

Paris, le 13 mars 2025

---

**Avis du Défenseur des droits n°25-03**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur la proposition de loi n° 907 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, telle que rectifiée par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, vendredi 7 mars 2025 (n°1043) ;

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Le 12 juillet 2024, une proposition de loi visant à « sortir la France du piège du narcotrafic » a été déposée au Sénat, par les sénateurs Étienne BLANC et Jérôme DURAIN. Cette proposition de loi s'appuie sur les travaux de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures pour y remédier, créée en novembre 2023 et dont le rapport, intitulé « Un nécessaire sursaut : sortir la France du piège du narcotrafic », a été publié le 14 mai 2024<sup>1</sup>.

Adoptée par le Sénat le 4 février 2025, elle a été renvoyée à la Commission des Lois de l'Assemblée nationale qui l'a adoptée le 7 mars 2025.

C'est à cette version, issue de la Commission des Lois, que la Défenseure des droits se réfère dans cet avis, alors que la proposition de loi devra être désormais être examinée en séance publique à l'Assemblée nationale à partir du 17 mars 2025.

En substance, cette proposition de loi vise à lutter contre le narcotrafic en modifiant plusieurs articles du code de la sécurité intérieure, de la procédure pénale, ainsi que du code de la construction et de l'habitation, considérant le narcotrafic comme une « menace pour les intérêts fondamentaux de la nation ». Les mesures proposées se concentrent sur le « haut du spectre » du narcotrafic, afin de ne plus se limiter à des opérations d'ordre public de type « place nette ». Elle prévoit également de structurer davantage l'action des services chargés de cette lutte.

Cette proposition de loi a pour objectif légitime de lutter contre le narcotrafic dans un contexte de trafic mondial. Toutefois, la Défenseure des droits estime que certaines de ses dispositions comportent des risques importants pour les droits et libertés fondamentaux, garantis sur le plan national, européen ou international.

Tout d'abord, à son article 23, la proposition de loi prévoit une réforme du régime de la détention provisoire en allongeant sa durée pour certains délits, en créant une nouvelle catégorie intermédiaire d'infractions et en élargissant le recours à la visioconférence. Outre le fait que ces mesures ne sauraient venir pallier le manque de moyens humains et matériels de la justice, la Défenseure des droits alerte sur l'atteinte disproportionnée qu'elles pourraient porter aux droits de la défense **(I)**.

Ces mesures ne sauraient par ailleurs entrer en collision avec des droits protégés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDH), notamment le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit à un procès équitable **(II)**.

Enfin, la Défenseure des droits s'inquiète de l'absence de contrôle juridictionnel préalable induit par la proposition de loi sur des mesures restreignant les droits et libertés de manière significative. La Défenseure des droits alerte sur les risques pour

---

<sup>1</sup> [Rapport n°588 fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, publié le 14 mai 2024](#)

le droit au logement et la précarisation des familles, en l'absence de solution de relogement (III).

## I. Sur les modifications apportées aux régimes de la détention provisoire

### A. L'allongement du délai de détention pour certains délits

L'article 66 de la Constitution dispose que nul ne peut être arbitrairement détenu. Ainsi, il résulte de l'article 137 du code de procédure pénale (CPP) que la détention provisoire est conçue comme une mesure exceptionnelle.

En matière délictuelle, depuis la loi du 19 juillet 1970, la détention provisoire ne peut excéder, en principe, quatre mois pour les délits de droit commun, même si des prolongations de quatre mois sont possibles dans des circonstances exceptionnelles (article 145-1 CPP).

En droit positif, il existe une seule dérogation : en matière de délits relevant du terrorisme, l'article 706-24-3 du CPP prévoit que la durée de la détention provisoire ne peut excéder six mois, des prolongations sont également prévues.

**La proposition de loi « *visant à sortir la France du piège du narcotrafic* » prévoit une nouvelle dérogation au délai de quatre mois pour de nombreux autres délits supplémentaires, y compris pour des délits qui ne visent pas à réprimer des infractions relatives à la législation sur les stupéfiants.**

La proposition de loi prévoit la création d'un nouvel article 145-1-1 du code de procédure pénale, intercalé entre l'article 145-1, qui dispose que le délai de droit commun de la détention provisoire en matière délictuelle est de quatre mois, renouvelable sous certaines conditions, et l'article 145-2 du même code, qui indique que le délai de droit commun en matière criminelle est d'un an, également renouvelable sous certaines conditions.

Ce nouvel article prévoit de prolonger la durée de détention provisoire initiale, ainsi que celle d'une éventuelle prolongation, de quatre mois à six mois pour les délits suivants :

- Tous les délits commis en bande organisée punis d'une peine de dix ans d'emprisonnement ;
- Le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants ([article 222-37 du code pénal](#)) ;
- Le proxénétisme ([article 225-5 du code pénal](#)) ;
- L'extorsion ([article 312-1 du code pénal](#)) ;
- L'association de malfaiteurs ([450-1 du code pénal](#)).

Si la proposition initiale du Sénat visant à aligner la durée de la détention provisoire des délits précités à la durée prévue en matière criminelle a été abandonnée en première lecture, **la création d'une nouvelle durée de détention provisoire plus longue pour un nombre de délits grandissant pose une série de difficultés selon la Défenseure des droits.**

- La détention provisoire doit demeurer une mesure exceptionnelle, de surcroît dans un contexte de surpopulation carcérale

La Défenseure des droits relève qu'au motif de la préservation de l'ordre public, des dérogations toujours plus substantielles au droit à la liberté sont prévues.

Elle rappelle que la détention provisoire, conformément à l'article 144 du code de procédure pénale, doit répondre à des principes de nécessité et de subsidiarité. Pourtant, le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) comme alternative à la détention provisoire n'est que très marginal<sup>2</sup>.

Dans un contexte de surpopulation carcérale, la Défenseure des droits considère qu'une analyse approfondie des conditions dans lesquelles est prononcée la détention provisoire et sa prolongation devrait être menée et s'inquiète du recours massif à cette mesure de privation de liberté dont la « *part dans la population incarcérée atteint près de 30 %* »<sup>3</sup>.

Enfin, sur le plan pratique, prévoir pour encore plus de délits, une nouvelle dérogation au délai de quatre mois, est susceptible d'augmenter la population incarcérée alors que la densité carcérale en maison d'arrêt était de 156,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2025<sup>4</sup>.

La Défenseure des droits souligne que l'allongement de la durée de la détention provisoire est, intrinsèquement, attentatoire aux droits et libertés des personnes et risque également d'engorger les prisons dans un contexte de surpopulation carcérale record.

---

<sup>2</sup> La Cour des Comptes, dans son rapport sur la surpopulation carcérale susmentionné, rappelait que ce dispositif reste « très peu utilisé par les magistrats ». Ainsi, au 1<sup>er</sup> mai 2022, 500 ARSE avaient été mises en œuvre, alors que 19 084 personnes étaient incarcérées en détention provisoire (hors condamnés-prévenus).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1<sup>er</sup> janvier 2025, accessible ici : [https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-01/mesure\\_mensuelle\\_01012025.pdf](https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-01/mesure_mensuelle_01012025.pdf).

- L'allongement de la durée de la détention provisoire ne saurait venir pallier le manque de moyens humains et matériels de l'institution judiciaire

Le rapport du comité des États généraux de la justice, pour lequel la Défenseure des droits a été auditionnée à deux reprises en janvier 2022, établi après consultation de près de 50.000 citoyens, acteurs et partenaires de la justice et remis au président de la République le 8 juillet 2022, fait pourtant état de l'urgente nécessité de renforcer les effectifs de la justice, en établissant que l'institution judiciaire souffre « *d'un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires* »<sup>5</sup>.

La Défenseure des droits ne peut que partager ce constat, et a déjà eu l'occasion d'alerter sur l'importance, pour permettre une meilleure efficacité de la justice, de la doter de personnels et d'équipements supplémentaires, ainsi que d'outils adaptés.

La France reste, d'après le dernier rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du conseil de l'Europe, l'un des pays d'Europe avec le nombre de juges et de procureurs par habitant le plus faible. Ainsi, selon le rapport de la CEPEJ publié le 16 octobre 2024, la France avait en 2022 une moyenne pour 100 000 habitants de 11,3 juges professionnels et de 3,2 procureurs, pour une moyenne européenne de 17,8 juges, et de 11,1 procureurs<sup>6</sup>.

En outre, la Défenseure des droits observe que si le budget de l'année 2023 a augmenté de 1,4 milliard d'euros par rapport à celui de 2019 (les chiffres définitifs pour l'année 2024 ne sont pas encore disponibles), cette augmentation est en grande partie destinée à l'administration pénitentiaire. En effet, le budget de l'administration pénitentiaire a connu une hausse de 851 millions d'euros en 3 ans, tandis que celui de la justice judiciaire n'a progressé que de 597 millions d'euros en 3 ans.

Par ailleurs, le budget alloué à l'immobilier pénitentiaire a connu une hausse de 66% en 3 ans<sup>7</sup>.

Ces augmentations budgétaires destinées à l'administration pénitentiaire, si elles vont de pair avec la croissance très importante du nombre de détenus en dix ans<sup>8</sup>, se font au détriment des autres secteurs de la justice, dont la justice pénale.

---

<sup>5</sup> Synthèse du rapport des états généraux de la justice, 8 juillet 2022, p. 23.

<sup>6</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice, [Overview FR- Systèmes judiciaires européens](https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/OverviewFR/Overview), sur <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/OverviewFR/Overview>, publié le 16 octobre 2024.

<sup>7</sup> Projet de loi de finances 2023, pour le ministère de la justice, sur [https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2024-02/plf\\_justice\\_2023.pdf](https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2024-02/plf_justice_2023.pdf).

<sup>8</sup> Le rapport du groupe de travail sur la justice pénitentiaire et la réinsertion des états généraux de la justice mentionne que la France se situe parmi les dix pays européens qui ont connu la plus forte croissance de leur taux d'incarcération depuis dix ans (Rapport du groupe de travail sur la justice pénitentiaire et de réinsertion, janvier 2022, p.1).

Dans son avis n°18-22 du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>9</sup>, le Défenseur des droits a rappelé que la procédure pénale a pour but de défendre la société tout en garantissant les libertés de l'individu et doit, à cette fin, « *trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires. La protection de l'intérêt général exige une réaction efficace contre le crime mais, dans le même temps, (...) protéger les personnes contre les investigations intempestives et les condamnations abusives* ».

