estivale, *La Veille juridique* reprend son rythme de croisière. Les sujets de droit ne manquent pas, avec l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), en date du 20 septembre, qui a maintenu sa jurisprudence restrictive au regard de la conservation des données de connexion, position très défavorable aux enquêtes, comme les magistrats français le reconnaissent. Le Conseil constitutionnel (décision QPC) a validé, quant à lui, l'article L. 272-1 du Code de la sécurité intérieure permettant aux forces de l'ordre d'accéder en permanence aux parties communes des immeubles à usage d'habitation. Il a toutefois assorti sa décision d'une réserve d'interprétation : le législateur a poursuivi les objectifs de valeur

*(Suite page 2)*

**Edito**

constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions. Toutefois, si les dispositions contestées reconnaissent aux forces de l'ordre un droit d'accès à ces parties communes aux fins d'intervention, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de leur permettre d'accéder à ces lieux pour d'autres fins que la réalisation des seuls actes que la loi les autorise à accomplir pour l'exercice de leurs missions. Par ailleurs, les dispositions contestées ne leur permettent pas d'accéder à des lieux susceptibles de constituer un domicile. En outre, l'Assemblée nationale examine le projet de loi pour sécuriser et réguler l'espace numérique qui adapte au droit français les règlements *Digital Market Act* et *Digital Services ACT*. Un amendement retiré, relatif à l'interdiction de l'usage d'un VPN dans les échanges sur les réseaux sociaux, souligne la difficulté que rencontre le législateur, lorsqu'il veut créer une norme qui n'est pas en adéquation avec l'état des technologies. Il faut impérativement renforcer le lien entre les sciences dures et les sciences humaines et sociales, sous peine de rendre le droit inapplicable.

Bonne lecture de cette *Veille* de rentrée !

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

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



# SOMMAIRE



## **Déontologie et sécurité**

La liberté d'expression du policier syndicaliste..... [6](#)

## **Droit de l'espace numérique**

Législation européenne. Règlement E-Evidence..... [16](#)

## **Police administrative**

Le contrat d'engagement européen, arme de lutte contre les atteintes à la sûreté de l'État..... [30](#)

## **Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

Les recommandations de la mission parlementaire sur les missions et l'attractivité des polices municipales ..... [42](#)

## **Actualité institutionnelle européenne**

L'Europe de la sécurité intérieure ..... [56](#)



*Marc-Antoine GRANGER*

## La liberté d'expression du policier syndicaliste

*Note sous TA Versailles, 2 février 2023, n° 2102509*

La question de la liberté d'expression du policier de la police nationale, représentant syndical, n'est pas nouvelle. Elle est toujours d'actualité, comme en témoigne le jugement rendu le 2 février 2023 par le tribunal administratif de Versailles<sup>1</sup>.

Cette affaire est connue puisqu'elle a fait l'objet d'un fort retentissement médiatique<sup>2</sup>. En l'espèce, un gardien de la paix affecté au service de renseignement territorial de Versailles et secrétaire général du syndicat VIGI-ministère de l'Intérieur est révoqué le 12 mars 2021 par une décision du ministre de l'Intérieur en raison de la publication d'un tract sur le site Internet, ainsi que sur les comptes Facebook et Twitter, de ce syndicat. Comme le rapporte le jugement commenté, « *le tract comportait une photo du directeur général de la police nationale avec une bulle énonçant : "après 110 suicides depuis ma prise de fonctions, de la fraude aux élections pro, la répression de la liberté syndicale, la falsification des chiffres de la délinquance, je pars épuisé en retraite anticipée, trois ans en avance", en dessous du dessin d'une tache de sang et d'une*

---

<sup>1</sup>. TA Versailles, 2 février 2023, n° 2102509.

<sup>2</sup>. Voir, par exemple : Le secrétaire général du syndicat Vigi révoqué pour avoir critiqué la hiérarchie. *Le Figaro* avec *AFP* (site web), 16 mars 2021, et : Police : la révocation du secrétaire général du syndicat Vigi annulée par la justice. *AFP*, 3 février 2023.

## Déontologie et sécurité

*banderole en anglais indiquant "scène de crime, ne pas franchir". À la droite de ce photomontage, figurait le titre suivant, en caractères bleus de grande taille : "Nous avons demandé sa démission, mais le DGPN a choisi la fuite". Ce tract reprochait ensuite au directeur général de la police nationale plus de 110 suicides de policiers, une fraude "massive" aux élections professionnelles, d'avoir soutenu un "médecin agresseur sexuel" ou encore la falsification des chiffres de la délinquance. Il mettait également de manière nominative en cause le ministre de l'Intérieur et le préfet de police. Il se terminait par une citation de Philippe Meyer sur la différence entre les Hommes courageux et les Hommes lâches, en caractère gras de grande taille : "La différence entre un Homme courageux et un Homme lâche est très simple. C'est une question d'amour. Un lâche s'aime... un lâche ne se préoccupe que de son propre corps et l'aime plus que tout. Un courageux aime les autres d'abord et lui-même en dernier" »<sup>3</sup>.*

À la suite de sa révocation, le policier saisit le tribunal administratif de Versailles le 25 mars 2021 d'un recours pour excès de pouvoir, assorti d'une demande de suspension en référé.

Par une ordonnance du 16 avril 2021<sup>4</sup>, le juge du référé-suspension du tribunal administratif suspend l'exécution de l'arrêté de révocation, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond, car le moyen tiré de ce que le ministre a pris une sanction disciplinaire d'une sévérité disproportionnée était « *de nature, en l'état de l'instruction, à créer*

---

<sup>3</sup>. TA Versailles, 2 février 2023, préc., § 6.

<sup>4</sup>. TA Versailles, ord., 16 avril 2021, n° 2102510.

## Déontologie et sécurité

*un doute sérieux quant à la légalité* »<sup>5</sup> de cet arrêté. Le 28 avril 2021, le ministre de l'Intérieur s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État, en vain, le pourvoi ayant été rejeté au motif que, sans commettre d'erreur de droit, le juge du référé avait porté sur les faits qui lui étaient soumis « *une appréciation souveraine exempte de dénaturation* »<sup>6</sup>.

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire au fond, le policier sanctionné demande au tribunal, à titre principal, d'annuler la décision de sanction du 12 mars 2021 ou, à titre subsidiaire, de la réformer en ce que cette sanction était disproportionnée. Sans surprise, il présente également des conclusions tendant, sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative (CJA), au remboursement des frais exposés par lui et non compris dans les dépens, c'est-à-dire des frais dits « *irrépétibles* », tels que les honoraires d'avocat.

Par le jugement du 2 février 2023, le tribunal administratif de Versailles déclare irrecevables les conclusions présentées à titre subsidiaire<sup>7</sup>, mais fait droit aux conclusions aux fins d'annulation, tout en condamnant l'État à verser au demandeur la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 susvisé. À ce stade,

---

5. *Idem*, § 8.

6. CE, 5<sup>e</sup> chambre, 30 décembre 2021, n° 452095, § 6.

7. Rappelons que le juge du fond, statuant comme juge de l'excès de pouvoir, est dépourvu du pouvoir de réformation. Il s'agit de préserver le pouvoir d'appréciation de l'administration dans l'exercice de ses attributions. Pour quelques développements sur ce point, voir, par exemple : DEFOORT Benjamin, ROUQUETTE Rémi. *Petit traité du procès administratif*. Praxis Dalloz, 2023/2024, section 5 (« Conclusions de réformation ») du chap. 322 (« Conclusions admissibles »).

## Déontologie et sécurité

deux observations peuvent être formulées s'agissant de cette annulation. D'une part, elle n'a qu'un « *effet platonique* » pour le justiciable, dès lors que la décision de sanction avait été précédemment suspendue par le juge du référé. D'autre part, elle pourrait donner l'impression que la sanction n'était pas méritée. Écartons immédiatement ce faux-semblant. En effet, le policier a bien commis des manquements déontologiques susceptibles de justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire. En revanche, s'il y a annulation, c'est que la révocation (sanction du quatrième groupe particulièrement lourde en ce qu'elle conduit à rompre définitivement le lien entre le policier et le service public) constitue une sanction disciplinaire disproportionnée. Cela étant dit, pour commenter ce jugement, le parti pris consistera à présenter le cadre de référence du contrôle (I), avant de s'intéresser à son exercice au cas présent (II).

### I. Le cadre de référence du contrôle

La liberté syndicale est pleinement reconnue en droit positif, à commencer par la Constitution<sup>8</sup> qui la protège dans ses deux

---

**8.** La liberté syndicale est consacrée par les sixième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Du reste, le Conseil constitutionnel considère qu'« *il incombe au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État, de poser des règles propres à garantir la participation des organisations syndicales à la détermination collective des conditions de travail* » : Cons. const., décision n° 2021-956 QPC du 10 décembre 2021, Union fédérale des syndicats de l'État - CGT et autres (Modification et dénonciation des accords collectifs dans la fonction publique), § 5.



## Déontologie et sécurité

dimensions individuelle et collective. En outre, figurant parmi les « *droits les plus précieux de l'Homme* », la liberté d'expression est aussi consacrée par le bloc de constitutionnalité<sup>9</sup> et, précisément, par l'article 11 de la Déclaration de 1789<sup>10</sup>. En droit de la fonction publique, on sait que les agents publics, représentants syndicaux, « *ont le droit, lorsqu'ils s'acquittent du mandat dont ils sont chargés, de s'exprimer avec la vivacité et le mordant que peut justifier leur souci de bien remplir leur mandat* »<sup>11</sup>. Toutefois, cette liberté d'expression n'est pas absolue. C'est ce qui ressort des textes déontologiques et de la jurisprudence applicables, rappelés par le tribunal administratif dans son jugement du 2 février 2023.

En premier lieu, le juge administratif reproduit trois articles du Code de la sécurité intérieure, à savoir précisément les articles R. 434-12, R. 434-14 et R. 434-29. D'abord, l'article R. 434-12 interdit au policier de se départir de sa dignité et lui impose de s'abstenir, en tout temps, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale. Ensuite, l'article R. 434-14 oblige le policier à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre

---

<sup>9</sup>. Sur la notion de bloc de constitutionnalité, voir GRANGER, Marc-Antoine. *Fiches de contentieux constitutionnel*. Ellipses, janvier 2023, p. 77-81.

<sup>10</sup>. L'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

<sup>11</sup>. CHAPUS, René. *Droit administratif général*. Tome 2, Montchrestien, Domat droit public, 15 éd., 2001, p. 250.

## Déontologie et sécurité

à inspirer en retour respect et considération. Enfin, et surtout, l'article R. 434-29 mérite d'être cité *in extenso* : « *Le policier est tenu à l'obligation de neutralité. \ Il s'abstient, dans l'exercice de ses fonctions, de toute expression ou manifestation de ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques. \ Lorsqu'il n'est pas en service, il s'exprime librement dans les limites imposées par le devoir de réserve et par la loyauté à l'égard des institutions de la République. \ Dans les mêmes limites, les représentants du personnel bénéficient, dans le cadre de leur mandat, d'une plus grande liberté d'expression* ».

En second lieu, le juge mobilise la formulation jurisprudentielle de principe, adoptée par le Conseil d'État<sup>12</sup>, s'agissant de la liberté d'expression des agents publics exerçant des fonctions syndicales : « *Si les agents publics qui exercent des fonctions syndicales bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent, cette liberté doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques et des contraintes liées à la sécurité et au bon fonctionnement du service. En particulier, des propos ou un comportement agressifs à l'égard d'un supérieur hiérarchique ou d'un autre agent sont susceptibles, alors même qu'ils ne seraient pas constitutifs d'une infraction pénale, d'avoir le caractère d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire* »<sup>13</sup>.

Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre de son mandat

---

<sup>12</sup>. Sur cette formulation de principe, voir, par exemple, CE, 27 janvier 2020, n° 426569, § 2 et CE, 30 décembre 2021, n° 445128, § 2.

<sup>13</sup>. TA Versailles, 2 février 2023, préc., § 3.

