

AVIS « LES LIBERTÉS À L'ÉPREUVE DES GRANDS ÉVÉNEMENTS – L'EXPÉRIENCE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES »

14 octobre 2025



L'Avis « *Les libertés à l'épreuve des grands événements – l'expérience des jeux olympiques et paralympiques* »
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 14 octobre 2025.

(Adoption à l'unanimité)

1. Durant l'été 2024, la France a accueilli les Jeux olympiques et paralympiques (ci-après « JOP ») sur son territoire. L'événement a donné lieu à un dispositif de sécurité sans précédent caractérisé notamment par une très forte présence policière sur le terrain, la mise en œuvre de nombreuses mesures de police administrative, une mobilisation exceptionnelle d'agents de sécurité privée, et l'expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique. De l'avis des deux assemblées, la sécurisation des JOP fut un « *succès incontestable* »¹. Lors de son discours de politique générale à l'Assemblée nationale, le 1^{er} octobre 2024, le Premier ministre de l'époque annonçait que le gouvernement allait « *généraliser la méthode expérimentée pendant les Jeux olympiques et paralympiques* ».

2. À côté de ce satisfecit général des pouvoirs publics, quelques voix dissonantes se sont exprimées pour faire entendre les atteintes aux droits et libertés fondamentaux engendrées par l'organisation des JOP. D'abord, plusieurs associations ont alerté sur des opérations d'éviction ciblée de l'espace public de certaines catégories de population vulnérables (qualifiées par certains de « nettoyage social »), dès plusieurs mois avant le début des JOP. Ensuite, en février 2025, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, avec d'autres rapporteurs spéciaux des Nations unies, ont saisi les autorités françaises². Ces derniers, ayant reçu des allégations – qu'ils ont considérées crédibles – de violations des droits humains en lien avec les mesures antiterroristes ordonnées dans le cadre de l'organisation des JOP, ont appelé la France à « *mener un examen indépendant et impartial des mesures de sécurité mises en œuvre pendant les Jeux olympiques et paralympiques, à identifier et à remédier à tout abus des pouvoirs de sécurité, et à tirer des enseignements pour la France et d'autres pays sur la manière de sécuriser les futurs événements publics majeurs* »³. Cette demande des rapporteurs

1. Selon l'expression d'une mission d'information du Sénat : Sénat, Commission des lois, Rapport d'information sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 (vidéoprotection intelligente et sécurité privée). Dans le même sens, les députés parlent d'un « *succès sécuritaire* » : Assemblée nationale, Commission des lois, Rapport d'information sur le bilan des jeux olympiques et paralympiques dans le domaine de la sécurité, 19 mars 2025 (ci-après « Mission flash JOP »).

2. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ; Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels ; Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association.

3. Nations unies, Haut-Commissariat, Communication de rapporteurs spéciaux, 28 février 2025, disponible au lien suivant : [AL FRA \(3.2025\)](#) ; Voir aussi le [communiqué de presse](#).

spéciaux des Nations unies est restée sans réponse.

3. Soucieuse d'exercer son mandat d'Institution nationale de protection et de promotion des droits humains, en lien avec les observations des instances des Nations unies, la CNCDH s'est saisie de la question. À partir de l'examen des mesures adoptées pour sécuriser les JOP de 2024, la Commission entend alerter plus largement les pouvoirs publics sur les risques pour les libertés fondamentales et l'État de droit produits par une stratégie sécuritaire susceptible d'être généralisée à l'ensemble des grands événements, voire au-delà. De surcroît, la CNCDH a examiné les dispositions sécuritaires du projet de loi relatif à l'organisation des JOP 2030 qui est actuellement en discussion au Parlement.

4. Cet avis s'appuie en particulier sur les informations figurant dans les rapports parlementaires consacrés à l'évaluation de l'action publique dédiée à la sécurisation des JOP, un certain nombre de travaux scientifiques, des observations d'ONG et plusieurs auditions. Il repose également sur des analyses formulées dans des avis antérieurs, en particulier des avis relatifs aux lois de lutte contre le terrorisme et l'avis de juin 2024 relatif à la surveillance de l'espace public.