La procédure pénale doit permettre de garantir que le dossier pénal soit constamment soumis au doute, que les libertés individuelles soient respectées et que le procès se déroule dans des conditions de fiabilité optimale.

La recherche de l'efficacité de la justice ne doit pas se faire au détriment du respect des exigences du droit à un procès équitable.

Enfin, alors que la Cour des comptes a récemment constaté l'insuffisance du « *pilotage opérationnel* »<sup>10</sup> des forces de sécurité intérieures dans la lutte contre le trafic de stupéfiants et que les rédacteurs de la proposition de loi déplorent eux-mêmes le manque de moyens des services d'enquête et l'absence de coordination des différents acteurs impliqués dans la lutte contre le narcotrafic, ces carences impactent nécessairement l'efficacité des enquêtes et ne sauraient être compensées par l'allongement à un délai de 6 mois de la détention provisoire pour un certain nombre de délits.

Par conséquent, la Défenseure des droits s'inquiète de ce que des évolutions législatives telles que l'allongement de la détention provisoire, remettant en cause les droits fondamentaux, font en réalité peser sur les justiciables le manque des moyens humains et matériels nécessaires au traitement du contentieux de la liberté dans des délais raisonnables.

Elle rappelle en outre que les défaillances de l'institution judiciaire et le manque d'effectifs pour instruire les procédures ne devraient en aucun cas entraîner des restrictions ou des dérogations aux principes fondamentaux du droit, et notamment risquer de contrevenir aux articles 5 et 6 de la CSDHLF.

- [L'allongement à un délai de 6 mois de la détention provisoire à un nombre important de délits est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit à la liberté au regard du but poursuivi par le législateur.](#)

---

<sup>9</sup> Avis 18-22 du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi n° 463 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>11</sup> Selon l'article 5 § 1 de la CESDH, « *Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci* ».

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que la détention doit répondre à un critère de proportionnalité pour être compatible avec l'article 5 § 1<sup>11</sup> de la CSDHLF<sup>12</sup>.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel soumet les mesures de sûreté privatives de liberté à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité, en rappelant que le principe est la liberté d'aller et venir. Un contrôle doit donc être opéré par le législateur afin d'examiner si l'atteinte à cette liberté est proportionnée à l'objectif recherché, en l'occurrence le respect de l'ordre public et la lutte contre le narcotrafic (bien que de nombreuses infractions non relatives à la législation sur les stupéfiants soient également visées par le législateur).

C'est en raison du critère de proportionnalité au regard de la gravité de l'infraction concernée que le délai de la détention n'est pas le même en matière délictuelle et en matière criminelle.

**La proposition de loi entend ériger un régime intermédiaire pour de nombreux délits en appliquant une durée de détention provisoire plus longue sans qu'il soit justifié de la proportionnalité de cette mesure au regard, d'une part de l'atteinte au droit à la liberté, et, d'autre part, de la particulière gravité des délits concernés par la proposition de loi, qui ne visent pas à réprimer que des infractions relatives à la législation sur les stupéfiants.**

**La Défenseure des droits souligne que l'allongement à un délai de 6 mois de la détention provisoire à un nombre important de délits est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit à la liberté.**

En outre, la création d'un régime intermédiaire pour un nombre de délits toujours plus grand n'est pas sans incidence sur l'intelligibilité de la loi et vient davantage complexifier le régime de la détention provisoire. La Défenseure des droits souligne ainsi que cela est de nature à porter atteinte au principe d'intelligibilité et de clarté de la loi.

- La création d'une nouvelle catégorie intermédiaire de délits ayant un régime dérogatoire en matière de détention provisoire est susceptible de porter atteinte au principe d'intelligibilité et de clarté de la loi

---

<sup>11</sup> Selon l'article 5 § 1 de la CESDH, « Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ».

<sup>12</sup> CEDH, *Ladent c. Pologne*, arrêt du 18 mars 2008, n° 11036/03, §§ 55-56.

La Défenseure des droits rappelle que le législateur a défini trois catégories d'infractions (contraventions, délits et crimes) auxquelles sont attachées des garanties procédurales propres.

La gravité de chaque catégorie d'infractions permet notamment de légitimer l'échelle des atteintes admissibles aux libertés individuelles.

De ce principe d'intelligibilité de la loi pénale et de la distinction entre les catégories d'infractions découlent des garanties procédurales distinctes, qui doivent elles aussi répondre à un objectif de clarté et d'intelligibilité, afin de permettre à tout individu de connaître, dans une certaine mesure, les conséquences procédurales liées à la commission d'un acte pénalement répréhensible. Les principes de clarté et d'intelligibilité de la loi sont en outre de nature à garantir la sécurité juridique nécessaire à la mise en œuvre des mesures prévues par la loi.

Les dérogations procédurales prévues par le nouvel article 145-1-1 du code de procédure pénale autorisant une durée de détention plus longue uniquement pour certains délits remettraient en question la classification des infractions voulue par le législateur, créant ainsi des catégories d'infractions particulières, à mi-chemin entre délit et crimes, sans réelles justifications et effaçant les gradations d'atteintes aux libertés fondamentales fondées sur la gravité de l'infraction.

La Défenseure des droits souligne en outre qu'aucune explication n'est apportée sur la nature particulière des délits pouvant justifier la mise en place d'un régime dérogatoire, ni sur la nécessité et la proportionnalité d'une détention plus longue pour ces infractions en particulier.

## B. L'élargissement du recours à la visioconférence en matière de détention provisoire

L'actuel article 706-71 al. 4 du CPP prévoit la possibilité d'avoir recours à la visioconférence pour certaines catégories d'audiences.

Cet article prévoit également que la visioconférence ne peut être mise en œuvre qu'avec l'accord de la personne concernée, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison des risques graves de troubles à l'ordre public ou d'évasion.

L'article 706-71-1 précise par ailleurs que la personne qui a accepté le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément au premier alinéa de cet article, ou qui ne s'y est pas opposée dans les conditions prévues au deuxième alinéa, ne peut ensuite le refuser.



## Le contenu de l'article 23-II 9° de la proposition de loi : l'insertion d'un nouvel article 706-105-3 dans le CPP

Ce nouvel article prévoit pour les personnes mises en examen pour les crimes ou délits prévus à l'article 706-73 du CPP<sup>13</sup>, que le placement en détention provisoire d'une personne non détenue pour une autre cause ou la prolongation de la détention provisoire d'une personne détenue, peut être effectué par le biais de la visioconférence sans que la personne mise en examen puisse refuser son audition.

L'article 706-73 du CPP est lui-même modifié par les articles 9 II 4° alinéas 36 et suivants et l'article 22 bis I 2° alinéas 4 et suivants de la proposition de loi. Ces modifications élargissent le nombre des crimes et délits énumérés à l'article 706-73.

La proposition de loi prévoit par ailleurs la création d'une juridiction nationale spécialisée en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants. De cette centralisation, découlent des conséquences directes sur la procédure pénale et notamment le recours accru à la visioconférence dans le cadre des nouvelles dispositions de l'article 706-105-3 du CPP pour répondre à des contingences géographiques, et alors même que la liste des crimes et délits énumérés à l'article 706-73 n'est pas limitée à des infractions à la législation sur les stupéfiants.

Cette nouvelle rédaction du CPP permettrait ainsi au juge des libertés et de la détention d'avoir recours, pour les crimes et délits visés à l'article 706-73 du CPP :

- à un moyen de communication audiovisuelle dès l'audience de placement en détention provisoire, et ce désormais même lorsque la personne n'est pas déjà détenue pour une autre cause (et alors même qu'elle ne serait pas mise en cause pour une infraction relevant nécessairement de la juridiction nationale spécialisée) ;
- à un moyen de communication audiovisuelle pour le placement en détention provisoire ou la prolongation en détention provisoire, et ce désormais sans avoir à recueillir l'accord préalable de la personne concernée.

### Une restriction au droit à un procès équitable

Le recours à la visioconférence constitue une restriction au droit au procès équitable et par conséquent, il doit demeurer l'exception et être entouré de garanties. L'extension de l'utilisation des moyens de télécommunication audiovisuelle, notamment quand ceux-ci ne sont pas rendus absolument indispensables par l'impossibilité de faire comparaître physiquement les personnes mises en examen, rompt avec cette exigence.

Le Conseil constitutionnel juge que la présence physique des magistrats composant la formation de jugement durant l'audience et le délibéré est une garantie légale des

---

<sup>13</sup> L'article 706-73 du CPP actuellement en vigueur énumère 21 crimes et délits : [Article 706-73 - Code de procédure pénale - Légifrance](#)

droits de la défense et du droit à un procès équitable. (2023-856 DC, 16 novembre 2023, § 60) et « que le jugement d'une affaire pénale pouvant conduire à une privation de liberté doit, sauf circonstances particulières nécessitant le huis clos, faire l'objet d'une audience publique » (2004- 492 DC, 2 mars 2004, § 117).

Il a censuré des dispositions conduisant à priver, pendant une période prolongée, une personne placée en détention provisoire de la possibilité de comparaître physiquement devant le juge appelé à statuer sur sa détention estimant qu'elles portaient « une atteinte excessive aux droits de la défense (...) eu égard à l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant la juridiction compétente pour connaître de la détention provisoire et en l'état des conditions dans lesquelles s'exerce le recours à ces moyens de télécommunication » (2019-802 QPC, 20 septembre 2019).

Dans [son avis n°18-22 du 27 septembre 2018](#), le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion d'exprimer ses réticences sur le recours imposé à la visioconférence en matière de détention provisoire.

Dans cet avis, il a notamment rappelé que dans un arrêt *Marcello Viola contre Italie* du 5 janvier 2007<sup>14</sup>, la CEDH a jugé que : « *Si la participation de l'accusé aux débats par vidéoconférence n'est pas, en soi, contraire à la Convention, il appartient à la Cour de s'assurer que son application dans chaque cas d'espèce poursuit un but légitime et que ses modalités de déroulement sont compatibles avec les exigences du respect des droits de la défense, tels qu'établis par l'article 6 de la Convention* ».

Ainsi, le recours à la visioconférence est susceptible d'entraîner un contrôle de la CEDH sur le terrain de l'article 6 de la CSDHFLF.