## Déontologie et sécurité

syndical, le policier bénéficie d'une liberté d'expression renforcée, mais qu'il ne peut pas tout dire, de même qu'il ne peut pas tout faire, soit, par exemple, s'associer à un acte collectif d'indiscipline<sup>14</sup>. **On retiendra donc que la liberté d'expression particulière du policier ayant la qualité de représentant syndical est « tempérée »<sup>15</sup> par le respect des obligations déontologiques, ainsi que, par les contraintes liées à la sécurité et au bon fonctionnement du service public.** En guise d'illustration jurisprudentielle, dans son arrêt Bitauld du 23 avril 1997<sup>16</sup>, le Conseil d'État juge que manque gravement à son devoir de réserve le brigadier de la police nationale, déchargé de service pour exercer un mandat syndical, qui rédige plusieurs publications, parues notamment dans la revue *Police et Sécurité*, presque exclusivement consacrées à une critique violente de la politique suivie en différents domaines par le Gouvernement et à la mise en cause en termes injurieux des autorités de l'État, comportant des incitations à l'indiscipline collective.

L'exercice du contrôle au cas d'espèce a conduit le juge administratif à considérer que le requérant avait manqué à ses obligations

---

<sup>14</sup>. Dans son arrêt Bo du 1<sup>er</sup> décembre 1967 (n° 67957), le Conseil d'État a jugé qu'un brigadier des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ne peut pas se prévaloir de sa qualité de délégué syndical pour s'associer à une démarche faite auprès du commandant de groupe pour lui notifier le refus du personnel d'obéir aux ordres reçus.

<sup>15</sup>. Expression empruntée au professeur Emmanuel Aubin. La liberté d'expression du représentant syndical. *AJCT*, 2021, p. 12.

<sup>16</sup>. CE, 23 avril 1997, Bitauld, n° 144038.

Déontologie et sécurité

déontologiques.

## II. L'exercice du contrôle au cas d'espèce

**Des manquements avérés à la déontologie.** Suivant les conclusions de son rapporteur public<sup>17</sup>, le tribunal administratif de Versailles juge que les faits reprochés au gardien de la paix, en qualité de secrétaire général du syndicat VIGI-ministère de l'Intérieur, sont fautifs. Deux éléments du dossier ont emporté la conviction du juge : la teneur de la publication litigieuse et les modalités de sa diffusion. *Primo*, en raison de son caractère virulent et polémique et du discrédit qu'il jette sur les plus hauts responsables de la police nationale, le tract excède les limites de la liberté d'expression particulière dont bénéficie le policier dans l'exercice de ses fonctions syndicales, en raison de la réserve à laquelle il est tenu à l'égard des autorités publiques<sup>18</sup>. Ce tract est aussi susceptible de nuire à la réputation de la police nationale, compte tenu des allégations graves qu'il comporte concernant, en particulier, la falsification des données relatives à la délinquance et aux fraudes

---

<sup>17</sup>. Selon le rapporteur public, « les faits sont pleinement fautifs, constituent un manquement au devoir de réserve et nous n'avons absolument aucun doute là-dessus. Comme le souligne à cet égard Christian Vigouroux (*Déontologie des fonctions publiques*. Dalloz, 2006, n°s 43-121), "même chargés de responsabilités syndicales, manquent à leur obligation de réserve les agents qui dépassent la libre critique pour verser dans le dénigrement de l'institution au service de laquelle ils sont, en principe, placés" ». In : MARC, Emmanuelle. L'équilibre délicat entre sanction de l'outrance et préservation de la liberté d'expression syndicale. *AJDA*, 2023, p. 627.

<sup>18</sup>. TA Versailles, 2 février 2023, préc., § 7.

## Déontologie et sécurité

réitérées qu'aurait commises le DGPN<sup>19</sup>. *Secundo*, parce qu'il a été « diffusé au-delà du seul cercle des agents dont le syndicat entend défendre les intérêts », le tract « a été de nature à porter atteinte au bon fonctionnement du service »<sup>20</sup>.

**Des manquements justifiant une sanction disciplinaire.** On sait qu'en vertu de l'article R. 434-27 du CSI, « tout manquement du policier ou du gendarme aux règles et principes définis par le (...) code de déontologie l'expose à une sanction disciplinaire en application des règles propres à son statut, indépendamment des sanctions pénales encourues le cas échéant ». Pour le tribunal administratif de Versailles, en publiant son tract, le secrétaire général du syndicat VIGI-ministère de l'Intérieur a commis plusieurs manquements à la déontologie « de nature à justifier qu'une sanction disciplinaire (lui) soit infligée »<sup>21</sup>. Dès lors, l'ultime question était de savoir si la révocation-sanction prononcée à son encontre par le ministre de l'Intérieur était ou non proportionnée aux faits commis.

**Une sanction-révocation disproportionnée.** Dans le sillage de la célèbre jurisprudence Dahan de 2013<sup>22</sup>, le tribunal administratif de Versailles rappelle qu'il lui appartient d'exercer un contrôle normal afin de vérifier si la sanction retenue était proportionnée à la gravité des fautes. Disons-le d'emblée, le « passé » du demandeur ne jouait pas en sa faveur. C'est ce que relève le juge en ces termes : « //

---

<sup>19</sup>. *Ibid.*

<sup>20</sup>. *Id.*, § 8.

<sup>21</sup>. *Id.*, § 12.

<sup>22</sup>. CE, 13 novembre 2013, Dahan, n° 347704.

Déontologie et sécurité

*ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 21 juin 2019 devenu définitif, la sanction disciplinaire de l'exclusion temporaire de douze mois, dont six mois avec sursis, a été infligée [au requérant] pour des faits similaires à ceux en litige relatifs à la publication de tracts et courriers mettant en cause différents responsables de la police nationale sur le site internet du syndicat VIGI-ministère de l'Intérieur. [Le requérant] a repris ses fonctions le 3 janvier 2020, cinq jours avant la publication du tract litigieux du 8 janvier 2020 »<sup>23</sup>. Toutefois, malgré cette précédente sanction et en dépit de la gravité des nouveaux manquements aux obligations déontologiques, le tribunal juge que « la sanction de la révocation, sanction la plus sévère sur l'échelle des sanctions, présente, au regard de la liberté d'expression renforcée dont bénéficient les agents publics exerçant des fonctions syndicales, un caractère disproportionné »<sup>24</sup>. On comprendra que si le policier n'avait pas disposé d'un mandat syndical, il aurait dû être révoqué<sup>25</sup>. Quoi qu'il en soit, l'annulation prononcée semble cohérente avec la jurisprudence du Conseil d'État. Même si tout est affaire de casuistique, notons, à titre de comparaison que, dans*

---

<sup>23</sup>. TA Versailles, 2 février 2023, préc., § 13.

<sup>24</sup>. *Id.*, § 14.

<sup>25</sup>. Voir, en ce sens, les conclusions du rapporteur public (le requérant « ne serait pas représentant syndical, il devrait être révoqué et nous n'avons aucun doute là-dessus » : MARC, Emmanuelle, *op. cit.* note 17, p. 12) et l'ordonnance rendue le 16 avril 2021 dans cette même affaire (il n'est pas reproché au requérant « une faute dans l'exercice de ses fonctions de gardien de la paix affecté au service départemental du renseignement territorial des Yvelines, mais une faute en tant que secrétaire général, responsable des publications du syndicat Vigi-ministère de l'Intérieur » : TA Versailles, ord., 16 avril 2021, préc., § 8).

## Déontologie et sécurité

l'affaire Bitauld précitée, le Conseil d'État a décidé qu'en rétrogradant l'intéressé du grade de brigadier 3<sup>e</sup> échelon à celui de sous-brigadier 10<sup>e</sup> échelon, le ministre n'avait pas commis une erreur manifeste d'appréciation.

\* \* \*

En définitive, même s'ils bénéficient d'une liberté d'expression particulière, les policiers représentants syndicaux ne disposent pas d'une « *immunité syndicale* ». En cas de manquement à leurs obligations déontologiques, ils encourent une sanction qui devra être proportionnée à ces manquements. Gardons à l'esprit cet avertissement formulé par M. le président Bernard Stirn dans ses conclusions sur l'arrêt *Ministre de l'Intérieur contre Occelli* : « *Le pouvoir disciplinaire (...) n'a pas nécessairement (...) à déboucher sur des sanctions majeures* »<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup>. Bernard Stirn, concl. sur CE, 13 juin 1990, *Ministre de l'Intérieur c. Occelli*, n° 112997.

**Droit de l'espace numérique**

*Général d'armée (2S) Marc Watin-Augouard*

**Législation européenne  
Le règlement E-Evidence**

Le 12 juillet 2023, l'Union européenne (UE) a publié le règlement E-Evidence qui a pour objectif d'accélérer la production de données pouvant servir de preuves numériques dans une procédure pénale. Ce règlement institue une injonction de production de données et une injonction de conservation de données, adressées directement aux prestataires qui offrent des services au sein de l'Union, que les données soient stockées au sein d'un État membre ou d'un pays tiers.

**Une difficile gestation**

L'UE le reconnaît elle-même : 85 % des preuves sont des preuves numériques ; 50 % d'entre elles sont stockées à l'extérieur des frontières, notamment en raison du développement de l'informatique dans les nuages. Plus complexe encore est la situation où la preuve est fragmentée : le texte d'un mail est stocké dans un data center à l'étranger et sa pièce jointe dans un autre data center situé dans un autre État...

Le système classique des traités d'assistance mutuelle (*Mutual Legal Assistance Treaty*), lequel impose un circuit de magistrat à magistrat, est trop lent et trop complexe au regard de la volatilité des preuves numériques. Il était donc urgent de légiférer pour offrir



## Droit de l'espace numérique

aux États membres un dispositif unique et efficace.

Si la métamorphose numérique connaît une vitesse exponentielle, le tempo de l'UE semble épouser un rythme qui correspond bien aux pratiques du dix-neuvième ou du vingtième siècle : six ans pour élaborer un Règlement général sur la protection des données (RGPD), sept pour publier E-Evidence (preuves électroniques), règlement demandé, en 2016, par le Conseil de l'Union. Pendant que les gouvernants, parlementaires et fonctionnaires de la Commission débattent, le cyberspace se développe, loin des querelles ou des divergences. Le 17 avril 2018, la Commission a présenté un projet qui, après négociations entre les États membres, a débouché, non sans mal, le 7 décembre 2018, sur une proposition du Conseil des ministres de l'UE. Mais, dans le courant de l'année 2019, le Parlement, notamment sa commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), a profondément remanié le texte, sous l'influence de la rapporteure, Birgit Sippel. Cette démarche a créé une vive tension, car le rapport, avec 267 amendements, dénaturait profondément le projet de la Commission. Rien que sur le titre les divergences étaient fortes ; le Parlement souhaitait un règlement sur les « *informations électroniques* », tandis que la Commission maintenait sa volonté de traiter des « *preuves électroniques* ». Mais les difficultés n'étaient pas limitées à une querelle sémantique, puisque de nombreux points d'achoppement apparaissaient dès la publication du texte de la Commission. Le trilogue a été particulièrement laborieux.

## Droit de l'espace numérique

Finalement, après de longues négociations, le règlement E-Evidence<sup>1</sup> a été enfin publié, le 12 juillet 2023. Il n'est jamais trop tard pour bien faire, même s'il y a urgence à accéder de manière plus rapide aux données susceptibles de servir de preuve dans un procès pénal.

Le règlement sur les preuves électroniques offre un mécanisme permettant aux autorités en charge d'enquêtes pénales de demander les données directement aux prestataires de services. Ceux-ci ont l'obligation de les produire ou de les conserver, quel que soit leur emplacement, c'est-à-dire même si ces données sont stockées dans un autre Etat membre ou dans un pays extérieur à l'Union. Les Américains l'ont compris au travers du *Cloud Act*, texte qui suscite encore de très nombreuses réserves au sein de l'Union, relatives notamment à sa portée extraterritoriale qui caractérise pourtant aussi le règlement E-Evidence.

### Les prestataires de service concernés

E-Evidence s'applique aux fournisseurs de services qui proposent des services dans l'Union.

Sont considérés comme « *fournisseur de services* » au sens du

---

<sup>1</sup>. RÈGLEMENT (UE) 2023/1543 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 12 juillet 2023, relatif aux injonctions européennes de production et aux injonctions européennes de conservation concernant les preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales et aux fins de l'exécution de peines privatives de liberté prononcées à l'issue d'une procédure pénale.