5. La CNCDH ne sous-estime pas la réalité de la menace terroriste qui pèse sur ce type d'événement. La Commission tient toutefois à rappeler que le respect des droits et libertés fondamentaux n'est ni un objectif accessoire ni une variable d'ajustement mais doit demeurer le premier des impératifs pour les pouvoirs publics. Leur action s'inscrit en effet dans un cadre légal subordonné aux normes constitutionnelles et conventionnelles. Ces dernières admettent des restrictions aux libertés, en particulier pour la sauvegarde de l'ordre public, mais ces restrictions doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées. À cet égard, la CNCDH s'inquiète de la mise en balance réalisée entre libertés et sécurité, souvent au détriment des premières, lorsqu'une menace terroriste est invoquée. Cela s'observe à tous les niveaux de l'action publique, de la législation aux décisions individuelles, ainsi que dans le contrôle juridictionnel. C'est d'autant plus préoccupant que l'on observe depuis 2015 un accroissement sans précédent des moyens de police administrative dans ce domaine, accompagné d'un usage extensif et

instrumental de la notion de terrorisme par certains acteurs politiques⁴.

6. Pour apporter une réponse aux enjeux de sécurité, les pouvoirs publics négligent trop souvent les politiques structurelles garantes de la cohésion sociale. Il convient, en effet, d'élargir la focale au-delà de la seule articulation entre liberté et sécurité et de prendre en considération les enjeux économiques, sociaux et culturels d'un espace public pacifié. La CNCDH rappelle ici la nécessité pour la France d'assurer davantage qu'elle ne le fait l'effectivité des droits économiques et sociaux sur l'ensemble de son territoire⁵. Par ailleurs, elle tient à souligner le sentiment d'injustice et le ressentiment présents chez les personnes injustement visées et leurs proches, par des actions ou des mesures de police, susceptibles d'éroder encore davantage la cohésion sociale.

7. La sécurisation des JOP a cristallisé des tendances observées depuis de nombreuses années, tant en matière de police administrative que de justice. Au terme d'un bref panorama des mesures adoptées par les pouvoirs publics pour l'occasion, la CNCDH a souhaité revenir sur les mesures de police administrative anti-terroristes et sur le fonctionnement de la justice durant la période des JOP, ainsi que sur l'expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique (VSA). Enfin, elle appelle les parlementaires à la plus grande vigilance lors de l'examen du projet de loi pour les JOP 2030.

4. CNCDH, *Avis sur la restriction de l'espace civique : un enjeu majeur pour la démocratie et les droits humains (A - 2025 – 7)*, Assemblée plénière du 17 juillet 2025, JORF n°0164 du 17 juillet 2025, Texte n° 144.

5. Voir par exemple, sur l'inapplication de la Charte sociale européenne dans les territoires ultra-marins : CNCDH, *Déclaration « Application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins » (D- 2024 – 5)*, Assemblée plénière du 26 septembre 2024, JORF n°0237 du 5 octobre 2024, Texte n° 86.

Les Jeux olympiques et paralympiques : un dispositif sécuritaire sans précédent

8. Un grand nombre des mesures adoptées pour assurer la sécurité des JOP, en particulier les mesures de police administrative – périmètres de protection, enquêtes administratives, visites domiciliaires, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) – ont été introduites dans notre droit au cours de la dernière décennie, en réaction aux attentats de 2015, et à la sortie de l'état d'urgence, avant d'être précisées et complétées par des textes ultérieurs. Les dispositions légales en cause réservent aux autorités publiques une marge d'appréciation considérable dans l'évaluation des motifs justifiant l'application de ces mesures de police. Combiné à la recherche du « risque zéro », cela a pu favoriser la mise en place d'un « filet de sécurité » aux dimensions étendues et aux mailles étroites qui ne satisfont pas aux principes de nécessité, d'adaptation, et de proportionnalité au cœur des standards internationaux de respect des droits humains.