A ce titre, la CEDH exerce un contrôle sur le caractère confidentiel et effectif de la communication avec l'avocat. Dans l'arrêt *Sakhnovski*<sup>15</sup>, la CEDH a conclu à une violation de l'article 6 de la CSDHFLF aux motifs que le requérant n'a pu s'entretenir avec son avocate que pendant quinze minutes avant l'ouverture de l'audience et que la communication par visioconférence n'a pas offert la confidentialité nécessaire entre l'avocat et son client. Elle relève que dans l'affaire *Marcello Viola*, le requérant avait pu s'entretenir avec son avocat par une ligne téléphonique protégée alors qu'en l'espèce le requérant a dû utiliser le système de visioconférence que l'Etat avait installé et qu'il commandait.

De jurisprudence constante, la CEDH reconnaît que, bien qu'il ne figure pas expressément à l'article 6 de la CSDHFLF, le droit de comparution du prévenu découle

---

<sup>14</sup> CEDH, 5 oct. 2006, n°45106/04, *Marcello Viola c/ Italie*, §67.

<sup>15</sup> CEDH, GC, 2/11/2011, n° 21272/03, *Sakhnovski c. Russie*, §104.

de l'objet de cet article<sup>16</sup>. Elle considère que ce droit revêt une importance fondamentale dans l'intérêt d'un procès pénal équitable, notamment en raison du droit du prévenu à être entendu<sup>17</sup>.

A cet égard, la Défenseure des droits relève que les garanties actuellement prévues par le législateur concernant le recours à la visioconférence, dans le cadre des dispositions prévues par le nouvel article 706-105-3 envisagé par la proposition de loi, présentent des insuffisances de nature à porter atteinte :

- **à la publicité des débats** : les modalités d'accès du public à l'audience du juge des libertés et de la détention devraient être définies de façon à assurer la publicité effective des débats (lorsque l'audience ne se tient hors du public dans les prévus à l'article 145 alinéa 6 du CPP), notamment pour les proches, dont la présence est souvent déterminante pour justifier des garanties de représentation présentées devant le juge ;
- **au respect du contradictoire** : la question des modalités de communication des pièces entre le mis en examen et le ministère public et à destination de la juridiction est une question centrale, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une procédure d'urgence à caractère oral. La personne mise en examen doit pouvoir présenter au juge des garanties de représentation ainsi que toutes pièces qu'elle estime utiles, tandis que le juge doit pouvoir prendre connaissance de ces pièces, notamment afin d'en vérifier l'authenticité ;
- **aux droits de la défense** : le respect des droits de la défense de la personne mise en examen implique que celle-ci puisse préparer sa défense de manière effective avec son avocat. L'intéressé doit en particulier pouvoir s'entretenir avec son avocat sans surveillance et de manière confidentielle<sup>18</sup>. Or, cette confidentialité peut être mise à mal si l'avocat n'est pas aux côtés de son client et contraindre l'avocat à devoir choisir entre se trouver auprès du juge ou demeurer auprès de son client.

L'avocat doit pouvoir consulter l'entier dossier de son client en amont de l'audience. Le matériel doit permettre une communication fluide afin que la personne qui comparaît et son conseil puissent suivre les débats et y participer.

La proposition de loi en supprimant la nécessité de recueillir l'accord de la personne mise en examen pour les crimes et délits visés à l'article 706-73 du CPP, sans qu'elle soit déjà détenue pour une autre cause, au cours d'une première comparution devant la juridiction spécialisée créée par la proposition de loi, vient élargir le recours à la visioconférence alors même qu'aucun motif, autre que l'éventuel éloignement

---

<sup>16</sup> CEDH, 12/02/1985, Colozza c. Italie, A.89, §§27-29.

<sup>17</sup> CEDH, GC, 1er/03/2006, n° 56581/00, Sejdivic c. Italie.

<sup>18</sup> CEDH, 28/11/1991, n° 12629/87, S. c. Suisse, §48.

géographique, ne peut le justifier. En effet, selon l'article 706-71 du code de procédure pénale il pourrait être passé outre l'accord de la personne mise en examen « *si son transport paraît devoir être évité en raison des risques graves de troubles à l'ordre public ou d'évasion*<sup>19</sup>. Après ce mot « *évasion* », la proposition de loi prévoit d'insérer les mots « *ou de sa particulière dangerosité* »<sup>20</sup>. Si une telle restriction trouve sa justification dans le cas où une personne serait détenue pour une autre cause, tel ne serait pas le cas pour une personne qui serait mise en examen par le juge d'instruction et devrait comparaître devant le juge des libertés et de la détention pour qu'il soit statué sur son placement en détention provisoire. Aucune raison légitime ne semble pouvoir donc être soutenue à la restriction d'accès au juge et à la comparution personnelle.

Par ailleurs, la Défenseure des droits rappelle que le 9 juillet 2020, elle a rendu une décision n°2020-011 relative aux modalités de recours aux moyens de télécommunication audiovisuelle dans le cadre des procédures de prolongation du maintien en rétention des étrangers et a formulé plusieurs recommandations relatives au recours à la visioconférence.

Dans cette décision, est notamment rappelé que :

- L'impact de la visioconférence sur le rituel judiciaire fait consensus auprès des professionnels du droit<sup>21</sup>. Sont ainsi modifiées les règles de communication et d'interaction classiques des acteurs du procès. Le déroulement de l'audience dépend de la visibilité de ces derniers et est en pratique ponctué par des interruptions éventuelles des activités en cours pour permettre une orientation attentionnelle des participants vers les écrans respectifs<sup>22</sup>, une partie de la communication non verbale échappant désormais aux participants à l'audience.
- S'agissant de l'utilisation des technologies de l'information et plus spécifiquement de la visioconférence, le Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe a relevé dans un avis du 9 novembre 2011<sup>23</sup> qu'elle « *permet de faciliter la tenue d'audiences lorsqu'une sécurité élevée est nécessaire pour l'audition à distance des témoins et experts. Elle peut, toutefois, avoir pour inconvénient une perception moins directe ou précise par le juge des propos et réactions des parties, des témoins ou des experts. Une*

---

<sup>19</sup> Circulaire relative au recours à la visioconférence en matière pénale du 1er août 2024 : « *Par principe, s'agissant du contentieux de la détention provisoire, la visioconférence ne peut être mise en œuvre qu'avec l'accord de la personne concernée, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison des risques graves de troubles à l'ordre public ou d'évasion* »

<sup>20</sup> Article 23 alinéa 40 de la proposition de loi.

<sup>21</sup> Sontag-Koenig S., Intervention de maître de conférences à la DACG, 26 mars 2015 ; F. Pillot, « La visioconférence. Ethique, modernité, humanité », Intervention à la Conférence des Cours d'appel de l'UE, 2011.

<sup>22</sup> Licoppe C., Dumoulin L. « L'ouverture des procès à distance par visioconférence : activité, performance, technologie » in Dossier consacré à la visiophonie, Revue Réseaux n°144, 2007, pp.103-14.

<sup>23</sup> Conseil consultatif des juges européens, Avis n°(2011)14, "Justice et technologies de l'information", § 28 et 30.

*attention particulière devrait être apportée au fait que la visioconférence et les preuves présentées par ce biais ne devraient jamais diminuer les garanties de la défense. »*

- La nécessité de respecter les exigences du procès équitable et les droits fondamentaux des personnes privées de liberté a également été rappelée à de nombreuses reprises par la Défenseure des droits<sup>24</sup> mais également par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté<sup>25</sup> et la Commission nationale consultative de droits de l'Homme (CNCDH)<sup>26</sup>, qui considèrent que le recours à la visioconférence doit, en toute hypothèse, demeurer l'exception et être entouré de garanties. La CNCDH a régulièrement rappelé son opposition à la visioconférence imposée au justiciable, en quelque matière que ce soit et souligne que le recours à la visioconférence sans l'accord du justiciable porte atteinte aux droits de la défense et au droit d'accès physique à un juge, et plus généralement à la qualité de l'échange judiciaire.

Enfin, si les nouvelles technologies, comme la visioconférence, permettent parfois de rationaliser les procédures et de diminuer les coûts et les délais, la Défenseure des droits souligne le risque de déshumanisation de la justice que peut entraîner l'utilisation excessive de celles-ci.

A ce titre, la Défenseure des droits souhaite attirer l'attention sur la proposition d'élargissement du recours à la visioconférence lors d'un placement en détention provisoire alors que l'intéressé n'est pas détenu pour une autre cause. Une mesure privative de liberté est l'une des mesures les plus attentatoires aux droits fondamentaux. La Défenseure des droits considère que tenir une audience dont l'enjeu est la privation de la liberté d'une personne, alors qu'elle n'est pas détenue pour une autre cause, ne devrait pas avoir lieu par le biais de la visioconférence au regard des nombreuses difficultés que soulève le recours à cette pratique, comme mentionné *supra*, et au regard de la gravité de l'atteinte portée aux droits fondamentaux que constitue le risque d'une incarcération.

---

<sup>24</sup> DDD, avis n°18-09 et n°18-14 relatifs au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif ; DDD, Décision n°2020-011 du 9 juillet 2020 relative aux modalités de recours aux moyens de télécommunication audiovisuelle dans le cadre des procédures de prolongation du maintien en rétention des étrangers ;

<sup>25</sup> CGLPL, avis NOR CPLX1130072V du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard des personnes privées de liberté et rapport d'activité 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

<sup>26</sup> CNCDH, avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice du 20 novembre 2018 ; CNCDH, avis sur le projet de loi « *pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif* » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28, CNCDH, Avis « *Droit des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer. Le cas de la Guyane et de Mayotte* », 26 septembre 2017, JORF n°0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41.

La Défenseure des droits réaffirme ici ses positions sur la visioconférence, telles que notamment formulées dans son avis n°18-22 du 27 septembre 2018 et ses recommandations dans sa décision n°2020-011 transposables en l'espèce.

Par ailleurs, il ressort de l'examen de la proposition de loi en commission des lois de l'assemblée nationale qu'un nouvel article 23 bis A a été ajouté le dernier jour de l'examen en commission des lois de l'Assemblée nationale.