## **Droit de l'espace numérique**

règlement :

- Les services de communications électroniques : services d'accès à Internet, services de communications interpersonnelles et services consistant entièrement ou principalement en la transmission de signaux, tels que les services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine et pour la radiodiffusion (Art. 2 point 4 de la directive (UE) 2018/1972) ;
- Les services d'attribution de noms de domaine sur l'Internet et de numérotation IP, tels que l'attribution d'adresses IP, les services du registre de noms de domaine, les services du bureau d'enregistrement de noms de domaine et les services d'anonymisation et d'enregistrement fiduciaire liés aux noms de domaine ;
- Les services de la société de l'information<sup>2</sup> qui permettent à leurs utilisateurs de communiquer entre eux ou permettent de stocker ou de traiter d'une autre manière les données pour le compte des utilisateurs auxquels le service est fourni, à condition que le stockage de données soit une composante déterminante du service fourni à l'utilisateur.

Proposent des services au sein de l'Union, les prestataires qui permettent aux personnes physiques ou morales d'un État membre d'utiliser les services énumérés ci-dessus. Ces prestataires doivent

---

<sup>2</sup>. Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

## **Droit de l'espace numérique**

avoir un lien substantiel, fondé sur des critères factuels spécifiques, avec l'État membre ; un tel lien substantiel est réputé exister lorsque le fournisseur de services dispose d'un établissement dans un État membre ou, en l'absence d'un tel établissement, lorsqu'il existe un nombre significatif d'utilisateurs dans un ou plusieurs États membres ou lorsqu'il existe un ciblage des activités sur un ou plusieurs États membres.

Les prestataires sont sollicités par le biais d'injonctions de production (EPOC) et d'injonctions de conservation de données (EPOC-PR) qui sont identiques pour tous les États membres, lesquels pouvaient avoir jusqu'alors des comportements différents à l'égard des prestataires, avec des disparités juridiques contraires à la logique de l'Union.

Ces injonctions sont adressées à un établissement désigné ou à un représentant légal d'un fournisseur de services proposant des services dans l'Union, lorsque cet établissement désigné ou ce représentant légal est situé dans un autre État membre lié par le règlement (ce qui est logique, puisqu'il s'agit d'une procédure transfrontalière).

Une injonction européenne de production est adressée au fournisseur de services agissant en qualité de responsable du traitement, conformément au RGPD, sauf si celui-ci ne peut pas être identifié malgré des efforts raisonnables de la part de l'autorité d'émission ou si le fait de s'adresser à lui peut nuire à l'enquête. Elle peut, dans ce cas, être adressée directement au prestataire de services qui stocke ou traite les données pour le compte du responsable du traitement.

## **Droit de l'espace numérique**

L'injonction européenne de conservation a pour objectif d'empêcher le retrait, la suppression ou la modification de données en vue de l'émission d'une demande de production ultérieure de ces données au moyen de l'entraide judiciaire, d'une décision d'enquête européenne ou d'une injonction européenne de production.

Dans tous les cas, les données doivent être déjà stockées, ce qui interdit le recours aux injonctions pour obtenir des données en devenir.

En cas de refus, une sanction pécuniaire peut être imposée, dont le montant peut aller jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total du fournisseur de services, calculé sur l'exercice précédent.

## **La hiérarchie des données et ses conséquences sur la procédure**

Les autorités judiciaires doivent pouvoir accéder à différentes données traditionnellement classées en trois catégories : données relatives aux abonnés (qui détient tel compte, telle adresse mail ?), données relatives au trafic (localisation des communications, compte émetteur, compte récepteur), données de contenu hébergées sur des serveurs (contenu échangé au moyen de services de communication électronique, notamment sous forme de texte, de voix, de documents vidéo, d'images et de son).

Le règlement distingue quatre catégories de données : les données des abonnés, les données « *permettant seulement d'identifier l'utilisateur* », les autres données de trafic et celles de contenu. Il opère donc une distinction au sein de données de trafic, les « *autres*

## Droit de l'espace numérique

*données » étant jugées plus intrusives dans la vie privée. Cette distinction n'apparaît pas dans la Convention de Budapest (Art. 1(d)) qui les définit comme « toutes données ayant trait à une communication passant par un système informatique, produites par ce dernier en tant qu'élément de la chaîne de communication, indiquant l'origine, la destination, l'itinéraire, l'heure, la date, la taille et la durée de la communication ou le type du service sous-jacent ». Comme le souligne la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans son arrêt du 6 octobre 2020<sup>3</sup>, « les données relatives au trafic et les données de localisation sont susceptibles de révéler des informations sur un nombre important d'aspects de la vie privée des personnes concernées, y compris des informations sensibles, telles que l'orientation sexuelle, les opinions politiques, les convictions religieuses, philosophiques, sociétales ou autres ainsi que l'état de santé, alors que de telles données jouissent, par ailleurs, d'une protection particulière en droit de l'Union. »*

### Les données définies par le règlement E-Evidence (Art. 3)

« **“Données relatives aux abonnés”** : toutes données détenues par un fournisseur de services concernant l'abonnement à ses services, relatives à :

a) L'identité d'un abonné ou d'un client, telles que le nom, la date de naissance, l'adresse postale ou géographique, les données de

<sup>3</sup>. CJUE, 6 octobre 2020, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18, La Quadrature du Net, French Data Network, Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs et Igwan.net.

## Droit de l'espace numérique

facturation et de paiement, le numéro de téléphone ou l'adresse électronique fournis ;

b) le type de service et sa durée, y compris les données techniques et les données identifiant les mesures techniques connexes ou les interfaces utilisées ou fournies par l'abonné ou le client au moment du premier enregistrement ou de la première activation, et les données relatives à la validation de l'utilisation du service, à l'exclusion des mots de passe ou autres moyens d'authentification utilisés à la place d'un mot de passe qui sont fournis par un utilisateur ou créés à la demande d'un utilisateur ;

**“Données demandées à la seule fin d'identifier l'utilisateur” :** les adresses IP et, si nécessaire, les ports de provenance et l'horodatage pertinents, à savoir la date et l'heure, ou les équivalents techniques de ces identifiants et les informations connexes, lorsque les services répressifs ou les autorités judiciaires les demandent à la seule fin d'identifier l'utilisateur dans le cadre d'une enquête pénale spécifique.

**“Données relatives au trafic” :** les données relatives à la fourniture d'un service proposé par un fournisseur de services qui servent à fournir des informations contextuelles ou supplémentaires sur ce service et qui sont générées ou traitées par un système d'information du fournisseur de services, tels que la source et la destination d'un message ou un autre type d'interaction, l'emplacement du dispositif, la date, l'heure, la durée, la taille, le routage, le format, le protocole utilisé et le type de compression, et d'autres métadonnées de

## Droit de l'espace numérique

communications électroniques et des données, autres que les données relatives aux abonnés, relatives au début et à la fin d'une session d'accès d'un utilisateur à un service, telles que la date et l'heure d'utilisation, la connexion et la déconnexion du service ;

**“Données relatives au contenu”** : toutes données dans un format numérique telles que du texte, de la voix, des vidéos, des images et du son, autres que les données relatives aux abonnés ou les données relatives au trafic. »

Cette énumération ne met pas en évidence la hiérarchie des données qui se traduit par des différences tenant compte du caractère plus ou moins intrusif dans la vie privée.

### Distinction relative aux infractions poursuivies

Pour les données relatives aux abonnés ou celles demandées « *à la seule fin d'identifier l'utilisateur* », l'injonction de production peut être émise pour toutes les infractions pénales et pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté d'au moins quatre mois, prononcées, à l'issue d'une procédure pénale, par une décision qui n'a pas été rendue par défaut, dans les cas où la personne condamnée s'est soustraite à la justice. En revanche, s'agissant des injonctions de production visant les « *autres données de trafic* » ou les contenus, les restrictions sont plus importantes relativement au quantum de la peine attaché à l'infraction, puisqu'une durée maximale d'au moins trois ans est exigée. En



## **Droit de l'espace numérique**

revanche, aucune limite n'est fixée pour les infractions commises partiellement ou totalement *via* un système d'information<sup>4</sup>, ce qui montre que la particularité de la cybercriminalité a été prise en compte, notamment en raison de l'effet cumulatif d'infractions de gravité moindre. En ce qui concerne l'exécution des peines ou des mesures privatives de liberté, il n'y a pas de différence. Dans la mesure où la conservation de données est moins intrusive que leur production, une injonction européenne de conservation peut être émise pour toutes les infractions pénales et pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté d'au moins quatre mois, prononcées, à l'issue d'une procédure pénale, par une décision qui n'a pas été rendue par défaut, dans les cas où la personne condamnée s'est soustraite à la justice. Les conditions sont identiques à celles prévues pour l'injonction de production portant sur les données relatives aux abonnés ou visant à obtenir des données demandées à la seule fin d'identifier l'utilisateur.

---

**4.** Infractions prévues par la directive (UE) 2019/713 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces (art 3 à 8), par la directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie (art 3 à 7), par la directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information (art 3 à 8) et par la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme (art. 3 à 12 et 14).

## Droit de l'espace numérique

### Distinction selon l'autorité compétente

La distinction au sein des données de trafic a des incidences sur la procédure, en ce qui concerne les pouvoirs du procureur, autorité qui n'est pas reconnue comme indépendante par la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>5</sup>.

S'agissant de l'injonction de production, deux cas se présentent selon les données recherchées .

Lorsqu'il s'agit de recueillir des données relatives aux abonnés ou visant à obtenir des données demandées à la seule fin d'identifier l'utilisateur, l'injonction doit être émise par un juge, une juridiction ou un procureur, compétents au regard de l'enquête. Elle peut être aussi initiée par toute autorité compétente définie par l'État d'émission qui, dans l'affaire concernée, agit en sa qualité d'autorité chargée de l'enquête dans les procédures pénales ayant compétence pour ordonner la collecte de preuves conformément au droit national. Toutefois, dans ce cas, l'intervention de l'autorité judiciaire est requise pour valider l'injonction européenne de production, après examen de sa conformité aux conditions d'émission prévues dans le règlement, par un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur dans l'État d'émission.

L'injonction européenne de production pour obtenir des données

---

<sup>5</sup>. CEDH, 10 juill. 2008, n° 3394/03, *Medvedyev c/ France*. La Cour EDH a considéré que « *force est (...) de constater que le procureur de la République n'est pas une "autorité judiciaire" au sens que la jurisprudence de la cour donne à cette notion [car] il lui manque (...) l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié* ».

## **Droit de l'espace numérique**

relatives au trafic, autres que celles demandées « *à la seule fin d'identifier l'utilisateur* », ou visant à obtenir des données relatives au contenu, ne peut être émise que par des magistrats du siège, les procureurs étant exclus. Il en est de même s'agissant de la validation par un magistrat des injonctions initiées par une autorité compétente. Le procureur est ainsi exclu des autorités judiciaires, seules compétentes pour protéger les atteintes les plus graves à la vie privée.

### **Distinction selon l'obligation de notification**

Les injonctions de production relatives aux données de trafic « *autres que celles demandées à la seule fin d'identifier l'utilisateur* » doivent faire l'objet d'une notification adressée par l'autorité chargée de la transmission administrative des injonctions et des notifications à l'autorité correspondante de l'État membre concerné.

### **La procédure d'urgence**

L'urgence permet aux autorités compétentes de demander une validation ex post, sans retard injustifié, au plus tard dans les 48 heures. Il en est ainsi s'il existe une menace imminente pour la vie, l'intégrité physique ou la sécurité d'une personne ou pour une infrastructure critique, lorsque l'arrêt ou la destruction de cette infrastructure critique entraînerait une menace imminente pour la vie, l'intégrité physique ou la sécurité d'une personne, notamment en portant gravement atteinte à la fourniture de produits de base à la population ou à l'exercice des fonctions essentielles de l'État.

## **Droit de l'espace numérique**

Cette procédure d'urgence s'applique à l'injonction européenne de production concernant les données relatives aux abonnés ou les données demandées à la seule fin d'identifier l'utilisateur et aux injonctions de conservation.

Dans les mêmes cas d'urgence, lorsque l'établissement désigné ou le représentant légal d'un fournisseur de services ne réagit pas à une injonction de production ou à une injonction de conservation dans les délais, cette injonction peut être adressée à tout autre établissement ou représentant légal du fournisseur de services dans l'Union.