9. La séquence des JOP a été précédée, plusieurs mois auparavant, par ce que plusieurs organisations ont qualifié de « nettoyage social » à l'encontre des personnes les plus précarisées (personnes à la rue, en habitats précaires ou dépendant de l'espace public pour vivre et travailler) résidant dans les lieux à proximité des installations dédiées aux JOP⁶. L'entrave aux installations d'habitats informels ou l'éloignement de l'agglomération parisienne ne sont pas propres à cette période et relèvent d'une politique à l'œuvre depuis plusieurs années. Selon les associations, les JOP ont toutefois représenté une « *opportunité pour accroître et renforcer les processus d'invisibilisation des plus précaires de la capitale et de sa région* »⁷. Malgré la doctrine affichée de « bienveillance » par le ministère de l'Intérieur⁸, la CNCDH a relevé, à travers ses auditions, l'exacerbation de certaines pratiques policières abusives durant

6. Rapport du collectif inter-associatif Le Revers de la médaille, « [*"Circulez y'a rien à voir !" un an de nettoyage social avant les JOP 2024*](#) », juin 2024.

7. Le Rapport du Revers de la médaille précité.

8. Rapport d'information de la Mission flash JOP.

cette période : des contrôles au faciès et du harcèlement vis-à-vis des jeunes des quartiers situés aux alentours des mêmes lieux.

10. Si la stratégie sécuritaire adoptée par les pouvoirs publics durant les JOP reposait sur une présence massive des forces de sécurité intérieure, elle a mobilisé également de nombreux agents privés, au nom du « continuum de sécurité » promu depuis la publication du Livre Blanc de la Sécurité intérieure de 2020. Cette association croissante des acteurs de la sécurité privée aux opérations de sécurité publique suscite des interrogations et confirme les craintes que la CNCDH a déjà exprimées dans son avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale⁹. Le principe à valeur constitutionnelle, selon lequel les personnes publiques ne peuvent déléguer à une personne privée leurs compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique¹⁰, est progressivement mis à mal par la législation. Par ailleurs, malgré des évolutions observées ces dernières années dans l'encadrement de ces agents, ces derniers ne présentent pas les garanties suffisantes (formation, contrôle) exigées pour leur participation croissante à des opérations de police administrative.

11. Pour rappel, les agents qui exercent une activité privée de sécurité sont habilités à effectuer des inspections visuelles de bagages ou des palpations de sécurité à l'entrée d'un « *périmètre de protection* », mesure issue de la loi relative à l'état d'urgence introduite dans le droit commun en 2017. Pour valider cette dernière, le Conseil constitutionnel (CC) s'était appuyé en particulier sur le fait que ces agents ne pouvaient « *qu'assister les agents de police judiciaire* » et non agir de leur propre initiative et qu'ils étaient placés « *sous l'autorité d'un officier de police judiciaire* », ajoutant qu'« *il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire* »¹¹. La CNCDH appelle l'attention des autorités sur la nécessité de se conformer strictement à cette réserve d'interprétation du

9. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale*, Assemblée plénière du 26 novembre 2020, JORF n° 0290 du 1er décembre 2020, Texte n° 83.

10. En référence à l'article 12 de la DDHC. Voir not. : CC, Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

11. CC, Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]*, § 27.

CC qui, à défaut, ne serait plus qu'une « garantie de papier »¹².