Cet article prévoit l'insertion de l'article 706-71-2 au code de procédure pénale qui dispose que :

*« Art. 706-71-2. – Par dérogation au quatrième alinéa de l'article 706-71, la comparution devant une juridiction d'instruction d'une personne détenue mise en examen, prévenue, accusée ou condamnée pour une ou plusieurs infractions mentionnées à l'article 706-73 a lieu par recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle. Toutefois, la juridiction d'instruction saisie peut, à la demande du ministère public ou d'office, décider de sa comparution physique. Cette décision est motivée »*

La Défenseure des droits ne peut que s'inquiéter du manque d'intelligibilité de la rédaction de cet article.

L'emploi des termes « comparution » sans préciser de quel type de comparution il s'agit, « juridiction d'instruction » sans indiquer si cela concerne également le juge d'instruction ou seulement la chambre de l'instruction et « personne détenue mise en examen, prévenue, accusée ou condamnée » sans préciser si cela concerne des personnes mises en examen ou détenues pour autre cause entraîne une confusion impactant directement la compréhension de cette nouvelle disposition.

La Défenseure des droits :

- Considère que la suppression de la nécessité de recueillir l'accord de la personne mise en examen quant à l'usage de la visioconférence pour les crimes et délits visés à l'article 706-73 du CPP vient rompre l'équilibre indispensable entre les impératifs de sécurité et les droits de la défense. L'extension du recours à la visioconférence sans l'exigence d'une motivation spéciale du juge, prive ainsi cet outil de sa légitimité ;
- Considère que l'utilisation de la visioconférence doit être strictement limitée aux cas qui l'exigent pour des raisons de sécurité, ou être acceptée par le mis en examen avec un consentement libre et éclairé, et présenter les garanties nécessaires au respect et à l'effectivité des droits de la défense ;
- Rappelle sa plus grande réserve, s'agissant d'un contentieux relatif à la privation de liberté, quant à l'utilisation des moyens de télécommunication notamment quand ceux-ci ne sont pas rendus absolument indispensables par l'impossibilité de faire comparaître physiquement les personnes devant la juridiction ;

- Rappelle plus généralement que le recours à la visioconférence est constitutif d'une restriction au droit au procès équitable, qu'il doit demeurer l'exception et être entouré de garanties.

## II. La création de quartiers de lutte contre la criminalité organisée au sein de plusieurs établissements pénitentiaires

L'article 23 *quinquies* de la proposition de loi, tel qu'adopté par la commission des lois de l'Assemblée Nationale, prévoit la création de « *quartiers de lutte contre la criminalité organisée* » au sein de plusieurs établissements pénitentiaires.

Ils s'inspirent du dispositif italien issue de l'article 41bis de la loi pénitentiaire, dit « antimafia », qui a été jugé compatible à CSDHFLF par la CEDH.

Toutefois, le régime tel que prévu par la présente proposition de loi diffère en de nombreux points de son inspiration italienne, et plusieurs des dispositions prévues par le présent texte sont susceptibles de conduire à des violations des droits et libertés garanties par la CSDHFLF.

### A. Sur la systématique des fouilles dès que la personne détenue a été en contact, au sein de l'établissement, avec une personne extérieure sans être restée sous surveillance constante des personnels pénitentiaires

L'article L. 224-8, § 1, tel qu'adopté par la commission des lois, prévoit que la décision de placement d'une personne au sein d'un quartier de lutte contre la criminalité organisée est prise par le ministre de la justice pour une durée de quatre ans renouvelable. Cet article prévoit également que la personne détenue dans ce quartier est soumise à des fouilles intégrales systématiques dès lors qu'elle aura été en contact, au sein de l'établissement, avec une personne autre que les personnels pénitentiaires et sans surveillance constante de ces derniers.

Il convient de noter au préalable que le cadre général relatif aux fouilles intégrales, tel que prévu par les articles L. 225-1 et suivants du code pénitentiaire, reste inchangé.

- Sur la systématique des fouilles intégrales, au seul motif du placement en quartier de lutte contre la criminalité organisée, et l'absence d'individualisation de la mesure

Selon la CEDH, l'article 3 de la CSDHFLF « *prohibe en termes absolus la torture et les traitements ou peines inhumains ou dégradants, quels que soient les circonstances et*

*les agissements de la victime (...) même dans les circonstances les plus difficiles, telles la lutte contre le terrorisme et le crime organisé »<sup>27</sup>.*

La CEDH considère de jurisprudence constante que « *les fouilles intégrales systématiques, non justifiées et non dictées par des impératifs de sécurité, peuvent créer chez les détenus le sentiment d'être victimes de mesures arbitraires [et] peuvent caractériser un degré d'humiliation dépassant celui, tolérable parce qu'inéluctable, que comporte inévitablement la fouille corporelle des détenus »<sup>28</sup>.*

En matière de fouilles intégrales systématiques, la CEDH a jugé dans son arrêt *Van de Ven c. Pays-Bas* de 2003 qu'elles avaient un effet dégradant entraînant une violation de l'article 3 de la CSDHLF dès lors qu'elle avait lieu chaque semaine, de manière systématique, routinière et sans justification précise tenant au comportement du requérant<sup>29</sup>. En l'espèce, le requérant avait été fouillé intégralement à l'issue de chaque « *visite ouverte* » (sans dispositif de séparation), chaque consultation médicale et lors de chaque fouille de sa cellule.

Par la suite, la CEDH s'est explicitement référée à cette jurisprudence notamment lorsqu'elle a été amenée à se prononcer sur le régime juridique français des fouilles intégrales<sup>30</sup>.

Par ailleurs, dans son arrêt *El Shennawy c. France*<sup>31</sup>, la CEDH s'est spécifiquement référée à la décision de principe du Conseil d'État en la matière<sup>32</sup> qui, se prononçant lui-même au visa de l'article 3 de la CSDHLF, a précisé que « (...) *si les nécessités de l'ordre public et les contraintes du service public pénitentiaire peuvent légitimer l'application à un détenu d'un régime de fouilles corporelles intégrales répétées, c'est à une double condition : d'une part, que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment, par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers ; et d'autre part, qu'elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes* » (§ 41).

Cette jurisprudence du Conseil d'État, affirmée en 2008 alors que le droit national ne prévoyait pas explicitement la possibilité de soumettre une personne détenue à des fouilles intégrales systématiques<sup>33</sup>, a été confirmée à plusieurs reprises par le Conseil

---

<sup>27</sup> CEDH, DC, 4 juillet 2006, n° 59450/00, §115 ; 12 juin 2007, n° 70204/01, Frérot c. France, §35.

<sup>28</sup> CEDH, 12 juin 2007, n° 70204/01, Frérot c. France, § 47 ; CEDH, 9 juillet 2009, n° 39364/05, Khider c. France, § 127 ; CEDH, 20 janvier 2011, n° 51246/08, El Shennawy c. France, § 37.

<sup>29</sup> CEDH, 4 février 2003, n° 50901/99, Van der Ven c. Pays-Bas, § 61.

<sup>30</sup> Notamment dans les jurisprudences Frérot c. France, Khider c. France et El Shennawy c. France précitées.

<sup>31</sup> CEDH, El Shennawy c. France, précité.

<sup>32</sup> CE, 14 novembre 2008, n° 315622.

<sup>33</sup> Le régime de fouilles intégrales systématiques a été instauré par l'article 92 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.



d'État<sup>34</sup>, même après que la loi a instauré un tel régime de fouilles intégrales systématiques<sup>35</sup>.

En l'état actuel du droit, les fouilles intégrales en détention doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou les risques que le comportement de la personne fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre de l'établissement. Elles doivent également respecter les principes de subsidiarité, de nécessité et de proportionnalité<sup>36</sup>. C'est ce qu'a confirmé le Conseil d'Etat en considérant que ces fouilles intégrales « *revêtent un caractère subsidiaire par rapport aux fouilles par palpation ou à l'utilisation de moyens de détection électronique* » et qu' « *il appartient à l'administration pénitentiaire de veiller (...) à ce que de telles fouilles soient, eu égard à leur caractère subsidiaire, nécessaires et proportionnées* »<sup>37</sup>.

En l'espèce, le régime juridique du quartier de lutte contre le narcotrafic prévoit l'automatisme, en-dehors de toute considération individualisée, des fouilles intégrales lorsque la personne concernée aura été sous la surveillance constante des personnels pénitentiaires. Ces fouilles seront possibles sans que l'administration n'ait d'obligation de justifier du respect des principes de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité, et sans que la systématisme de la mesure fasse l'objet d'un réexamen régulier pendant les quatre ans. De telles conditions sont en contradiction avec les jurisprudences établies de la CEDH et du Conseil d'Etat, et sont susceptibles non seulement de constituer une violation de l'article 3 de la CSDHLF mais également d'être contraire au cadre légal relatif aux fouilles intégrales.

- [Sur le recours à la fouille intégrale comme condition à l'exercice des droits fondamentaux des personnes placées au quartier de lutte contre la criminalité organisée](#)

L'article L. 224-8, tel qu'adopté, prévoit que l'exercice par les personnes détenues au sein du quartier de lutte contre la criminalité organisée de plusieurs droits fondamentaux sera conditionné à la soumission à une fouille intégrale.

La CEDH rappelle de jurisprudence constante que les personnes détenues continuent de jouir de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la CSDHLF, à l'exception du droit à la liberté, et que toute restriction aux autres droits garantis par la CSDHLF doit être justifiée<sup>38</sup>. Pareille justification peut reposer sur des considérations de sécurité, par exemple « *la prévention du crime et la défense de l'ordre* »<sup>39</sup>. Toutefois, il est impératif de démontrer la nécessité de ces restrictions, notamment au regard d'éléments relatifs à la situation individuelle de la personne concernée<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Voir par exemple, CE, Juge des référés, 06/06/2013, n°368816.

<sup>35</sup> Conseil d'Etat, 30 mai 2024, n° 471272.

<sup>36</sup> Articles L. 225-1 et suivants du code pénitentiaires, et circulaire du 15 juillet 2002 relative aux fouilles intégrales.

<sup>37</sup> CE, 30 janvier 2019, n° 416999, cons. 3.

<sup>38</sup> CEDH, GC, 6 octobre 2010, n° 74025/01, Hirst c. Royaume-Uni, §69.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Op. Cit.*, CEDH, Van der Ven c. Pays-Bas.