\*\*\*

Le règlement entre en application dès sa publication, sans qu'il soit besoin de le transposer, comme c'est le cas pour une directive. Il entre en vigueur après l'ouverture à la ratification du Deuxième protocole additionnel de la Convention de Budapest, relatif à la lutte contre la cybercriminalité. L'Union européenne étant un élément moteur de cette Convention, la compatibilité avec cet instrument ne pose pas de difficulté, puisqu'il poursuit un même objectif d'accélération d'accès aux données, mais avec un nombre d'États concernés (68) supérieur à celui des 27 États membres. S'agissant des États-Unis, l'UE a engagé des négociations, le 25 septembre 2019, en vue d'un accord transatlantique sur l'accès transfrontalier aux preuves électroniques aux fins de la coopération judiciaire en matière pénale. Ces négociations ont été suspendues, le temps de l'élaboration d'E-Evidence. Il est aujourd'hui nécessaire de trouver un accord. Comme le *Cloud Act*, E-Evidence a une portée extraterritoriale. Les critiques ont souvent porté sur la législation

**Droit de l'espace numérique**

américaine, certes floue sur certains points comme la définition du *serious crime*. Le vrai problème repose en vérité sur l'article 720 du *Foreign Intelligence Surveillance Act* (1978) (FISA) et l'*Executive Order* 12333, comme l'a encore souligné l'arrêt Schrems II de la CJUE. Les preuves numériques étant des données à caractère personnel, la décision d'adéquation de la Commission européenne, publiée le 12 juillet 2023, bien que sans doute prochainement contestée devant la CJUE, devrait faciliter l'élaboration d'un *executive agreement* entre l'Union et les États-Unis.

*Jérôme Millet*

## **Le contrat d'engagement républicain, arme de lutte contre les atteintes à la sûreté de l'État**

*CE, 30 juin 2023, n° 461962, Union syndicale Solidaires et a.*

Dans son discours sur la lutte contre les séparatismes prononcé le 2 octobre 2020 aux Mureaux, commune où servait le commandant Jean-Baptiste Salvaing, assassiné le 13 juin 2016 à son domicile avec sa compagne Jessica Schneider, par l'islamiste Larossi Abballa, décrit par le magistrat Marc Trevidic comme un « *bonhomme comme il en pullule dans les dossiers islamistes, imprévisible, dissimulateur* »<sup>1</sup>, le Président de la République, Emmanuel Macron, a eu le verbe puissant et le diagnostic lucide :

*« Ce à quoi nous devons nous attaquer, c'est le séparatisme islamiste. C'est un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d'une contre-société et dont les manifestations sont la déscolarisation des enfants, le développement de pratiques sportives, culturelles communautarisées qui sont le prétexte pour l'enseignement de principes qui ne sont pas conformes*

---

<sup>1</sup>. LECLERC, Jean-Marc. « Marc Trévidic : Le djihadiste Larossi Abballa, c'est moi qui l'ai mis en examen ». *Le Figaro*, 14 juin 2016.

## Police administrative

*aux lois de la République. C'est l'endoctrinement et par celui-ci, la négation de nos principes, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité humaine. Le problème, c'est cette idéologie, qui affirme que ses lois propres sont supérieures à celles de la République (...). Et il y a dans cet islamisme radical, puisque c'est le cœur du sujet, abordons-le et nommons-le, une volonté revendiquée, affichée, une organisation méthodique pour contrevenir aux lois de la République et créer un ordre parallèle, ériger d'autres valeurs, développer une autre organisation de la société, séparatiste dans un premier temps, mais dont le but final est de prendre le contrôle, complet celui-ci ».*

Annonçant un projet devenu loi confortant le respect des principes de la République en date du 24 août 2021 et à l'origine du succès d'une expression à laquelle l'ouvrage de Gérald Darmanin *Le séparatisme islamiste*<sup>2</sup> n'est pas étranger, le Président de la République identifiait les associations comme :

*« un pilier de notre pacte républicain (...). Nos associations sont des acteurs, des relais et dans notre histoire elles ont forgé hors du temps, si je puis dire, stricto sensu de la République ou de nos rites républicains ou du temps de l'école ou des temps consacrés, elles forgent un temps de*

---

**2.** DARMANIN, Gérald. *Le séparatisme islamiste. Manifeste pour la laïcité*, Ed. de l'Observatoire, 2021, 96 p.

**Police administrative**

*vie où nos valeurs sont en partage. Il est donc assez logique que celles et ceux qui portent ce projet de séparatisme islamiste aient investi le champ associatif parce qu'ils l'ont identifié comme la forme, en tout cas l'espace le plus efficace pour diffuser leurs idées. Rendre des services que des associations laïques ou que d'autres associations respectant la loi de la République ne rendaient plus, parfois que la République elle-même ne rendait plus et, par ce truchement, diffuser de manière subreptice, ou de manière très revendiquée, un message d'islam radical. Ce que nous constatons avec vous, avec les médias, les préfets, avec les universitaires qui travaillent le sujet, c'est que nombre d'associations proposant des activités sportives, culturelles, artistiques, linguistiques ou autres, qui ont pour raison d'être l'accompagnement des plus précaires ou l'aide alimentaire, déploient en réalité des stratégies assumées d'endoctrinement (...) Toute association sollicitant une subvention auprès de l'État ou d'une collectivité territoriale devra signer un contrat de respect des valeurs de la République et des exigences minimales de la vie en société, pour reprendre la formule du Conseil constitutionnel. Si le contrat est rompu, ses responsables devront rembourser car il est nécessaire que l'argent public ne serve pas à financer les séparatistes ; c'est d'évidence ».*



## Police administrative

C'est d'autant plus évident qu'il n'existe pas de droit des associations de recevoir des subventions<sup>3</sup>. Mieux : dans le cadre du contrat d'engagement républicain, les décisions de refus ou de récupération de subventions peuvent être prononcées en cas de « *manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité* »<sup>4</sup>. Trois articles de la loi confortant le respect des principes de la République concernent le contrat d'engagement républicain :

– le premier, l'article 12 crée un article 10-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoyant que « *toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la*

---

**3.** L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations définit les subventions : « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* ».

**4.** Article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

**Police administrative**

*souscription d'un contrat d'engagement républicain :*

*1° à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;*

*2° à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;*

*3° à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public » : il résulte des travaux parlementaires que cette dernière obligation vise les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques ;*

– le deuxième, l'article 13 modifie le Code du service national pour étendre l'obligation de souscrire un contrat d'engagement républicain aux organismes accueillant des volontaires effectuant un service civique, et agréés à ce titre par l'Agence du service civique ;

– le troisième, l'article 15 crée l'obligation, pour l'association ou la fondation souhaitant obtenir la reconnaissance d'utilité publique, de respecter les principes du contrat d'engagement républicain.

Le Conseil constitutionnel, saisi du texte de loi confortant le respect des principes de la République a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 12 sur les subventions, sous réserve que la récupération d'une subvention ne porte sur une période antérieure au manquement au contrat d'engagement, et les dispositions de l'article 15 sur l'agrément (décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021). En effet, si la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (CC, 16 juillet 1971, 71-44 DC), l'obligation faite à une association de souscrire un contrat d'engagement républicain lorsqu'elle sollicite

**Police administrative**

une subvention publique n'a pas pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles elle se constitue et exerce son activité (cons. 23)

La voie constitutionnelle étant une impasse pour les opposants au contrat d'engagement républicain, c'est le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 fixant le contenu du contrat d'engagement républicain qui est attaqué par le secteur associatif.

C'est ainsi que le Conseil d'État a dû examiner les recours formés par deux collectifs associatifs contre le décret n° 2021-1947. La demande de suspension, sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, a été rejetée pour défaut d'urgence (CE, ord., 4 mars 2022, n° 462048, Ligue des droits de l'Homme et autres ; CE, ord., 4 mars 2022, n° 461961, Union syndicale Solidaires et autres). C'est enfin, par une requête en excès de pouvoir contre le décret n° 2021-1947, introduite par une cinquantaine d'associations, dont la Ligue des droits de l'Homme, le Syndicat de la magistrature, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) ou Droit au logement, que le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur la légalité du décret contesté.

Mettons immédiatement fin au suspens : le Conseil d'État a validé la totalité du décret en confirmant qu'il serait demandé à toute association ou fondation requérant une subvention publique de s'engager de façon républicaine. Néanmoins, il nous faut revenir sur l'imprécision du décret invoquée par les associations quand bien même le Conseil d'État a considéré, en l'espèce, que les différentes obligations du contrat d'engagement républicain sont définies de

## Police administrative

manière suffisamment précise et n'excèdent pas celles prévues par la loi. Ce faisant, le juge administratif n'a pas suivi les conclusions de son rapporteur public, Laurent Domingo<sup>5</sup> qui, examinant chacun des sept engagements du contrat d'engagement républicain<sup>6</sup>, a estimé que deux d'entre eux devaient être sanctionnés pour défaut de lisibilité.

Le premier engagement jugé litigieux concerne le respect des lois de la République. Ainsi, les associations « *ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* ». Pour le rapporteur public, cette formule manque de précision quant au « *degré de gravité* » et d'illustrer son propos par l'installation d'un campement de tentes sur une place publique à l'initiative d'une association ou l'enchaînement aux grilles d'une installation nucléaire de militants de la cause environnementale. Il est vrai que les contestations dites citoyennes, « anti-système » ou conspirationniste peuvent, parfois, ne pas procéder de motivations condamnables et recouvrer des motivations à caractère politique ou syndical se rattachant à la liberté de manifester ses opinions et, en

---

5. Conseil d'État, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies, Décision du 30 juin 2023. Disponible sur : [https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2023-06-30/461962?download\\_pdf](https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2023-06-30/461962?download_pdf)

6. 1- respect des lois de la République 2- Liberté de conscience 3- Liberté des membres de l'association 4- égalité et non-discrimination 5- fraternité et prévention de la violence 6- respect de la dignité de la personne humaine 7- respect des symboles de la République.

## Police administrative

cela, peuvent être difficiles à appréhender. Dans le domaine de la surveillance du militantisme violent par les services de renseignement, le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), Serge Lasvignes, considère « *plus facile d'être saisis de demandes de surveillance de terroristes que de demandes de surveillance de militants* »<sup>7</sup>. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État écarte cette analyse pour considérer que les actions de désobéissance peuvent s'analyser comme des troubles à l'ordre public et justifier le retrait d'une subvention ou l'abrogation d'un agrément.

Le second engagement jugé litigieux concerne l'engagement de l'association « *à agir dans un esprit de fraternité et de civisme* ». Rappelant que la notion de fraternité n'a été utilisée qu'une fois par le Conseil constitutionnel pour déclarer inconstitutionnel le délit d'aide au séjour irrégulier (décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018)<sup>8</sup>, le rapporteur public estime que cette décision n'épuise pas à elle-seule « *la question du contenu de la fraternité* ». De même, il considère que la notion de civisme n'est pas assez précise et

---

<sup>7</sup>. Colloque de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), 11 mai 2023, La politique publique du renseignement est-elle bien contrôlée ? V. MILLET, Jérôme. Le septième rapport d'activité de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : entre dialogue, transparence et contrôle constructif. *JCPA*, 24 juillet 2023, act. 494.

<sup>8</sup>. Il nous faut néanmoins souligner la QPC 2023-1066, transmise par le Conseil d'État le 3 août 2023 relative à l'article L. 542-10-1 du Code de l'environnement, laquelle évoque un principe de fraternité entre les générations.

## Police administrative

suggère qu'une association déçue de l'offre électorale proposée lors d'un scrutin et appelant à l'abstention, pourrait se voir refuser une subvention pour ce motif. Le Conseil d'État se borne à mentionner que les éventuels refus de subvention fondés sur le non-respect du contrat d'engagement républicain donneront lieu à contentieux que le juge administratif sera amené à trancher.

De cette décision, il faut probablement s'attendre « à ce que des recours pleuvent »<sup>9</sup>. C'est probable et trois exemples tendent à le confirmer : d'abord, celui de l'association de Saône-et-Loire du Mouvement français pour le planning familial qui, subventionnée par la mairie de Chalon-sur-Saône et ayant signé auparavant un contrat d'engagement Républicain, s'était vu retirer par le maire de la commune une autorisation d'occupation du domaine public afin d'y installer un stand d'information et d'animation lors de la journée pour les droits des femmes, au motif que l'une des silhouettes féminines figurant sur le « visuel » utilisé pour annoncer l'installation de ce stand portait un voile islamique. Saisi d'un référé-liberté, le Conseil d'État a annulé l'acte, au motif que cette association n'a pas porté atteinte aux principes républicains posés par le contrat<sup>10</sup>. Ensuite, celui du préfet de la Vienne invitant la commune de Poitiers et la communauté d'agglomération du Grand Poitiers à retirer la subvention accordée à Alternatiba, association opposée aux mégabassines prônant et pratiquant la désobéissance

---

<sup>9</sup>. TOUZEIL-DIVINA, Mathieu. *JCPA* 2023, jurispr. 451.