12. La mobilisation policière sans précédent observée à l'occasion des JOP, dans la capitale et aux abords des sites olympiques, était censée prévenir un risque d'explosion de la délinquance durant la période. Si cette dernière n'a finalement pas eu lieu, la procédure de comparution immédiate, procédure judiciaire accélérée déjà critiquée dans le passé par la CNCDH pour ses restrictions aux droits de la défense, a cependant été largement utilisée. Le tribunal de Bobigny a mis en place deux audiences de comparutions immédiates quotidiennes – alors qu'une seule suffit habituellement en période estivale. La Commission s'inquiète d'un taux de placement et de maintien en détention provisoire inhabituellement élevé durant cette période, d'après les auditions¹³.

13. Suivant cette même logique d'enfermement à des fins préventives, un nombre accru de placements en centre de rétention administrative (CRA) a été observé par les associations d'aide aux migrants durant la période des JOP¹⁴. La CNCDH a exprimé, dans son avis sur la loi immigration de janvier 2024, son inquiétude vis-à-vis de l'élargissement des cas de placement en rétention, qui va jusqu'aux étrangers représentant une « *menace pour l'ordre public* », notion vague élargissant le champ de l'arbitraire administratif. Au-delà de la situation personnelle des personnes ainsi privées de liberté, cela a eu des répercussions négatives sur les conditions de vie dans les CRA d'Île de France concernés.

14. Enfin, les pouvoirs publics ont fait appel aux nouvelles technologies pour parachever cet édifice sécuritaire. D'une part, l'expérimentation de la VSA a été autorisée par la loi du 19 mai 2023 relative aux JOP. Si elle n'est pas aussi intrusive que la reconnaissance faciale, elle a toutefois pour effet de systématiser et d'intensifier la surveillance de l'espace public. D'autre part, les caméras aéroportées (drones) ont été très largement utilisées durant la

12. Des observations adressées à la CNCDH rendent compte, sur le terrain, de palpations pratiquées de manière systématique par des agents privés en l'absence d'un OPI à proximité.

13. À ce propos, la CNCDH alerte depuis de nombreuses années sur le problème de la surpopulation carcérale. Récemment : *Avis pour un mécanisme contraignant de régulation carcérale* (A – 2024 – 4), Assemblée plénière du 23 mai 2024, JORF n° 0125 du 31 mai 2024, Texte n° 82.

14. RFI, « [Droits des étrangers : les centres de rétention affectés par les Jeux olympiques, selon la Cimade](#) », 11 septembre 2024.

période des compétitions¹⁵. La CNCDH a déjà alerté sur les dangers pour les libertés de ce type de technologie, susceptible de faire naître un sentiment de surveillance accrue au sein de la population, impactant indirectement et négativement de nombreuses libertés fondamentales¹⁶.

15. Globalement, la CNCDH s'inquiète donc d'une approche sécuritaire adossée à des pratiques et des dispositifs, déjà critiqués dans des avis antérieurs, mais dont l'ampleur et la combinaison sont inédites. La « stratégie d'entrave » revendiquée par le ministère de l'Intérieur, axée sur une prévention du risque qui confine à une application du principe de précaution en matière de sécurité, s'est faite au détriment des personnes injustement ciblées, en raison de leurs convictions religieuses, réelles ou supposées, de leur origine ou encore de leurs activités politiques et syndicales¹⁷.

Une banalisation accrue des mesures administratives anti-terroristes

16. Les pouvoirs publics ont fait un usage particulièrement intensif d'un certain nombre de mesures héritées de l'état d'urgence : les périmètres de protection, les visites domiciliaires et les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS). Cette utilisation massive répondait à la stratégie d'« entrave administrative » revendiquée par le ministre de l'Intérieur, formalisée dans une circulaire du 6 mai 2024, et transmise aux préfets, aux directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, et aux services de renseignement¹⁸. En particulier, les visites domiciliaires devaient être « très largement mobilisées », et les MICAS,

15. Voir notamment : Préfecture de police, arrêté n° 2024-001000 du 15 juillet 2024 et arrêté n° 2024-01014 du 16 juillet 2024. Le premier autorise les caméras aéroportées du 24 juillet au 11 août 2024 à Paris 15ème, Paris 16ème, Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux et Vanves. Le second autorise les caméras aéroportées pour la même période à Paris 18ème, à Saint-Denis et à l'Île Saint-Denis.