La CEDH a déjà rappelé que conditionner l'exercice d'un droit par une personne détenue (en l'espèce le droit de vote) à une fouille intégrale, sans que celle-ci ne soit, au vu de la personnalité du requérant et de toutes les autres circonstances de l'affaire, nécessaire et justifiée pour des raisons de sécurité était de nature à caractériser un traitement inhumain et dégradant<sup>41</sup>. Il ressort de cette jurisprudence qu'une fouille intégrale ne peut, *in abstracto*, conditionner l'accès à un droit, comme cela serait le cas en l'espèce.

Pourtant, l'article L. 224-8, tel qu'adopté, prévoit la fouille intégrale après tout contact avec une personne extérieure sans surveillance, et alors même que ce contact serait consubstantiel à l'exercice effectif d'un droit fondamental, par exemple :

- A l'issue d'une consultation médicale (droit à la santé) effectuée sans présence des surveillants (ce qui doit rester le principe pour satisfaire au droit au secret médical) ;
- A l'issue d'un parloir avec son avocat sans dispositif de séparation (droits de la défense) ;
- A l'issue d'un parloir avec un enfant mineur au cours duquel un contact physique aurait eu lieu (droit à la vie privée et familiale).

Dès lors, l'effectivité de plusieurs droits des personnes détenues, notamment les droits à la santé, à la défense ou encore à la vie privée et familiale, serait conditionnée par une fouille intégrale, en contradiction avec la jurisprudence de la CEDH précitée.

Le plein exercice de ces droits fondamentaux serait donc restreint au seul motif que les personnes ont été placées au quartier de lutte contre la criminalité organisée, alors même que ce placement est prononcé avant tout au regard d'éléments extérieurs à son comportement en détention (nature de l'infraction pour laquelle elle est poursuivie, dangerosité vis-à-vis de l'extérieur) ce qui ne permet pas de s'assurer que ces restrictions sont justifiées par des éléments réels et actuels, et ce en contradiction avec la jurisprudence de la CEDH précitée.

\*\*\*

La Défenseure des droits considère donc que les dispositions de l'article L. 224-8, § 1, sont contraires aux exigences de la CSDHLF, et notamment son article 3, lues à l'aune de la jurisprudence de la CEDH, aux exigences découlant de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, ainsi qu'aux dispositions générales relatives aux fouilles intégrales des personnes détenues, en ce que :

- Elles permettent la systématisme des fouilles intégrales des personnes placées au sein du quartier de lutte contre la criminalité organisée au seul motif qu'elles ont été, au sein de l'établissement, en contact avec des personnes extérieures autres que des personnels pénitentiaires et sans surveillance constante de ces

---

<sup>41</sup> CEDH, 15 novembre 2001, n° 25196/94, *Iwanczuk c. Pologne*, §49 à 60.

derniers, sans que les fouilles ne soient justifiées au regard du comportement de la personne détenue, ni que les principes de nécessité, subsidiarité et proportionnalité ne soient respectés ;

- Elles conditionnent l'exercice de plusieurs droits fondamentaux des personnes placées au sein de ce quartier, notamment les droits à la santé, de la défense ou encore à la vie privée et familiale.

## B. Sur les restrictions d'accès aux parloirs et aux correspondances téléphoniques

L'article L 224-8, § 2 et 3, tel qu'adopté, prévoit que :

*« Les visites se déroulent systématiquement dans un parloir avec dispositif de séparation. Ce dispositif est adapté pour les visites de mineurs afin de permettre un contact physique. Les dispositions relatives aux unités de vie familiale et aux parloirs familiaux prévus à l'article L. 341-8 ne s'appliquent pas eu sein des quartiers de lutte contre la criminalité organisée » ;*

*« [I]es modalités et plages horaires d'accès aux dispositifs de correspondance téléphonique font l'objet de restrictions prévues par voie réglementaire, garantissant à chaque personne détenue un accès à ces dispositifs d'au moins deux heures, au moins deux jours par semaine ».*

### • Sur l'exercice restreint du droit au maintien des liens familiaux

La CEDH considère qu'il est essentiel, pour garantir le respect de la vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la CSDHLF (qui garantit aussi le droit à la correspondance), que l'administration pénitentiaire autorise la personne détenue, et l'aide au besoin, à maintenir le contact avec sa famille proche<sup>42</sup>.

Elle considère toutefois que certaines mesures visant à contrôler les contacts entre une personne détenue et ses proches peuvent être considérées comme des ingérences nécessaires et compatibles avec la CSDHLF<sup>43</sup>, si elles sont prévues par la loi, poursuivent un ou plusieurs des objectifs légitimes énumérés au second paragraphe de l'article 8<sup>44</sup> et, de surcroît, sont justifiées car « *nécessaire, dans une société démocratique* » pour atteindre l'un des objectifs précités.

Elle a également considéré que l'application prolongée d'un régime de haute sécurité n'entraînait pas de méconnaissance de l'article 8 « *en raison du simple écoulement du temps* », néanmoins elle a apprécié les circonstances d'espèce et a relevé que la situation de la personne détenue avait été réévaluée à plusieurs reprises, et qu'à

<sup>42</sup> CEDH, GC, 30 mai 2015, n° 41418/04, Khoroshenko c. Russie, §106.

<sup>43</sup> CEDH, 29 avril 2003, n° 41220/98, Aliev c. Ukraine, §187.

<sup>44</sup> La mesure doit être nécessaire « à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

chaque prorogation de la mesure il avait été tenu compte d'éléments individuels, comme des rapports de police récents attestant que la dangerosité de la personne restait établie<sup>45</sup>.

A cet égard, la CEDH a établi, dans une jurisprudence de principe que si la nécessité d'instaurer un régime de détention spécial pouvait être nécessaire pour atteindre un but légitime, la prorogation de la mesure devait être réévaluée avec le plus grand soin, notamment lorsqu'elle impliquait des restrictions à l'exercice du droit à la vie privée et familiale<sup>46</sup>.

Elle a considéré que « *dans le contexte des prisons de haute sécurité, l'application de mesures telles qu'une séparation physique peut être motivée par les impératifs de sécurité en vigueur au sein de l'établissement concerné ou par le risque qu'un détenu communique avec des organisations criminelles par le truchement de membres de sa famille (...). Cependant, le maintien de l'interdiction des contacts directs ne peut se justifier que par l'existence d'un risque réel et continu de ce type* »<sup>47</sup>.

Dans l'arrêt Khoroshenko c. Russie, la CEDH a conclu à la violation de l'article 8 de la CSDHLF « *[e]u égard à la combinaison des diverses restrictions sévères et durables apportées à la possibilité pour le requérant de recevoir des visites en prison et au fait que le régime litigieux en la matière ne prend pas dûment en compte le principe de proportionnalité et les impératifs d'amendement et de réinsertion des détenus de longue durée, [et a conclu] que la mesure en question n'a pas ménagé un juste équilibre entre le droit du requérant à la protection de sa vie privée et familiale, d'une part, et les buts invoqués par le gouvernement défendeur, d'autre part* ».

En l'espèce, l'article L. 224-8, § 2, tel qu'adopté, prévoit que toutes les visites, à l'exception de celles des enfants mineurs, se dérouleront systématiquement avec un dispositif de séparation.

L'article L. 224-8, § 3, tel qu'adopté, prévoit de restreindre les modalités et plages horaires d'accès à la téléphonie, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'en préciser les contours, mais imposant de garantir à chaque personne détenue un accès à ces dispositifs d'au moins deux heures, au moins deux jours par semaine. L'objectif poursuivi est l'écoute en temps réel des conversations<sup>48</sup>.

Concernant les modalités d'accès aux parloirs, aucune exception ni aucune procédure de réexamen du bienfondé des restrictions susmentionnées n'est prévue par les textes, permettant de conclure que les personnes placées en quartier de lutte contre la criminalité organisée ne pourront jamais bénéficier, pour une durée de quatre ans, d'un parloir dénué de dispositif de séparation (à l'exception des visites de personnes mineures).

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> CEDH, GC, 30 juin 2015, n° 41418/04, Khoroshenko c. Russie, §124.

<sup>47</sup> *Ibid.*, §125.

<sup>48</sup> Exposé des motifs de l'amendement n° CL471 instaurant le quartier de lutte contre la criminalité organisée.

L'article L. 224-8, § 2, ne contient donc aucune disposition permettant de garantir que la mesure reste justifiée par l'existence d'un risque réel et continue, et donc qu'elle serait nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le placement au sein d'un tel quartier.

Concernant les restrictions relatives aux correspondances téléphoniques des personnes vis-à-vis de leurs proches, l'article L. 224-8, § 3, tel qu'adopté, ne prévoit aucune procédure de réexamen du bienfondé de ces restrictions, qui pourraient dès lors être imposées pendant toute la durée du placement au quartier de lutte contre la criminalité organisée.

Dès lors, la Défenseure des droits considère dès que les dispositions de l'article L. 224-8, § 2 et 3, tel qu'adopté, sont contraires aux dispositions de l'article 8 de la CSDHLF lues à l'aune de la jurisprudence de la CEDH, en ce que :

- Elles prévoient l'automatisme et la systématique des dispositifs de séparation lors des parloirs durant l'entièreté du placement des personnes au quartier de lutte contre la criminalité, c'est-à-dire 4 ans (renouvelable selon les mêmes conditions que le placement initial, donc potentiellement 8 ans), sans que l'administration n'ait à réexaminer le bienfondé de la mesure et à justifier de la persistance du risque que l'administration pénitentiaire entend prévenir ;
  - Elles prévoient la restriction automatique et permanente des correspondances téléphoniques entre les personnes placées au quartier de lutte contre la radicalisation et leurs proches et, en l'état, ne prévoient aucun réexamen du bienfondé de la mesure pendant toute la durée du placement au sein du quartier de lutte contre la criminalité organisée.
- [Sur les restrictions au droit d'accès à un avocat](#)

Les personnes détenues qui sont placées en détention provisoire ont droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6 de la CSDHLF (volet pénal), dont découle les droits de la défense et l'accès à un avocat.

La CEDH considère de jurisprudence constante que « *l'importance attachée aux droits de la défense est telle que le droit à l'assistance effective d'un défenseur doit être respecté en toute circonstance* », de sorte que seules des « *circonstances exceptionnelles* » peuvent justifier de restreindre les contacts entre l'avocat de la défense et une personne détenue »<sup>49</sup>.