<sup>10</sup>. CE ord., 10 mars 2022, n° 462140. CALVÈS, Gwénaële. Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger. *AJDA* 2022, p. 1462.

## Police administrative

civile, au motif de la contrariété avec le contrat d'engagement républicain : le tribunal administratif de Poitiers se prononcera. Enfin, l'inquiétude relayée par le président de la communauté d'agglomération du Grand-Guéret, Eric Correia, dans un courrier du 30 juin 2023, liée à « *la lecture faite par les services de l'État du contrat d'engagement républicain* »<sup>11</sup> et qui conduirait à suspendre les subventions d'associations d'ultragauche proches des Soulèvements de la Terre dont la dissolution prononcée par un décret en conseil des ministres le 21 juin dernier, a été suspendu par le juge des référés du Conseil d'État, statuant dans une formation composée de trois conseillers d'Etat<sup>12</sup>.

Mais cette abondance de contentieux à venir doit-elle conduire à remettre en cause l'utilité du contrat d'engagement républicain ? Nous ne le pensons pas, bien au contraire, car il est tout de même insupportable que les deniers publics financent ceux qui portent atteinte à la sûreté de l'État et nous faisons nôtres les propos frappés au coin du bon sens du Professeur Roseline Letteron : « *Les associations privilégiant les actions illégales devront désormais se poser des questions. Le choix sera difficile entre la revendication d'une désobéissance civile particulièrement... désobéissante, et le choix de continuer à recevoir des subventions. Il est bien probable que l'opinion aura deux motifs de se réjouir, d'une part si des actions illégales permettent d'économiser des subventions inutiles, d'autre*

---

<sup>11</sup>. AYAD, Christophe . Sur le plateau de Millevaches, "une liste rouge d'associations". *Le Monde*, 10 août 2023, p. 6.

<sup>12</sup>. CE ord., 11 août 2023, n° 476385.

## Police administrative

*part si certains groupements préfèrent conserver une aide financière et recourir à des moyens d'action pacifiques »<sup>13</sup>. L'efficacité du contrat d'engagement républicain est réelle au point que l'opposition parlementaire a déposé une proposition de loi visant à l'abroger<sup>14</sup> qui, pour l'heure, n'a pas prospéré.*

Allons plus loin, en revenant sur les origines du contrat d'engagement républicain. On ne compte plus les associations, notamment dans les quartiers sensibles qui, sous couvert d'actions de proximité et d'entraide, propagent des idées contraires à la République et de haine de la France. Gabriel Attal, alors secrétaire d'État auprès du ministre de l'Enseignement et de la Jeunesse, et en charge des associations, a pu souligner que « *l'essentiel des structures qui œuvre à la désintégration républicaine le font sous couvert du statut associatif, dont l'objet a été dévoyé* »<sup>15</sup>. Il n'est pas anodin que la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste n'ait pas pu entendre le président de l'ex-Union des organisations islamiques de France (UOIF), aujourd'hui Musulmans

---

<sup>13</sup>. LETTERON, Roseline. Le Conseil d'État confirme la légalité du contrat d'engagement républicain. In : *Veille juridique sur les droits de l'homme et les libertés publiques* [en ligne]. 24 juillet 2023. Disponible sur : <http://libertescherries.blogspot.com/2023/07/le-conseil-detat-confirme-la-legalite.html>

<sup>14</sup>. Proposition de loi n° 814 du sénateur écologiste Thomas DOSSUS visant à garantir les libertés associatives.

<sup>15</sup>. *Rapport n° 595 du Sénat au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre*. Juillet 2020, p. 162.



**Police administrative**

de France, « *qui était injoignable* »<sup>16</sup>, pas plus que le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), qui a mis la commission d'enquête « *face à deux personnes envoyées par l'association, mais qui n'en étaient pas représentantes* », le CCIF n'ayant pas estimé que c'était lui-même que la commission souhaitait auditionner !<sup>17</sup> Le péril séparatiste est tel que la France ne peut s'offrir le luxe de se priver de cet outil.

---

<sup>16</sup>. *Idem*, p. 199.

<sup>17</sup>. *Id.*, p. 198.

*Marc-Antoine GRANGER*

## Les recommandations de la mission parlementaire sur les missions et l'attractivité des polices municipales

Cette année encore, l'actualité estivale a été riche en droit de la sécurité et de la défense. Sur le plan législatif, plusieurs textes ne sont pas passés inaperçus, qu'il s'agisse de la loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces<sup>1</sup> ou de la loi du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense<sup>2</sup>. Au titre de l'activité parlementaire non législative, il y a lieu de présenter, dans le cadre de ces lignes, le rapport de MM. les députés Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet, publié le 19 juillet dernier à l'issue des neuf mois de travaux de la mission d'information – qui devait être initialement une mission « *flash* » – sur « *les missions et l'attractivité des polices municipales* »<sup>3</sup>. Le rapport s'ouvre sur un constat

---

1. Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

2. Loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

3. Rapport d'information n° 1544 rédigé par MM. les députés Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales, enregistré à la présidence de l'Ass. nat. le 19 juillet 2023.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

largement, sinon unanimement, partagé : au sein du *continuum* de sécurité, les polices municipales représentent la « *troisième force de sécurité intérieure* »<sup>4</sup> et constituent désormais « *des acteurs incontournables de la sécurité du quotidien (...). L'extension des polices municipales, particulièrement dans les grandes villes, est perçue comme un moyen de prévenir la délinquance et de maintenir une qualité de vie tandis que les citoyens ressentent le désengagement relatif des services policiers de l'État* »<sup>5</sup>. D'un point de vue quantitatif, les données chiffrées communiquées par le ministère de l'Intérieur, bien que relativement imprécises<sup>6</sup>, attestent de cet essor des policiers municipaux au nombre de 25 466 en 2021, en même temps qu'elles traduisent une diminution des effectifs des gardes champêtres qui n'étaient que 679 au cours de la même année. Cette évolution est appelée à se poursuivre, car, selon les projections du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), 11 000 nouveaux policiers municipaux devraient être recrutés d'ici 2026<sup>7</sup>. Compte tenu des 3 500 départs à la retraite, la mission d'information relève une « *mise en tension* » des « *parcours de recrutement des métiers de la police municipale, générant un phénomène de compétition entre collectivités pour recruter le plus rapidement possible, y compris des agents déjà formés et en poste,*

---

4. *Idem*, p. 14.

5. *Id.*, pp. 14 et 20.

6. La mission recommande de « *fiabiliser la connaissance au niveau national de l'effectif total de la filière police municipale* » (*id.*, p. 15) et « *des éléments statistiques relatifs aux communes et leurs groupements disposant d'un service de police municipale ou de gardes champêtres* » (*id.*, p. 19).

7. *Id.*, p. 11.

## Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

*pour pouvoir les placer en situation opérationnelle à bref délai »<sup>8</sup>. C'est dans ce contexte que la mission d'information a produit un rapport comportant pas moins de quarante-quatre recommandations. La plupart d'entre elles ont pour objet de renforcer tant l'efficacité de l'action des polices municipales (I) que leur attractivité (II).*

### I. Renforcer l'efficacité de l'action des polices municipales

Il ressort de la lecture du rapport de la mission d'information que l'« **ADN des polices municipales** » doit être préservé. Créées sur décision du maire en fonction des priorités locales en matière de sécurité publique, les polices municipales sont des polices de proximité, ancrées territorialement, dont la doctrine d'emploi est à géométrie variable. Aussi, les députés rapporteurs se déclarent-ils « *fermement attachés* »<sup>9</sup> à la liberté de choix de créer ou non une police municipale, ainsi que de l'armer ou non. De même, s'agissant des différentes modalités de mutualisation et de mise en commun des policiers municipaux, les travaux de la mission ont montré que l'état du droit positif est satisfaisant en tant qu'il répond aux attentes des collectivités. Tout au plus, les rapporteurs suggèrent-ils de promouvoir davantage ces facultés de mutualisation et de mise en commun, notamment, auprès des petites communes et d'en assurer une évaluation plus précise<sup>10</sup>. **Cela dit, deux leviers**

---

<sup>8</sup>. *Ibid.*

<sup>9</sup>. *Id.*, p. 26.

<sup>10</sup>. *Id.*, p. 32.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

principaux doivent permettre de renforcer l'efficacité de l'action des polices municipales.

En premier lieu, il est proposé de généraliser les conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, quel que soit l'effectif des services de police municipale. Rappelons qu'en l'état actuel du droit, le premier alinéa de l'article L. 512-4 du Code de la sécurité intérieure (CSI) impose, sans préjudice des autres dispositions du même Code (par exemple, le premier alinéa de l'article L. 511-5 prévoit que la signature d'une telle convention est obligatoire pour armer la police municipale), qu'une telle convention soit conclue dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois emplois d'agent de police municipale. Or, lorsqu'aucune convention n'est signée, les policiers municipaux « *ne participent pas, de facto, au continuum de sécurité* »<sup>11</sup>. La généralisation envisagée concernerait essentiellement les polices municipales implantées en zone gendarmerie puisque, selon le rapport, « *près de 93 % des services de police municipale sont couverts par une convention de coordination en zone police, mais seulement 72 % en zone gendarmerie* »<sup>12</sup>. Dans le prolongement de cette recommandation, la mission se prononce en faveur d'une meilleure évaluation des conventions tant au niveau local par les parties prenantes, qu'au niveau national par le ministère de l'Intérieur<sup>13</sup>. Du reste, cette

---

<sup>11</sup>. *Ibid.*

<sup>12</sup>. *Ibid.*

<sup>13</sup>. *Ibid.*

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

évaluation devrait être complétée par celle des contrats de sécurité intégrée qui suscitent autant d'intérêt que de réticence. À cet égard, les rapporteurs constatent que « *certain élus considèrent que l'État "monnaye" par le biais des contrats de sécurité intégrée des missions pourtant régaliennes qu'il devrait assumer* »<sup>14</sup>.

**En second lieu, et surtout, il est recommandé d'étendre les pouvoirs des policiers municipaux.** Outre quelques propositions relatives à la vidéoprotection<sup>15</sup> et à l'accès des policiers municipaux aux fichiers de police<sup>16</sup>, dont certaines avaient d'ailleurs pu être formulées par le passé<sup>17</sup>, **la question de l'accentuation de la**

---

<sup>14</sup>. *Id.*, p. 34.

<sup>15</sup>. Les préconisations sont au nombre de cinq (*id.*, p. 46-47) : « *Simplifier le renouvellement quinquennal des autorisations de maintien de systèmes de vidéoprotection* » ; « *Instaurer une durée minimale légale de stockage des enregistrements de vidéoprotection* » ; « *Faciliter l'exploitation des CSU pluri-communales mutualisés* » ; « *Flécher en priorité les crédits de l'enveloppe déconcentrée du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) vers la modernisation des centres de supervision urbains (CSU)* », et « *Majorer les crédits de l'enveloppe déconcentrée du FIPD afin de financer les projets structurants portés par les contrats de sécurité intégrée (CSI)* » (installation de caméras, équipements réseaux, etc.).

<sup>16</sup>. La mission d'information préconise deux évolutions : d'une part, développer l'accès nomade aux fichiers de police et, d'autre part, permettre aux policiers municipaux d'accéder à l'outil Docvérif de vérification des titres officiels et de consulter, dans certaines conditions, le Fichier des véhicules assurés (FVA), le Fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES) et le Fichier des personnes recherchées (FPR) : *id.*, p. 36.