16. CNCDH, *Avis sur la surveillance publique (A – 2024 – 5)*, Assemblée plénière du 20 juin 2024, JORF n° 0155 du 2 juillet 2024, Texte n° 61.

17. Voir les développements infra.

18. Citée par le rapport de la Mission flash JOP.

« systématiquement proposées » s'agissant des personnes condamnées pour des faits de terrorisme ou fortement radicalisées et, plus largement, de toute personne représentant une menace d'une gravité particulière pour la sécurité et l'ordre publics¹⁹.

17. Les MICAS ont été introduites par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Inspirées de l'assignation à résidence, prévue par la loi de 1955 *relative à l'état d'urgence*, elles s'inscrivent dans le mouvement de normalisation de l'état d'urgence déjà critiqué par la CNCDH dans plusieurs avis²⁰ : alors que l'état d'urgence a été prorogé à de multiples reprises entre 2015 et 2017, le gouvernement a décidé en 2017 d'y mettre fin mais de reprendre dans le droit commun un certain nombre des prérogatives conférées par ce droit d'exception, en les assortissant de certaines garanties. La loi de 2017 se présentait comme une expérimentation. Finalement, une loi du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement* en a pérennisé les dispositions.

18. Avant les Jeux olympiques, le nombre annuel de MICAS était de 71 pour l'exercice 2017-2018, 230 pour 2018-2019, 317 pour l'année 2020-2021, et 273 pour l'année 2021-2022. Selon le dernier rapport transmis par le Gouvernement au Parlement, 547 MICAS ont été édictées pendant les Jeux olympiques. D'après le rapport de la Mission flash JOP, 626 visites domiciliaires ont été autorisées par le juge des libertés et de la détention en amont des JOP, sachant que les renseignements collectés durant les visites domiciliaires peuvent entraîner des MICAS. Autrement dit, ces mesures ont fait l'objet durant la période des JOP d'une utilisation « à un niveau quatre à cinq fois supérieur à la moyenne annuelle constatée depuis 2017 »²¹.

19. Les MICAS ciblent quasi-exclusivement des individus en lien avec l'« islam radical ». À partir de l'analyse du contentieux des MICAS, une étude

19. Sur l'usage extensif, à l'échelle mondiale, des mesures préventives adoptées dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, voir le [rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste](#) : Nations unies, Assemblée générale, 31 juillet 2025.

20. CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016*, Assemblée plénière du 26 janvier 2017, JORF n° 0054 du 4 mars 2017, Texte n° 83 ; *Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, Assemblée plénière du 6 juillet 2017, JORF n° 0269 du 18 novembre 2017, Texte n° 76.

21. Rapport d'information de la Mission flash JOP.

a relevé « *une extension des profils ciblés* »²² : habituellement, les personnes visées par une MICAS sont très majoritairement d'anciens détenus, emprisonnés soit pour une infraction terroriste, soit pour une infraction de droit commun mais qui ont montré des signes de radicalisation en prison. Une troisième catégorie est composée de personnes n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation pénale mais qui entretiennent des relations plus ou moins étroites avec des personnes radicalisées ou qui ont fait l'apologie du terrorisme. C'est cette troisième catégorie qui a fait l'objet « *d'un ciblage plus intensif qu'à l'accoutumée* », parfois sur la « *base d'éléments factuels surinterprétés, déformés ou erronés* »²³.