Concernant spécifiquement les conversations téléphoniques avec un avocat, la CEDH considère que « *le droit (...) de communiquer avec son avocat hors de portée d'écoute d'un tiers figure parmi les exigences élémentaires du procès équitable dans une société démocratique et découle de l'article 6 § 3 c) de la Convention. Si un avocat ne*

---

<sup>49</sup> CEDH, GC, 2 novembre 2010, n° 21272/03, Sakhnovski c. Russie, §102.

*pouvait s'entretenir avec son client sans surveillance et en recevoir des instructions confidentielles, son assistance perdrait beaucoup de son utilité* ». Si l'accès à un avocat peut être soumis à des restrictions « *pour des raisons valables* », « *toute mesure restreignant les droits de la défense doit être absolument nécessaire [de sorte que] dès lors qu'une mesure moins restrictive peut suffire, c'est elle qu'il faut appliquer* »<sup>50</sup>. Dans cet arrêt, la CEDH a conclu à la violation de l'article 6 de la CSDHLF alors même que la conversation interceptée ne semblait pas avoir de rapport direct avec le bien-fondé des accusations ou la stratégie de la défense, mais avait considéré comme crédible l'argument du requérant selon lequel, craignant d'être entendu, il avait renoncé à donner des instructions détaillées à son avocat<sup>51</sup>.

Par ailleurs, le code pénitentiaire prévoit expressément que « *[l]es personnes détenues communiquent librement avec leurs avocats* » (L. 345-6), et qu'elles « *correspondent avec [leur avocat], de manière confidentielle, par téléphone et par courrier* » (R. 313-12). De même, « *[a]ucune sanction ni mesure ne peut supprimer ou restreindre la libre communication de la personne détenue avec son conseil* » (R. 313-15) et aucun contrôle des correspondances ne peut intervenir « *s'il peut être constaté sans équivoque que celles-ci sont réellement destinées au conseil ou proviennent de lui* » (R. 313-16).

En l'espèce, et comme énoncé précédemment, l'article L 224-8, § 2, tel qu'adopté, systématise la mise en place d'un dispositif de séparation pour toute visite extérieure dès lors qu'elle se fait sans la surveillance des personnels pénitentiaires, ce qui semble comprendre les visites effectuées par les avocats à leurs clients, notamment lorsque les personnes sont placées en détention provisoire.

Un tel dispositif de séparation apporterait dès lors une restriction importante à la pleine jouissance du droit à un avocat : difficulté accrue pour la personne détenue de prendre connaissance de documents écrits apportés par l'avocat, de signer, si nécessaire, des documents, etc.

Concernant l'accès à la téléphonie, l'article L. 224-8, § 3, tel qu'adopté, prévoit de restreindre tant les modalités que les horaires d'accès à la téléphonie, et renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser ces restrictions. Cette disposition est donc insuffisamment précise pour déterminer dans quelles conditions cet accès sera concrètement mis en œuvre.

Il convient néanmoins de relever qu'en l'état, le placement d'une personne prévenue au sein d'un quartier de lutte contre la criminalité organisée serait susceptible de restreindre significativement son accès à l'avocat chargé de sa défense :

- Le placement en quartier de lutte contre la criminalité organisée supposera son affectation dans un établissement parfois éloigné du lieu de son procès, ce qui

---

<sup>50</sup> CEDH, 27 novembre 2007, n° 58295/00, Zagaria c. Italie, § 27 à 31.

<sup>51</sup> *Ibid*, § 32 à 34.

pourrait complexifier les éventuels déplacements de son avocat pour une rencontre au parloir<sup>52</sup> ;

- La circonstance qu'une rencontre au parloir d'un avocat et son client placé dans un tel quartier, à supposer qu'elle se déroule avec un dispositif de séparation ou, dans le cas contraire, semblerait impliquer automatiquement une fouille intégrale de la personne concernée, pourrait être de nature à dissuader la personne prévenue de rencontrer son avocat.

Dès lors, l'appel téléphonique pour une personne détenue au sein d'un quartier de lutte contre la criminalité organisée pourrait constituer l'un des seuls moyens, avec les correspondances écrites<sup>53</sup>, de lui permettre de s'entretenir avec son avocat.

Les éléments justifiant le placement d'une personne au sein d'un tel quartier, placement entraînant l'automatisme des restrictions susmentionnées, ne sauraient constituer une « *circonstance exceptionnelle* » qui seule peut justifier une restriction au droit à l'assistance d'un avocat tel que garanti par l'article 6 de la CSDHLF et la jurisprudence de la CEDH.

En effet, l'objectif poursuivi par le placement d'une personne au sein d'un quartier de lutte contre la criminalité organisée serait de « *mettre un terme à la poursuite par les personnes détenues les plus dangereuses de leurs activités criminelles depuis la détention et de prévenir les risques d'atteinte de leur part au bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique* »<sup>54</sup>.

Les restrictions des relations entre une personne détenue et son avocat ne sauraient être considérées comme « *absolument nécessaires* » pour atteindre cet objectif, au risque d'être en contradiction avec la jurisprudence précitée de la CSDHLF.

Dès lors la Défenseure des droits considère dès que les dispositions de l'article L. 224-8, § 2 et 3, tel qu'adopté, et en l'absence d'exclusion explicite de leur application aux relations entre une personne détenue et son avocat, sont susceptibles d'être contraires aux dispositions de l'article 6 de la CSDHLF lues à l'aune de la jurisprudence de la CEDH, ainsi qu'avec les dispositions du code pénitentiaire.

### C. Sur les conditions de placement et maintien au sein du quartier de lutte contre le narcotrafic, non assorties des garanties suffisantes

L'article L. 224-5, tel qu'adopté, prévoit que :

---

<sup>52</sup> En l'état, deux quartiers devraient ouvrir au sein des centres pénitentiaires de Vendin-le-Vieil et d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, de sorte que de nombreuses personnes qui y seront affectées seront éloignées du lieu où se déroulera leur procès.

<sup>53</sup> Les correspondances écrites ne sauraient être considérées comme étant à elles seules de nature à garantir l'effectivité du droit d'accès à un avocat, notamment compte-tenu des délais d'acheminement des courriers, délai pouvant être notamment rallongé au regard de l'éloignement géographique du lieu de détention.

<sup>54</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° CL471 présenté par le gouvernement et adopté par la commission des lois.

*« À titre exceptionnel, afin de prévenir la commission ou la répétition d'une infraction d'une particulière gravité ou lorsqu'il apparaît qu'elles présentent un risque d'atteinte très grave au bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique, les personnes majeures détenues pour des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73, 706-73-1 ou 706-74 du code de procédure pénale peuvent, sur décision du ministre de la justice, garde des sceaux, être affectées au sein de quartiers de lutte contre la criminalité organisée ».*

L'article L. 224-6, tel qu'adopté prévoit que :

- *« La décision d'affectation dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée doit être motivée et n'intervient qu'après une procédure contradictoire au cours de laquelle la personne intéressée, qui peut être assistée de son avocat, présente ses observations orales ou écrites.*
- *Cette décision est valable pour une durée de quatre ans. Elle est renouvelable dans les mêmes conditions. »*

Les quartiers de lutte contre la criminalité organisée deviendraient donc une nouvelle catégorie de « *quartiers sécurisés* »<sup>55</sup>. Alors qu'en l'état, le placement dans les quartiers spécifiques existants est prononcé au regard du comportement de la personne détenue, le placement au sein du quartier de lutte contre la criminalité organisée sera prononcé *« afin de prévenir la commission ou la répétition d'une infraction d'une particulière gravité ou lorsqu'il apparaît qu'elles présentent un risque d'atteinte très grave au bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique »* (article L. 224-5 tel qu'adopté en commission). Il sera donc décidé uniquement au regard de la situation pénale de la personne et de sa *« dangerosité vis-à-vis de l'extérieur »*<sup>56</sup>, sans obligation légale d'apporter des éléments relatifs au comportement de la personne en détention. Ce placement ne sera par ailleurs pas réévalué régulièrement.

La CEDH impose que, pour être compatible avec les exigences découlant de l'article 3, toute personne détenue soit incarcérée dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier soient assurés de manière adéquate<sup>57</sup>.

Elle a déjà eu l'occasion de considérer que lorsque l'administration décide de soumettre une personne détenue à des conditions de détention de haute sécurité, la compatibilité aux exigences de l'article 3 de la CSDHLF de certaines restrictions *« dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du*

---

<sup>55</sup> L'article 24 quater, tel qu'adopté, prévoit que ce terme désigne à la fois les quartiers de lutte contre la criminalité organisée et les quartiers dits « spécifiques », qui regroupent les unités pour détenus violents (UDV) et les quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR).

<sup>56</sup> Termes employés par le ministre de la justice lors de l'examen de l'amendement n° CL471 par la commission des lois le 5 mars 2025

<sup>57</sup> CEDH, 17 avril 2012, n° 20071/07, Piechowicz c. Pologne, §162.



*traitement et de ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime* »<sup>58</sup>.

La CEDH impose que la durée d'une telle mesure soit examinée à la lumière des circonstances de chaque affaire, ce qui implique, entre autres, de déterminer si le renouvellement ou la prolongation des restrictions contestées est justifié ou non<sup>59</sup>.

Dans sa jurisprudence relative au régime de l'article 41bis italien<sup>60</sup>, pris en exemple par le ministre de la justice au soutien du nouvel article L. 224-6 du code pénitentiaire<sup>61</sup>, la CEDH s'est explicitement référé « *mutatis mutandis* » à sa jurisprudence *Ramirez Sanchez c. France* et à son examen des conditions de maintien d'une personne détenue à l'isolement prolongé<sup>62</sup>. Dans cet arrêt, la CEDH a rappelé que l'isolement ne saurait être imposé indéfiniment et que, « *[d]e surcroît, il est indispensable que [le détenu] puisse voir une autorité judiciaire indépendante statuer sur le bien-fondé et les motivations de cette mesure prolongée* »<sup>63</sup>. Elle a considéré que l'impossibilité pour la personne concernée d'effectuer un recours pour contester son isolement pendant plusieurs années avait entraîné une violation de son droit au recours effectif tel que garanti par l'article 13 de la CSDHLF.

Concernant la durée de l'affectation d'une personne détenue au quartier pour la lutte contre le narcotrafic, il convient de relever que le régime italien prévoyait des prolongations régulières de la mesure (tous les six mois ou tous les ans), ce que la CEDH a considéré, systématiquement au regard des faits d'espèce et de la situation individuelle des requérants, comme étant suffisant<sup>64</sup>.