<sup>17</sup>. À titre d'illustration, concernant l'accès direct au FOVES et au FPR, voir : THOUROT, Alice, FAUVERGUE, Jean-Michel. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, sept. 2018, p. 75.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

judiciarisation des polices municipales est de nouveau posée et la réponse, bien que prudente en raison de la jurisprudence constitutionnelle applicable en ce domaine<sup>18</sup>, va dans le sens d'une évolution de la législation. Concrètement, il s'agirait d'autoriser les policiers municipaux à constater par procès-verbal des délits ne nécessitant pas d'actes d'enquête et auxquels ils sont confrontés tous les jours, à l'instar des délits de vente à la sauvette, d'occupation illicite de hall d'immeuble et d'usage illicite de stupéfiants, ainsi qu'à relever l'identité des auteurs de ces délits. Dans certains cas, les policiers municipaux devraient également pouvoir procéder à des saisies. Pour doubler le cap de la constitutionnalité, les députés rapporteurs proposent d'« attribuer aux chefs de service et aux directeurs de police municipale la qualité d'OPJ, sans possibilité de recevoir des plaintes et pour des infractions précisément énumérées, après avoir reçu une formation équivalente à celle d'OPJ et sous le contrôle direct du procureur de la République »<sup>19</sup>. À ce stade, et pour creuser le sillon sinueux ainsi tracé, il appartiendrait au législateur de prévoir, notamment, la possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions aux directeurs et chefs de service de police municipale, « l'obligation pour ceux-ci de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance, l'association de l'autorité judiciaire aux

---

<sup>18</sup>. À propos de l'exigence constitutionnelle de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire, voir : GRANGER, Marc-Antoine. *Le "continuum de sécurité" à l'épreuve des exigences constitutionnelles de la sécurité intérieure*. Commentaire de quelques aspects de la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, RFDC, 2022, n° 129, p. 143-152.

<sup>19</sup>. Rapport d'information n° 1544 préc., p. 39.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

*enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que leur notation par le procureur général »<sup>20</sup>. Par-delà ces aspects proprement juridiques, au moins trois doutes subsistent. Primo, les parquetiers déjà « submergés »<sup>21</sup> ont-ils la capacité d'absorber la charge de travail induite par une telle réforme afin d'assurer un contrôle effectif de ces nouvelles activités de police judiciaire des polices municipales ? Secundo, en renforçant la judiciarisation des polices municipales, le risque n'est-il pas d'accentuer leur dualité, car, si les prérogatives de police administrative les rattachent au maire, leur judiciarisation les lie à l'État<sup>22</sup> ? Tertio, cette judiciarisation renforcée des polices municipales en matière délictuelle pourrait, à plus ou moins long terme, accroître les inégalités territoriales face à la délinquance du quotidien et détourner les policiers municipaux de leur cœur de métier. Ajoutons, pour terminer sur ce point, que les députés rapporteurs « estiment qu'une réflexion devrait s'engager sur la possibilité de donner aux policiers municipaux une qualité spécifique avec des attributions de*

---

**20.** Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, § 8.

**21.** Ce constat est régulièrement dressé. Dernièrement, le comité des états généraux de la justice a rapporté que « *le traitement de la délinquance par la justice et, sous son égide, la police judiciaire, est en état de saturation avancé. Le traitement en temps réel occupe une place prépondérante dans l'activité des parquets et (...) ces derniers subissent désormais les appels des services enquêteurs davantage qu'ils ne dirigent et n'orientent leurs investigations* » : COMITÉ DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE, *Rendre justice aux citoyens*. Avril 2022, p. 56.

**22.** Sur cette idée, voir : LATOUR, Xavier. Les polices municipales et la coproduction de sécurité. In : *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2019, Mare & Martin, p. 114.



## Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

*police judiciaire, sinon identiques, du moins recouvrant celles confiées aux garde champêtres au titre de l'article 24 du CPP »<sup>23</sup>. Qu'on le veuille ou non, cette réflexion conduira à s'interroger sur la survivance des gardes champêtres.*

Par ailleurs, la mission d'information forme le vœu d'un renforcement de l'attractivité des polices municipales.

## II. Renforcer l'attractivité des polices municipales

**À la faveur d'une approche multifactorielle, de nombreuses propositions ont été avancées par la mission d'information afin de renforcer l'attractivité des polices municipales. Elles concernent tout à la fois, le recrutement, la formation et la carrière.** Sans être exhaustif, on voudra citer l'organisation annuelle d'un concours de gardien-brigadier dans chaque région au bénéfice du développement de la pratique du conventionnement entre centres de gestion<sup>24</sup>, la modification des épreuves sportives de ce concours, particulièrement sélectives, qui sont davantage *« tournées vers la performance que vers la capacité physique à réagir à une situation donnée »<sup>25</sup>*, la diversification des voies de recrutement<sup>26</sup>, y compris *via* l'apprentissage à l'issue d'une

---

<sup>23</sup>. Rapport d'information n° 1544 préc., p. 44.

<sup>24</sup>. *Id.*, p. 52.

<sup>25</sup>. *Ibid.*

<sup>26</sup>. *Id.*, p. 54. Il s'agirait d'encourager, d'une part, « les passerelles entre les métiers de la sécurité privée (agents de médiation, agents de sécurité) et publique (ASVP, adjoints de sécurité), en donnant plus de visibilité au troisième concours et au

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

formation en alternance réussie<sup>27</sup>, l'élargissement des possibilités de recourir à des agents temporaires de police municipale<sup>28</sup>, la suppression du seuil pour pouvoir recruter un directeur<sup>29</sup> (actuellement fixé à au moins vingt agents relevant des cadres d'emplois de police municipale), l'adaptation de l'organisation du CNFPT pour garantir au policier municipal stagiaire l'accès à la formation au maniement des armes dans un délai très bref après la fin de sa formation initiale d'application<sup>30</sup>, l'allongement de la durée de la formation continue<sup>31</sup>, la clarification des appellations de grades pour éviter les confusions avec les emplois occupés<sup>32</sup>, la

---

*concours interne » et, d'autre part, « les passerelles venant des autres filières de la fonction publique territoriale, notamment administrative, technique et sportive, par une campagne spécifique de communication au niveau national ».*

**27.** *Ibid.*

**28.** *Id.*, p.55. Actuellement, l'article L. 511-3 du CSI autorise le maire ou le président de l'EPCI à recruter des assistants temporaires des agents de police municipale (ATPM) agréés dans les mêmes conditions que les agents de police municipale. Il s'agit d'agents de la commune, titulaires ou non, habituellement affectés à des emplois autres que ceux de la police municipale, chargés d'assister temporairement les agents de la police municipale dans les communes touristiques et les stations classées. Les députés rapporteurs proposent d'élargir le champ d'application de ces dispositions en les rendant applicables aux collectivités qui auraient besoin « *de renforts lors d'événements culturels, sportifs ou touristiques qui rassemblent un public nombreux* ».

**29.** *Id.*, p. 83.

**30.** *Id.*, p. 67. Les députés rapporteurs rejettent l'idée d'intégrer la formation au maniement des armes dans la formation initiale d'application, car une telle option « *reviendrait à faire payer cette formation par les employeurs territoriaux qui n'ont pas de police municipale équipée d'armes létales* » (*id.*, p. 66).

**31.** *Id.*, p. 68.

**32.** *Id.*, p. 80.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

restructuration du régime indemnitaire afin de tenir compte des spécificité de la filière<sup>33</sup>, et la création d'une médaille d'honneur de la police municipale<sup>34</sup>. **Quoi qu'il en soit, trois recommandations retiennent plus particulièrement l'attention.**

**Tout d'abord, parce que les polices municipales au sens large obéissent à des règles spécifiques, inscrites notamment dans le CSI, la mission parlementaire se montre favorable à la création d'un statut *ad hoc*.** Cette proposition se distingue de celle qui fait figure de serpent de mer – au moins depuis le rapport produit en 2009 par le préfet Jean Ambroggiani – consistant à fusionner les « *cadres d'emplois des policiers municipaux et des gardes champêtres en un tronc commun comprenant les deux spécialités urbaine et rurale* » afin « *d'harmoniser les compétences et les carrières* »<sup>35</sup>. Pour MM. les députés rapporteurs Lionel Royer-Perreaut et Alexandre Vincendet, « *un statut commun pour l'ensemble de la filière police municipale pourrait apporter à celle-ci une plus grande visibilité par rapport aux forces de sécurité étatiques et favoriserait la cohérence entre cadres d'emplois, notamment s'agissant des gardes champêtres. Il serait aussi une piste intéressante pour développer une réserve de police municipale, en s'inspirant du double statut des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires* »<sup>36</sup>. Les députés proposent donc « *d'engager une*

---

<sup>33</sup>. *Id.*, p. 84.

<sup>34</sup>. *Id.*, p. 85. Il est à noter qu'en vertu du 3° de l'art. D. 141-4 du CSI, les policiers municipaux peuvent déjà se voir attribuer la médaille de la sécurité intérieure.

<sup>35</sup>. AMBROGGIANI, Jean. *Les polices municipales*. mai 2009, p. 18.

<sup>36</sup>. Rapport d'information n° 1544 préc., p. 85.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

*réflexion portant sur la création d'un statut unifié pour la filière réunissant les quatre statuts des cadres d'emplois de policiers municipaux et gardes champêtres et celui des agents communaux chargés d'une mission de police (ASVP, agents temporaires) et des réservistes en cas de création d'une réserve de police municipale »<sup>37</sup>.*

**Ensuite, tout en indiquant que la réflexion sur l'institution d'une école nationale des polices municipales peut se poursuivre<sup>38</sup>, les députés rapporteurs soutiennent la décision prise l'année dernière par le CNFPT de créer quatre centres réservés à la formation des policiers municipaux à Montpellier, Aix-en-Provence, Angers et Meaux. Il est rappelé que « cette démarche poursuit un triple objectif : répondre quantitativement à la forte augmentation du besoin de formation liée à la hausse des effectifs de policiers municipaux prévue d'ici 2026 ; renforcer la qualité et l'environnement pédagogique des formations, et faire face à un besoin croissant de spécialisation des typologies de formation avec les nouvelles missions des policiers municipaux : généralisation de l'armement, brigades cynophiles, usage des herses, vidéoprotection, etc. »<sup>39</sup>. Toutefois, les députés rapporteurs « estiment qu'il est (...)**

---

<sup>37</sup>. *Id.*, p. 86.

<sup>38</sup>. Là encore, la proposition se lit dans de nombreux rapports. Voir, not., ces deux références : THOUROT, Alice, FAUVERGUE, Jean-Michel. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*. Sept. 2018, p. 6, et rapport d'information n° 323 rédigé par Mme Corinne Féret et M. Rémy Pointereau au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure, enregistré à la présidence du Sénat le 29 janvier 2021, p. 16.

<sup>39</sup>. *Id.*, p. 70. Pour un premier bilan, voir : CNFPT. *Police municipale : Premier bilan et*

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

*opportun d'augmenter les capacités d'accueil du CNFPT en ouvrant un ou deux sites supplémentaires de formation de policiers municipaux (par exemple, dans le centre et le nord-est du territoire hexagonal) et en renforçant les délégations du CNFPT en outre-mer, afin d'accroître le maillage territorial et de réduire le temps de trajet des stagiaires »<sup>40</sup>.*

**Enfin, la mission entend revaloriser la carrière des policiers municipaux et gardes champêtres.** Trois axes principaux sont présentés à cet égard. Il s'agirait de reclasser progressivement – eu égard au coût que cela représente pour les employeurs territoriaux –, d'ici l'année 2030, le cadre d'emplois des agents de police municipale dans la catégorie B<sup>41</sup>. Ce reclassement constitue une demande forte des syndicats qui font observer que les gradés et gardiens de la paix de la police nationale relèvent, d'ores et déjà, de la catégorie B et qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire accèdera, lui aussi, à la catégorie B<sup>42</sup>. En outre, la grille indiciaire des gardes champêtres gagnerait à être rapprochée de celle applicable aux policiers municipaux, tandis

---

*perspectives d'un plan d'action en plein déploiement.* 28 juin 2023, [en ligne]. Disponible sur : [www.cnfpt.fr/sinformer/espace-presse/communiqués-presse/police-municipale-premier-bilan-perspectives-dun-plan-daction-plein-deploiement/national](http://www.cnfpt.fr/sinformer/espace-presse/communiqués-presse/police-municipale-premier-bilan-perspectives-dun-plan-daction-plein-deploiement/national).

<sup>40</sup>. Rapport d'information n° 1544 préc., p. 74.

<sup>41</sup>. *Id.*, p. 78.

<sup>42</sup>. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Attractivité des métiers de surveillance*. Communiqué de presse du 25 avril 2023.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

qu'un cadre d'emplois de chefs de service de catégorie B pourrait être créé<sup>43</sup>. Pour terminer, la carrière des directeurs de police municipale devrait être alignée sur celle des attachés territoriaux<sup>44</sup>. Cet alignement trouverait sa justification dans la nature spécifique des missions attribuées aux directeurs qui assurent, sous l'autorité du maire, la direction opérationnelle des agents de police municipale. Il permettrait de « *fidéliser* » les directeurs de police municipale en les dissuadant d'intégrer en milieu de carrière une filière administrative.

En définitive, ce n'est pas d'un « *Grand soir* » des polices municipales dont il est question dans ce rapport du 19 juillet 2023, mais de « *petits matins* » qui ont pour seul objectif de conforter la place de ces polices au sein du *continuum* de sécurité. Après tout, n'est-ce pas là l'essentiel. Plutôt que de regretter que des sujets aient été relativement délaissés, à commencer peut-être par les questions liées à la déontologie et au contrôle des polices municipales<sup>45</sup>, il faut savoir gré aux députés rapporteurs d'avoir rédigé des recommandations concrètes en faveur de la filière en distinguant entre ce qui relève de la compétence du législateur et ce qui relève

---

<sup>43</sup>. Rapport d'information n° 1544 préc., p. 76.

<sup>44</sup>. *Id.*, p. 82.

<sup>45</sup>. Ces questions sont abordées de manière périphérique. En ce sens, la quinzième recommandation est ainsi rédigée : « *Réunir plus souvent la commission consultative des polices municipales sur la base d'un programme de travail pluriannuel dans lequel figureraient notamment les questions liées à la déontologie et au contrôle des polices municipales* » : *id.*, p. 48.

**Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée**

du pouvoir réglementaire. Ce rapport n'est pas un aboutissement. La réflexion doit se poursuivre.

Actualité institutionnelle européenne

*Pierre BERTHELET*

## L'Europe de la sécurité intérieure

« *Les contrôles aux frontières intérieures de l'UE sont "indispensables"* » a déclaré, le 18 août 2023, le Chancelier allemand Olaf Scholz. La sécurité de Schengen semble donc à l'honneur et pour cause, les frontières extérieures européennes enregistrent une pression migratoire intense. Cette pression sans précédent depuis la grande crise de 2015 fait craindre une réédition de ces événements traumatiques. C'est donc l'épée dans les reins que les ministres de l'Intérieur se sont accordés en juin 2023 sur le fameux Pacte européen sur l'asile et l'immigration.

Toutefois, l'actualité ne se réduit pas à ce seul thème. Il est possible de relever notamment, d'une part, la critique particulièrement sévère adressée à Europol par la « CNIL européenne » à l'égard de la gestion de certains de ses fichiers et, d'autre part, la création d'une sorte d'« **Europol douanier** » visant désormais à faire en sorte que les autorités douanières nationales, dont les douanes françaises, « *agissent comme une entité unique* » quant au contrôle des marchandises à la frontière extérieure de l'Union. Il apparaît utile de mentionner par ailleurs que la **Gendarmerie est tout spécialement mentionnée** par le rapport d'activité d'Europol pour son travail exceptionnel dans un projet mené par ce dernier.



Actualité institutionnelle européenne

## 1. L'enjeu de la gestion des frontières et de l'espace Schengen

Comme le souligne le rapport d'août 2023 de Frontex sur les franchissements illégaux, **l'afflux migratoire se poursuit**, avec deux points sensibles : la route de la Méditerranée centrale (près de 90 000 franchissements entre janvier et juillet 2023), ainsi que celle des Balkans occidentaux (plus de 50 000 franchissements à ces mêmes dates).

Quant à l'agence européenne pour l'asile<sup>1</sup>, elle indique, dans son rapport de juillet 2023 sur la situation de l'asile, que 5 millions de personnes (en volume cumulé) sont en quête de protection lors de leur arrivée, auxquelles il convient d'ajouter les 4 millions d'enregistrements de protection temporaire par des personnes déplacées par la guerre en Ukraine. Sa directrice exécutive, Nina Gregori, souligne que « ***l'ampleur de l'afflux a mis les systèmes nationaux d'asile et d'accueil à rude épreuve*** ».

Face à cet afflux, l'Autriche, inquiète, a rétabli les contrôles aux frontières intérieures avec ses voisins de l'espace Schengen. Elle a aussi mis son veto, le 8 juin 2023, au cours du vote au Conseil de l'UE relatif à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie.

---

1. EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. *Asylum Report 2023* [en ligne, en anglais]. 431 p. Disponible sur : : <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2023>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. *Rapport 2023 sur la situation de l'asile : Résumé* [en ligne]. 29 p. . Disponible sur : : [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2023 Asylum Report Executive Summary FR 0.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2023%20Asylum%20Report%20Executive%20Summary%20FR%200.pdf)

### Actualité institutionnelle européenne

Ce rejet de la candidature de ces deux pays, qui n'est pas nouveau, puisqu'intervenu il y a près de dix années déjà, a provoqué la colère du Parlement européen. Dans une résolution approuvée le 12 juillet 2023<sup>2</sup>, il critique vivement la position des ministres de l'Intérieur au sein du Conseil de l'UE, en premier lieu, l'Autriche. Pour lui, les conditions nécessaires à l'adhésion sont remplies et la décision est purement politique. Il demande à la Commission européenne de saisir la Cour de justice (bien qu'il puisse le faire lui-même), et invite celle-ci à envisager une compensation pour préjudice subi par ces deux pays (en particulier économique). Il réclame aussi que le Conseil prenne des mesures pour éviter ce qu'il qualifie d'« *abus du droit de veto* ».

Il est vrai que dans sa dernière communication datant du 16 mai 2023, la Commission européenne tirait un bilan positif du fonctionnement de l'espace Schengen. Ce constat quelque peu optimiste liste malgré tout un ensemble de difficultés : pression migratoire forte aux frontières extérieures, dispositif d'expulsion peu efficace, une politique des visas inadaptée au risque migratoire et recloisonnement de l'espace sans frontières par un rétablissement durable des contrôles entre États membres. Un élément à noter malgré tout est **le dynamisme de la coopération policière transfrontalière** (qui est, pour rappel, l'une des composantes des mesures compensatoires à la levée des contrôles

---

2. Résolution du Parlement européen du 12 juillet 2023 sur l'adhésion à l'espace Schengen (2023/2668(RSP)) [en ligne]. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0278\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0278_FR.html)

### Actualité institutionnelle européenne

aux frontières intérieures). Elle note à cet égard une volonté politique forte des États membres et l'UE entend favoriser ce développement par l'apport de moyens financiers notamment.

Peu après, le 6 juin 2023<sup>3</sup>, elle propose un plan d'action de l'UE concernant les routes migratoires de la Méditerranée occidentale et de l'Atlantique. Ce plan, qui contient 18 mesures, s'axe entre autres sur le renforcement des frontières grâce une meilleure collaboration avec des pays africains, notamment au moyen d'une **coopération bilatérale accrue entre Frontex et le Maroc, la Mauritanie et le Sénégal**.

En parallèle, les ministres du Conseil se sont mis d'accord, le 8 juin 2023, sur le paquet législatif prévu par le Pacte européen sur l'asile et l'immigration, projet présenté par la Commission européenne en septembre 2020. L'approbation d'un tel projet, à l'avancement duquel la Présidence française a grandement contribué au cours de son mandat, se décline en une série de mesures, en particulier deux propositions de règlement, l'une ayant trait à la mise en place d'une procédure de traitement accélérée aux frontières de l'UE concernant les demandes d'asile et ayant peu de chances d'aboutir, et l'autre relative à **l'instauration d'une procédure de filtrage des personnes débarquées**. Ce passage systématique « aux fichiers » européens vise notamment à évaluer l'absence de dangerosité des migrants nouvellement arrivés aux frontières extérieures.

---

3. *EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes* [en ligne]. 6 juin 2023. Disponible sur : [https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-mediterranean-and-atlantic-routes\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-mediterranean-and-atlantic-routes_en)

## Actualité institutionnelle européenne

### 2. L'approfondissement de l'Europe pénale

En matière de droit pénal, deux propositions ont été mises sur la table par la Commission européenne. La première porte sur la modification de la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires<sup>4</sup>. Un tel texte est emblématique puisque c'est sur la base de cette directive de 2005 que la Cour de justice a rendu un arrêt de principe sur les compétences pénales de la Communauté européenne. Entretemps, une telle directive a été modifiée par la directive 2009/123/CE. Quant à la proposition du 1<sup>er</sup> juin 2023, elle entend apporter une modification supplémentaire pour combler les lacunes identifiées en matière de répression des actes de pollution maritime.

La seconde proposition, présentée pour sa part le 17 juillet 2023<sup>5</sup>, entend moderniser la directive 2012/29/UE sur les droits des victimes de la criminalité. Pour mémoire, cette directive énonce toute une série de droits procéduraux en leur faveur. Tirant les conséquences des insuffisances constatées, la proposition de

---

4. Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution [en ligne]. COM/2023/273 final. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0273&qid=1690545835670>

5. DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil [en ligne]. COM/2023/424 final. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0424>

## Actualité institutionnelle européenne

règlement prévoit de **renforcer les droits des victimes**, notamment en améliorant leur accès à l'information et en assurant, pour les victimes vulnérables, un meilleur accès au soutien spécialisé.

Quant à l'agence de coopération judiciaire Eurojust, elle indique, dans son rapport annuel d'activité rendu le 24 mai 2023<sup>6</sup>, avoir permis l'arrestation de plus de 4 000 suspects, la saisie d'avoirs criminels pour près de 3 milliards d'euros ainsi que **la saisie de stupéfiants pour un montant chiffré à 12 milliards d'euros**. En outre, le rapport souligne un accroissement sensible de la coopération internationale (331 nouveaux dossiers ouverts en 2022 par les pays tiers auprès de l'agence), ainsi que la mise sur pied de 265 équipes communes d'enquête. Les trois domaines principaux de la criminalité entrant dans le mandat de l'agence et traités en 2022 sont, dans l'ordre décroissant, escroquerie et fraude, trafic de drogue et blanchiment d'argent. De surcroît, l'agence a soutenu 11 544 enquêtes pénales l'année dernière, 2 000 portant sur des opérations à grande échelle. L'activité de l'agence porte aussi et surtout sur un soutien aux affaires judiciaires relatives à la guerre en Ukraine.

### 3. L'influence de la guerre en Ukraine sur la sécurité intérieure

Le rapport annuel d'activité d'Eurojust indique que l'agence a fourni un appui à l'équipe commune d'enquête sur les crimes graves

---

<sup>6</sup>. EUROJUST. *Annual Report 2022* [en ligne]. 24 mai 2023, 78 p. Disponible sur : <https://www.eurojust.europa.eu/publication/annual-report-2022>

## Actualité institutionnelle européenne

perpétrés par l'armée russe et a mis en place un outil de collecte et d'analyse des principales preuves de crimes internationaux. Elle fournit aussi une aide au groupe de travail sur le gel et la saisie de la Commission européenne visant à assurer la mise en œuvre des sanctions de l'UE. Il faut aussi noter qu'Eurojust assure, depuis 2011, le secrétariat du Réseau européen d'enquête et de poursuites en matière de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (« Réseau Génocide »), créé en 2002. Ce réseau vise à renforcer la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des **poursuites contre les auteurs de génocide, de crimes contre l'humanité ainsi que de crimes de guerre.**

Toujours dans le même registre, l'office européen antifraude (OLAF) a publié, le 6 juin 2023, son rapport annuel d'activité<sup>7</sup>. Il y est indiqué que, outre son activité opérationnelle (qui s'est soldé par 192 nouvelles enquêtes et la demande d'un recouvrement de près de 625 millions d'euros en faveur de l'UE), il s'est employé, à l'instar d'Eurojust, à lutter contre le contournement des sanctions imposées par l'UE à la Russie et à la Biélorussie. Il a aussi apporté son aide aux agences ukrainiennes de lutte contre la fraude, notamment pour rendre les structures de lutte contre la corruption plus efficaces (et pour éviter les détournement des aides européennes).

---

<sup>7</sup>. OLAF. *Rapport annuel: les enquêtes de l'OLAF mettent au jour plus de 600 millions d'euros touchés par des cas de fraude et d'irrégularités* [en ligne]. Disponible sur : [https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/annual-report-olaf-investigations-uncover-over-eu600-million-affected-fraud-and-irregularities-2023-06-06\\_fr](https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/annual-report-olaf-investigations-uncover-over-eu600-million-affected-fraud-and-irregularities-2023-06-06_fr)

### Actualité institutionnelle européenne

Quant à Europol, son rapport d'activité, publié le 24 juillet 2023<sup>8</sup>, indique qu'il a effectué quatre évaluations de la menace sur les implications potentielles de la guerre liées à la criminalité grave dans l'UE. Il a également réalisé des notifications d'alerte précoce notamment sur le trafic d'armes ainsi que la traite des êtres humains.