Or, avec la proposition de loi, la décision de placement au quartier de lutte contre la criminalité organisée serait prononcée pour une durée de quatre ans, ne permettant donc pas l'évaluation régulière de la situation de la personne concernée et, en conséquence, de vérifier que les conditions qui ont justifié son placement dans un tel quartier sont toujours remplies.

De même, si la décision de placement d'une personne dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée devra être motivée et sera prononcée à l'issue d'un débat contradictoire, aucune disposition n'envisage la possibilité de suspendre temporairement ou d'arrêter définitivement ce régime en cas d'incompatibilité de celui-ci avec l'état de santé de la personne concernée., Cette dernière ne pourra contester

---

<sup>58</sup> CEDH, GC, 17 septembre 2009, 74912/01, ENEA c. Italie, §55.

<sup>59</sup> CEDH, 25 octobre 2018, n° 55080/13, Provenzano c. Italie, §147.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Dont le régime juridique instauré par les présentes dispositions est explicitement inspiré, comme l'a confirmé le ministre de la justice lors de son examen devant la commission des lois de l'assemblée nationale.

<sup>62</sup> Le parallèle avec les mesures d'isolement est d'autant plus pertinent que le ministre de la Justice a confirmé expressément comparé le placement au sein d'un quartier de lutte contre la radicalisation comme une « forme d'isolement », lors de l'examen par la commission des lois de l'Assemblée Nationale, le 5 mars 2025, de l'amendement n° CL471 instaurant ce régime.

<sup>63</sup> CEDH, GC, 4 juillet 2006, n° 59450/00, Ramirez Sanchez c. France, §145.

<sup>64</sup> Voir par exemple CEDH, GC, 17 septembre 2009, 74912/01, Enea c. Italie, §11.

devant le juge la mesure au-delà d'un délai de deux mois suivant sa mise en place<sup>65</sup>, alors même qu'elle s'appliquera pour une durée de quatre ans.

Sur ce point, il convient pourtant de rappeler qu'en droit positif, le placement et le maintien d'une personne détenue dans des conditions de détention plus strictes est conditionné à l'examen régulier de la personne par un médecin :

- En matière d'isolement, le médecin « *examine sur place chaque personne détenue au moins deux fois par semaine et aussi souvent qu'il l'estime nécessaire* » (article R. 213-19) et donne son avis sur la compatibilité de l'isolement avec l'état de santé de la personne dès la première prolongation qui intervient après trois mois ;
- En matière de placement au quartier disciplinaire, le médecin « *examine sur place chaque personne détenue au moins deux fois par semaine et aussi souvent qu'il l'estime nécessaire* », et la sanction doit être levée dès que le médecin constate que « *son exécution est de nature à compromettre la santé de la personne intéressée* » (article R. 234-31).

Certes, les régimes de détention au sein des autres quartiers spécifiques déjà existants<sup>66</sup> ne prévoient pas de telles garanties, toutefois, comme mentionné *supra*, les mesures applicables aux personnes qui y sont placées doivent toujours être individualisées et être régulièrement réévaluées, ce qui ne serait pas le cas au sein du quartier de lutte contre la criminalité organisée au sein duquel de nombreuses mesures restrictives seront automatiques<sup>67</sup>.

Par ailleurs, eu égard aux conditions de détention particulièrement strictes auxquelles seraient soumises les personnes placées au quartier de lutte contre le trafic de drogue, assimilé par le ministre de la Justice à une « *forme d'isolement* »<sup>68</sup>, l'absence de vérification de la compatibilité de l'état de santé de la personne détenue avec ce régime de détention ne saurait satisfaire aux exigences de l'article 3 de la CSDHDF.

Par conséquent, la Défenseure des droits considère que les conditions générales de placement et de maintien au sein du quartier de lutte contre la radicalisation, prévues

---

<sup>65</sup> Conformément aux articles L. 211-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration et à l'article R. 241-1 du code de justice administrative, la notification de la décision fera naître un délai de deux mois durant laquelle la personne détenue pourra effectuer un recours juridictionnel contre la mesure. Certes, il sera possible à la personne concernée de contester ses conditions de détention, notamment devant le juge judiciaire (article 803-8 du code de procédure pénale), ce qui sera l'occasion pour le juge d'apprécier les conséquences du placement en quartier de lutte contre la criminalité organisée, toutefois la personne ne pourra pas contester spécifiquement ce placement après le délai de deux mois susmentionné, et alors même que la mesure s'appliquerait pour une période de quatre ans.

<sup>66</sup> Quartiers de prise en charge des détenus violents et quartiers de prise en charge de la radicalisation.

<sup>67</sup> Au sein du quartier de lutte pour les détenus violents et au sein du quartier de prise en charge de la radicalisation, les mesures de sécurité renforcées sont « individualisée » et « régulièrement réévaluées » (articles R. 224-3 et R. 224-16).

<sup>68</sup> Termes prononcés lors de la présentation, devant la commission des lois de l'Assemblée Nationale, de l'amendement n° CL 471 le 5 mars 2025.

par les articles L. 224-5 et L. 224-6, tels qu'adoptés, sont susceptibles d'entraîner un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CSDH, lu à l'aune de la jurisprudence de la CEDH.

#### D. Sur les restrictions, applicables au Défenseur des droits, de l'accès des personnes placées au quartier de lutte contre la criminalité

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante qui peut être saisie, conformément à l'article 71-1 de la Constitution, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public, nonobstant sa situation pénale. La présence de ses délégués en détention est garantie par l'article 37 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 afin de permettre aux personnes incarcérées de le saisir si elles le souhaitent.

La Défenseure des droits s'inquiète, au regard de l'ensemble des éléments précités, de son accessibilité pour les personnes qui seraient placées au quartier de lutte contre la criminalité organisée, notamment au regard :

- Des fouilles intégrales, dont la systématisme prévue dès lors que la personne est restée avec une personne autre que les personnels pénitentiaires et sans surveillance de ces derniers, serait susceptible de s'appliquer aux entretiens avec les délégués du Défenseur des droits intervenant en détention ;
- De la mise en place systématique de dispositifs de séparation lors des parloirs, qui pourrait s'appliquer aux entretiens avec les délégués du Défenseur des droits, ceux-ci étant régulièrement amenés à rencontrer les personnes détenues au parloir ;
- Des dispositifs d'écoute téléphonique, dès lors qu'au sein du quartier de lutte contre la criminalité organisée, l'article L. 224-8, § 3, a vocation à « *permettre une écoute en temps réel des conversations* », ce qui pourrait impliquer l'écoute des appels téléphoniques sur le numéro de téléphonie sociale du Défenseur des droits (le 3141)

Dès lors, la Défenseure des droits recommande que ses modalités de saisine par les personnes détenues soient garanties même au sein des quartiers de lutte contre le narcotrafic, notamment en assurant la confidentialité des échanges entre les personnes détenues et le Défenseur des droits et en prévoyant une dérogation au nouveau système de fouille intégrale s'il devait être retenu, en cas de visite d'un délégué du Défenseur des droits.

### III. La création de mesures de police administrative pour lutter contre les troubles à l'ordre public résultant du narcotrafic dans l'espace public

L'article 24 de la proposition de loi a été conçu par les auteurs de la proposition de loi pour sécuriser l'espace public des quartiers actuellement « *sous l'emprise des réseaux*

*de trafic* » et ainsi protéger leurs habitants. A cette fin, il a créé une mesure d'interdiction de paraître dans l'espace public pouvant être prononcée par le préfet à l'encontre des personnes participant au trafic de stupéfiants. Cette mesure pouvait être complétée par le relogement, voire l'expulsion, de la personne visée lorsque son logement se situait dans le périmètre de l'interdiction.

Cette disposition s'inscrit dans le mouvement entamé depuis plusieurs années de confusion entre la police administrative et la répression pénale. En effet, alors que le pouvoir de police administrative vise en principe à assurer un contrôle préventif et indéterminé de toute la population, il tend désormais à être employé pour cibler des individus précis en raison des actes qu'ils ont pu commettre. Un tel glissement est porteur de risques importants pour les droits et libertés puisqu'il permet l'adoption de mesures similaires à des sanctions sans les garanties afférentes.

Sans remettre en cause cette logique, la Commission des lois du Sénat a réécrit substantiellement cette disposition notamment en distinguant deux dispositifs : l'interdiction de paraître dans l'espace public à l'encontre de toute personne participant à des activités de trafic de stupéfiant et la facilitation de l'expulsion de leur logement des personnes impliquées dans des activités de trafics de stupéfiants.

#### A. Sur la création d'une interdiction de paraître dans l'espace public à l'encontre de toute personne participant à des activités de trafic de stupéfiants

L'article 24-II de la proposition de loi introduit les articles L. 22-11-1 et L. 22-11-2 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositions autorisent le préfet, ou à Paris le préfet de police, à prononcer une mesure d'interdiction de paraître dans une portion de la voie publique, un équipement collectif ou des parties communes d'un immeuble, afin de faire cesser les troubles à l'ordre public résultant de leur occupation, en réunion et de manière récurrente, en lien avec des activités de trafic de stupéfiants.

Cette mesure, qui ne peut concerner que les personnes participant à ces activités de trafic de stupéfiants, ne peut durer plus d'un mois. La violation de cette interdiction est punie d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Une telle mesure constitue une ingérence dans la liberté d'aller et venir protégée au titre des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789<sup>69</sup> et de l'article 2, paragraphe 1, du protocole n°4 de la CSDH. Cette ingérence, qui poursuit un objectif légitime de prévention des troubles à l'ordre public liés aux rassemblements d'usagers et de vendeurs de stupéfiants dans l'espace public en les

---

<sup>69</sup> Cons. Const., 12 juillet 1979, n°79-107 DC, cons. 3.