Outre le rôle des agences, le Conseil de l'UE a approuvé des conclusions en matière de menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC). Or, étant donné la menace nucléaire que fait peser la Russie de manière récurrente sur le reste du continent européen, une plus grande collaboration est à l'ordre du jour, notamment en matière de sécurité civile. En particulier, les 27 ministres de l'Intérieur suggèrent une série de pistes, parmi lesquelles une meilleure association du secteur privé et **une plus grande intégration des dispositifs NRBC dans la protection civile**, par exemple à travers l'enregistrement des capacités NRBC dans la réserve européenne de protection civile.

Le Conseil de l'UE préconise aussi de renforcer l'état de préparation aux incidents NRBC en tenant compte de tous les types de risques, notamment ceux ayant lieu à la guerre en l'Ukraine. D'ailleurs, il entend faire de ce pays un bénéficiaire de l'appui de l'UE en prévoyant de réfléchir à la formation de personnel ukrainien et de déployer plus facilement des capacités NRBC liées à la protection civile dans des pays touchés par un conflit.

<sup>8</sup>. EUROPOL. *Consolidated Annual Activity Report (CAAR) 2022* [en ligne, en anglais]. 7 juin 2023. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/consolidated-annual-activity-report-caar-2022>

Actualité institutionnelle européenne

#### 4. Le développement de l'Europe de la coopération policière

L'un des points majeurs à retenir de cette actualité concerne le rapport annuel d'activité du Contrôleur européen à la protection des données (CEPD)<sup>9</sup>. Ce dernier évoque tout spécifiquement les fichiers gérés par Europol et il n'y va pas par quatre chemins. Très incisif dans ses propos, la « CNIL européenne » reproche sans détour à l'office de police de ne pas l'avoir consultée formellement sur des questions à l'incidence majeure sur la vie privée. À l'origine, une enquête initiée en 2019 et finalisée le 10 janvier 2022 sur « *le défi du big data d'Europol* » (« **Europol's big data challenge** ») a débouché sur une injonction de sa part à effacer un ensemble de données concernant des personnes n'ayant pas de liens avec une activité criminelle. Or, selon le contrôleur, non seulement Europol n'a pas respecté cette ordonnance, mais il a continué de stocker de gros volumes de données en l'absence de catégorisation des personnes concernées. Europol justifie ce stockage par les nouvelles dispositions du règlement (UE) 2016/794 l'instituant tel que modifié par le règlement du 8 juin 2022 et qui légalise rétroactivement cette pratique. Considérant qu'une telle pratique fait courir **des risques majeurs en matière de droit fondamentaux, le CEPD a décidé de saisir la Cour de justice** pour faire annuler les dispositions

---

9. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. *Annual Report 2022* [en ligne, en anglais]. Avril 2023. Disponible sur : [https://edps.europa.eu/system/files/2023-04/23-04-26\\_edps\\_ar\\_2022\\_annual-report\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-04/23-04-26_edps_ar_2022_annual-report_en.pdf)



### Actualité institutionnelle européenne

pertinentes du règlement. Au-delà, il juge très sévèrement l'attitude d'Europol consistant à contourner ses prérogatives. Il ajoute que vu les risques graves en matière de libertés, « **le CEPD a décidé d'utiliser, pour la première fois, son pouvoir de correction pour saisir la Commission, le Conseil et le Parlement européen** ». Quoi qu'il en soit, ces éléments n'empêchent pas Europol de présenter, en juin 2023, une stratégie complémentaire à sa stratégie initiale intitulée « *Europol Strategy 2020+* »<sup>10</sup>. Concrètement, l'office ajoute une série de priorités, par exemple améliorer la collecte d'informations grâce à des interventions sur place sous forme de déploiements d'agents de soutien de première ligne, développer une stratégie dédiée de coopération avec les acteurs privés, y compris les Organisations non gouvernementales (ONG) et le monde universitaire, et intensifier la lutte contre le trafic de migrants par l'intermédiaire des groupes opérationnels régionaux (*Regional Operational Task Forces* (OTFs)).

Quant au rapport d'Europol précité de juillet 2023, il indique que l'office a soutenu 2 758 opérations ainsi que 394 journées d'action, et produit 32 rapports d'analyse stratégique. Une journée d'action en matière de lutte contre le trafic de migrants est évoquée. Cette opération, dénommée « *OTF Pathfinder* » et effectuée le 1<sup>er</sup> juin 2022, a conduit à l'arrestation de deux « *cibles de haute valeur* » (« *High Value Target* »), en l'occurrence des individus

---

<sup>10</sup>. EUROPOL. *Europol Strategy DELIVERING SECURITY IN PARTNERSHIP* [en ligne, en anglais]. Juin 2023, 10 p. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20Strategy%20-%20Delivering%20Security%20in%20Partnership%20%28EN%29.pdf>

## Actualité institutionnelle européenne

suspectés d'avoir coordonné le trafic à travers la région des Balkans occidentaux.

Surtout, le rapport met la Gendarmerie à l'honneur puisqu'elle est nommément citée dans le rapport concernant sa contribution à l'*Europol Tools Repository* (ETR). Il y est en effet indiqué que le prix « *top ETR contributeur* » a été décerné à celle-ci pour son aide précieuse.

L'office européen de police a présenté, en outre, plusieurs autres rapports : rapport sur l'état de la menace cybercriminelle (iOCTA)<sup>11</sup>, rapport sur le trafic de migrants<sup>12</sup>, rapport sur la menace terroriste et rapport sur les innovations technologiques. Faute de place, il est possible d'en mentionner brièvement deux. D'abord, le rapport sur la menace terroriste, publié le 12 juillet 2023<sup>13</sup>, note que **la menace djihadiste demeure, et ce, particulièrement en France** (qui détient le record européen du nombre d'attentats déjoués toutes catégories confondues, ainsi que du nombre d'attaques et d'arrestations pour terrorisme djihadiste. Il mentionne également la

---

11. IOCTA. *Internet organised crime threat assessment* [en ligne, en anglais]. 2023, 14 p. Disponible sur : [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA%202023%20-%20EN\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA%202023%20-%20EN_0.pdf)

12. EUROPOL. *Criminal Networks in Migrant Smuggling* [en ligne, en anglais]. 10 p. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20Spotlight%20Report%20-%20Criminal%20networks%20in%20migrant%20smuggling.pdf>

13. EUROPOL. *European Union Terrorism Situation and Trend Report* [en ligne, en anglais]. 2023, 94 p. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2023-te-sat>

## Actualité institutionnelle européenne

menace extrémiste de gauche, de droite (trois attentats ont été déjoués dont deux en France) et dans une moindre mesure, écologique. Il s'inquiète aussi de l'usage malveillant de certaines technologies émergentes (intelligence artificielle, *deepfake*, drones et métavers).

### 5. Les défis à relever pour l'Europe de la sécurité technologique

Quant au rapport du pôle d'innovation, qui est la plateforme d'innovation de l'UE pour la sécurité intérieure sous l'égide d'Europol, il indique que cinq projets pilotes ont été menés<sup>14</sup>. Selon cet « *Innovation Hub* », qui est un réseau collaboratif de laboratoires d'innovation visant à promouvoir la convergence des efforts de recherche dans ce domaine, ces projets concernent notamment les moyens d'assurer une meilleure surveillance des criminels sur le Darknet, de favoriser **l'innovation en matière d' intelligence artificielle (IA) dans le domaine de la sécurité en Europe** ainsi que de recourir aux technologies biométriques prometteuses pour mieux gérer les flux de voyageurs, de même que d'utiliser l'IA pour mieux identifier les voyageurs à risque.

Etant donné le climat de tension qui existe au niveau international, ainsi que la dangerosité actuelle des menaces cyber, le Conseil de

---

<sup>14</sup>. EUROPOL. *EU Innovation Hub for Internal Security - Annual report 2022* [en ligne, en anglais]. 2023, 16 p. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/eu-innovation-hub-for-internal-security-annual-report-2022>

## Actualité institutionnelle européenne

l'UE a approuvé, le 22 mai 2023, des conclusions dans lesquelles il estime nécessaire d'investir massivement dans le renforcement de la résilience ainsi qu'**en matière de capacités défensives de cyberdéfense**<sup>15</sup>. Il encourage également les États membres à mener des opérations de cyberdéfense, notamment des mesures défensives proactives face aux cyberattaques.

Dans cette optique de déploiement des capacités, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement intitulé « *Cybersolidarity Act* », qui entend développer la solidarité au niveau de l'Union en constituant progressivement **une réserve de cybersécurité au niveau de l'UE** avec des services de fournisseurs privés de confiance<sup>16</sup>. Il vise également à favoriser le déploiement d'une infrastructure paneuropéenne de *Security Operation Center* (SOC) (*European Cyber Shield*) en vue d'une meilleure détection des cybermenaces.

En parallèle, la Commission européenne a publié, le même jour, une communication sur la **création d'une Cyberacadémie**<sup>17</sup>. L'idée est de

---

<sup>15</sup>. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. *Conclusions du Conseil sur la politique de cyberdéfense de l'UE* [en ligne]. 22 mai 2023, 18 p. Disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9618-2023-INIT/fr/pdf>

<sup>16</sup>. Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir [en ligne]. COM/2023/209 final. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0209&qid=1682791489403>

<sup>17</sup>. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *Closing the cybersecurity talent gap to boost the EU's competitiveness, growth and resilience ('The Cybersecurity Skills Academy')* [en ligne]. COM/2023/207 final. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A207%3AFIN&qid=1681937863727>

### Actualité institutionnelle européenne

mettre en place une structure légère, visant à identifier les formations existantes et à coordonner les structures nationales de formation existantes. Pour ce qui est de la sécurité intérieure, des liens étroits sont envisagés **avec Europol et l'Académie anticybercriminalité du Collège européen de police (CEPOL).**

## 6. Le dynamisme de la coopération douanière

L'ampleur du trafic de biens culturels, non seulement en zone de guerre ukrainienne, mais aussi dans l'UE, a conduit le Conseil à approuver, le 8 juin 2023, des conclusions visant à endiguer ce phénomène<sup>18</sup>. Il considère qu'il est nécessaire de structurer la réponse européenne autour d'un dépistage par les acteurs du marché, d'une plus grande coopération internationale ainsi que d'un renforcement des capacités répressives et judiciaires. À ce titre, il préconise **la création d'unités répressives et des équipes de procureurs spécialisées**, de même qu'une formation de base aux policiers, garde-frontières et douaniers chargés des contrôles de routine. Du point de vue douanier, il demande d'accroître l'efficacité du partage d'informations entre les autorités douanières et la Commission, grâce au système d'information douanier.

À ce propos, une réforme majeure est en cours en matière douanière, puisque la Commission européenne a présenté, le 17 mai

---

<sup>18</sup>. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. *Conclusions du Conseil sur la lutte contre le trafic de biens culturels* [en ligne]. 8 juin 2023, 10 p. Disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10249-2023-INIT/fr/pdf>

### Actualité institutionnelle européenne

2023, une communication ayant pour objectif une refonte des systèmes d'information actuels, notamment le système d'information douanier<sup>19</sup>. Désireux de faire des douanes, des « *douanes géopolitiques* », elle prévoit des « *voies réservées* » pour les opérateurs économiques de confiance, de même que la création d'une « **plateforme des données douanières** ». Le texte va plus loin en prévoyant l'instauration d'une entité européenne spécifique, « l'Autorité douanière de l'UE ». Ce nouvel organisme constitue un saut qualitatif d'importance de manière à permettre aux douanes d'agir de manière uniforme partout sur le pourtour du territoire européen. Constatant la divergence entre un droit européen unifié, le Code des douanes de l'UE, et sa mise en œuvre par une diversité d'autorités douanières nationales, entraînant de ce fait une fragmentation des frontières extérieures, il est prévu que cette entité oriente, coordonne et soutienne ces autorités dans le cadre de leurs activités de contrôle.

---

<sup>19</sup>. COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN. *Réforme douanière: faire passer l'union douanière à l'étape supérieure* [en ligne]. COM/2023/257 final. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0257&qid=1686062700720>

<i>Directeur de publication :</i>	<b>Colonel David BIÈVRE</b>
<i>Rédacteur en chef :</i>	<b>G<sup>al</sup> d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD</b>
<i>Rédacteurs :</i>	<b>G<sup>al</sup> d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD Marc-Antoine GRANGER Jérôme MILLET Pierre BERTHELET</b>
<i>Équipe éditoriale :</i>	<b>Odile NETZER</b>

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