éloignant des quartiers concernés<sup>70</sup>, ne paraît toutefois, en l'état, ni nécessaire ni proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

En effet, plusieurs dispositions remplissent déjà une fonction similaire. Le titulaire du pouvoir de police peut déjà adopter des arrêtés interdisant les attroupements ou la station de consommateurs et de vendeurs de produits stupéfiants lorsqu'ils provoquent des troubles à l'ordre public. De même, à l'issue d'une procédure pénale, une interdiction de paraître peut être prononcée dans le cadre d'une mesure d'alternative aux poursuites, d'une composition pénale proposée par le procureur de la République, d'une peine complémentaire substitutive d'une peine d'emprisonnement en matière délictuelle ou d'une mesure imposée dans le cadre du régime de probation. Ces deux types de mesure peuvent d'ailleurs être combinées. Ainsi, la gestion des scènes de consommation de crack à Paris qui provoquent d'importants troubles à l'ordre public impliquent à la fois le recours à des arrêtés prohibant les attroupements d'usagers de crack par le préfet de police et la mise en place d'une politique pénale impliquant l'adoption systématique d'interdictions de paraître sur les lieux de consommation et de revente en cas de condamnation<sup>71</sup>. De telles mesures, dont la mise en œuvre comporte des risques pour la protection des droits et libertés fondamentaux, permettent déjà d'éloigner d'une zone désignée les personnes participant à un trafic de stupéfiants pour prévenir les troubles à l'ordre public liées à leur présence dans l'espace public. L'introduction d'une interdiction administrative de paraître semble ainsi présenter un intérêt limité au regard de la restriction de la liberté d'aller et venir qu'elle implique.

Ensuite, ainsi que l'ont relevé les rapporteurs de la Commission des lois du Sénat, cette mesure « *permettrait d'agir à titre préventif et dans des délais drastiquement réduits* » sans qu'il soit nécessaire de caractériser une infraction pénale. Le constat de trouble à l'ordre public en lien avec des activités de trafic de stupéfiant et la participation d'un individu à ces activités suffirait à justifier l'édiction de cette mesure. Il ne serait nécessaire ni que ce trouble soit d'une gravité particulière ni que la participation de la personne visée par cette mesure à ces troubles soit significative. Le représentant de l'État dans le département disposerait alors d'un important pouvoir discrétionnaire qui ne serait limité que par la nécessité de prendre en compte la vie privée et familiale des personnes concernées et l'interdiction d'inclure leur domicile dans le périmètre de l'interdiction.

Sur ce point, une comparaison doit être effectuée avec l'interdiction administrative de stade prévue à l'article L. 332-16 du code du sport. A l'instar de l'interdiction administrative de paraître, l'interdiction administrative de stade a été introduite par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant

---

<sup>70</sup> CEDH, 4 juin 2002, *Landyreugd c. Pays-Bas*, n°37331/97 ; 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, n°33129/96.

<sup>71</sup> [Décision du Défenseur des droits n°2024-119 du 19 août 2019 relative aux atteintes aux droits et libertés fondamentaux liées à la gestion d'une scène de consommation de crack.](#)

dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers pour compléter l'interdiction judiciaire de stade prévue à l'article L. 332-11 du code du sport. Toutefois, cette mesure administrative ne peut être prononcée que « *lorsque, par ses agissements répétés portant atteinte à la sécurité des personnes ou des biens à l'occasion de manifestations sportives, par la commission d'un acte grave à l'occasion de l'une de ces manifestations, du fait de son appartenance à une association ou un groupement de fait ayant fait l'objet d'une dissolution en application de l'article L. 332-18 ou du fait de sa participation aux activités qu'une association ayant fait l'objet d'une suspension d'activité s'est vue interdire en application du même article, une personne constitue une menace grave pour l'ordre public* ». Le trouble à l'ordre public qui justifie la restriction de la liberté d'aller et venir est ainsi décrit de manière précise et exigeant un niveau de gravité élevé, le pouvoir de police du représentant de l'État étant ainsi significativement encadré<sup>72</sup>.

Enfin, cette interdiction administrative de paraître autorise l'adoption par l'autorité administrative d'une restriction de la liberté d'aller et venir sans condamnation pénale et donc sans intervention préalable d'une juridiction. Certes, des garanties procédurales ont été prévues. Le représentant de l'État doit informer le procureur de la République territorialement compétent avant d'adopter une telle mesure. En outre, s'agissant d'une mesure individuelle restreignant l'exercice des libertés publiques au sens de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, l'interdiction administrative de paraître devra être précédée d'une procédure préalable contradictoire. Enfin, elle pourra faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. Toutefois, ces garanties ne permettent pas de compenser entièrement la perte de la garantie qui résulte du contrôle juridictionnel systématique préalable à l'édition d'une interdiction de paraître. Or, si un contrôle *ex ante* des mesures administratives restreignant les droits et libertés d'un individu n'est pas requis systématiquement, celles qui portent une atteinte grave à un droit ou une liberté devraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel préalable systématique.

Par conséquent, au regard de ces éléments et notamment de l'apport limité de l'introduction administrative de paraître pour la poursuite de l'objectif visé, la Défenseure des droits recommande de préciser ce dispositif afin que seule la participation active d'un individu à des troubles graves de l'ordre public en lien avec le trafic de stupéfiants puisse justifier l'adoption d'une interdiction administrative de paraître. En outre, le législateur devrait indiquer que l'introduction d'un recours à l'encontre d'une interdiction administrative de paraître a un effet suspensif.

## B. Sur la facilitation de l'expulsion de personnes impliquées dans des activités de trafics de stupéfiants logées dans le parc social

---

<sup>72</sup> Il est vrai que l'interdiction administrative de stade peut avoir une durée de douze mois tandis que l'interdiction administrative de paraître est limitée à un mois. Toutefois, l'article 24-II ne limite pas les renouvellements possibles de cette mesure.

L'article 24 de la proposition de loi contient des dispositions destinées à faciliter l'expulsion de personnes impliquées dans des activités de trafic de stupéfiants, logées dans le parc social.

Ainsi, l'article 24-III prévoit la modification du b de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, qui prévoit actuellement que le locataire a l'obligation d'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location en y ajoutant l'obligation pour le locataire de s'abstenir de tout comportement ou de toute activité qui, aux abords de ces locaux, porte atteinte aux équipements collectifs utilisés par les résidents, à la sécurité des personnes ou à leur liberté d'aller et venir.

L'article 24-IV quant à lui prévoit la création d'un nouvel article L. 442-4-3 du code de la construction et de l'habitation, donnant la possibilité au représentant de l'État dans le département d'enjoindre au bailleur de saisir le juge aux fins de résiliation du bail dans les conditions prévues à l'article L. 442-4-2 du CCH, lorsqu'il constate que les agissements en lien avec des activités de trafic de stupéfiants de l'occupant habituel d'un logement troublent l'ordre public de manière grave ou répétée et méconnaissent les obligations définies au b de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée telle que modifiée par la présente proposition de loi. L'injonction précise les éléments de fait qui justifient la mise en œuvre de la procédure.

En cas de refus du bailleur, d'absence de réponse à l'expiration du délai de quinze jours suivant cette injonction ou lorsque, ayant accepté le principe de l'expulsion, le bailleur n'a pas saisi le juge à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de sa réponse, le représentant de l'État peut se substituer à lui et saisir le juge aux fins de résiliation du bail dans les conditions mentionnées au même article L. 442-4-2.

La proposition de loi s'inscrit dans le prolongement de la circulaire du ministère de l'Intérieur du 30 août 2023, qui demandait aux préfets de faire preuve d'une fermeté systématique envers les délinquants auteurs de violences urbaines, d'actes délictueux ou criminels, en concluant notamment un protocole d'accord avec les bailleurs et le parquet pour échanger les informations nécessaires à la conduite par le bailleur des procédures d'expulsion devant le juge civil. La proposition de loi formalise en grande partie cette action.

En l'état actuel de la réglementation, l'article L. 442-4-1 du CCH dispose qu'en cas de non-respect de l'obligation prévue au b de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, le bailleur peut saisir le juge aux fins de résiliation du bail, après avoir proposé au locataire une offre de relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. L'article L.442-4-2 du CCH indique que la faculté de faire une offre de relogement ne

constitue nullement une obligation pour le bailleur, celui pouvant directement saisir le juge aux fins de résiliation du bail du locataire.

Dans ce cadre, la Défenseure des droits rappelle que l'article L. 411 du CCH, issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, pose le principe que les logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Cela participe à la mise en œuvre du droit au logement et s'inscrit dans le cadre plus général du droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence pour toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, énoncé à l'article 11 du préambule de la Constitution de 1946.

La Défenseure des droits souhaite insister sur le fait que la possession d'un logement conditionne l'exercice effectif de l'ensemble des droits. La perte de son logement constitue une sanction aux conséquences très lourdes qui est de nature à précariser fortement, sur le plan matériel, physique, psychique et familial la personne qui la subit ainsi que les autres personnes partageant le même foyer.

Dès lors, il apparaît qu'une telle sanction doit être strictement encadrée. A cet égard, le fait que la procédure de résiliation puisse être engagée sur la base des constatations du représentant de l'État, sans préciser le contenu de cette notion et les modalités selon lesquelles celles-ci sont établies, n'apparaît pas de nature à constituer une garantie suffisante. Elle comporte également le risque d'une atteinte au droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CSDHLF.

Par ailleurs, la Défenseure des droits relève que les nouvelles dispositions contenues dans la proposition de loi risquent d'accroître le nombre d'expulsions sèches, sans proposition de relogement ni accompagnement en vue de trouver un nouveau logement, non seulement pour les personnes auxquelles des agissements en lien avec le narcotrafic sont reprochées mais également pour les autres personnes résidant dans le même logement, y compris donc des personnes vulnérables notamment personnes mineurs, âgées ou en situation de handicap.

En effet, il est possible d'observer que la proposition de loi, en visant uniquement l'article L.442-4-2 du CCH, à l'exclusion de l'article L. 442-4-1 du même code, implique que la procédure de résiliation du bail se place d'emblée sur le terrain de la dispense d'offre de relogement du foyer résidant dans le logement.

De plus, le texte proposé ne comporte aucune précision concernant un éventuel accompagnement des membres du foyer expulsés, y compris pour les personnes les plus vulnérables et les mineurs.

La Défenseure des droits constate par ailleurs qu'en faisant porter sur l'ensemble d'une famille les conséquences tirées des agissements reprochés à l'un des membres



composant le foyer, la proposition ne respecte pas le principe de responsabilité personnelle.

Enfin, la Défenseure des droits souhaite rappeler que, conformément à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Or, en faisant peser sur des mineurs les conséquences d'actes reprochés à des personnes tierces, il apparaît que la proposition de loi ne respecte pas ce principe.