20. Bien que la Mission flash JOP ait estimé que les MICAS étaient justifiées dans l'ensemble, la CNCDH s'inquiète de leur utilisation massive. D'abord, parce que ces mesures sont fondées sur les seuls éléments contenus dans les « notes blanches »²⁴ transmises par les services de renseignement à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). La DLPAJ ne dispose elle-même d'aucun complément d'information et se trouve dans l'impossibilité de répondre à d'éventuelles demandes de précisions par un juge en cas de contentieux. L'utilisation de ces notes blanches soulève de nombreux problèmes, dans la mesure où la personne visée par une MICAS se retrouve dans une position de « présumée coupable » : à l'inverse de la procédure pénale où le ministère public doit faire la preuve de la culpabilité de la personne, la personne ici mise en cause doit prouver que les renseignements contenus dans la note blanche sont erronés ou incomplets.

21. En outre, et comme l'a relevé le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, l'effectivité des recours contre les MICAS est limitée, dès lors que des condamnations pénales pour violation des obligations (même pour un retard dans le « pointage » au commissariat), prévues par une MICAS, jugées illégale après-coup, ont été maintenues²⁵.

22. N. Klausser, « Lutter contre la menace terroriste ou la fabriquer : sur les assignations à résidence pendant les JO », AOC, 22 janvier 2025.

23. *Idem*.

24. Ces notes sont qualifiées de « blanches » parce qu'aucune information n'y figure concernant leur rédacteur, les sources et les techniques employés pour collecter les renseignements qu'elles contiennent. Leur destinataire est donc privé de tout élément permettant d'en apprécier le degré de crédibilité.

25. Communication du Rapporteur spécial du 28 février 2025, voir *supra*.

22. Ensuite, l'analyse du contentieux corrobore des observations réalisées par la CNCDH dans ses travaux antérieurs sur le terrorisme et la prévention de la radicalisation : des liens, plus ou moins étroits, avec une forme d'islam radical sont perçus par les services de renseignements et par les pouvoirs publics comme suspects. Cette logique de suspicion à l'origine de mesures très restrictives des libertés fait peser sur certaines catégories de la population un risque de discrimination.

23. Enfin, la CNCDH s'inquiète de ce qui s'apparente à une « condamnation à perpétuité » des personnes condamnées pour des actes en lien avec le terrorisme, ou ayant été perçues comme radicalisées en prison : durant les JOP, les autorités ont placé sous MICAS de nombreuses personnes sorties de prison depuis plusieurs années en raison de ce lien passé avec le terrorisme.

24. La loi du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement* ccva prévu, pour l'organisation des « grands événements », définis comme des événements « *exposés à un risque d'actes de terrorisme en raison de leur nature et de l'ampleur de leur fréquentation* », de soumettre à une autorisation de l'organisateur délivrée sur avis de l'autorité administrative l'accès de toute personne à un autre titre que celui de spectateur, aux établissements et aux installations visés par les autorités²⁶. Ces enquêtes sont menées à partir de la consultation de nombreux fichiers²⁷. Les agents du service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) interrogent en effet un système dénommé « ACCReD », créé en 2017 et qui interconnecte quatorze fichiers.

25. La loi du 19 mai 2023 sur la sécurité des JOP a étendu le champ et la portée des enquêtes administratives pouvant être conduites dans ce cadre. Au-delà des établissements et des installations, sont désormais également concernés les « *grands rassemblements de personnes ayant pour objectif d'assister aux retransmissions d'événements* », ce qu'on appelle communément les « fan zones ». Les salariés ou bénévoles qui participent à ces grands événements et rassemblements sont désormais visés par ces enquêtes administratives²⁸. Le bulletin n°2 du casier judiciaire a été

26. Art. L. 211-11-1 du CSI.

27. La liste des fichiers susceptibles d'être consultés figure à l'article R. 211-32 du CSI.

28. Plus largement, ces enquêtes administratives visent : les sportifs, les personnels travaillant sur zone ou y exerçant une activité commerciale, les sponsors et les médias, les volontaires et bénévoles.

ajouté à la liste des fichiers susceptibles d'être consultés à l'occasion de ces enquêtes. De surcroît, le texte assouplit le critère d'exposition des grands événements ou rassemblements au risque de menace terroriste : alors que le texte antérieur évoquait un « *risque exceptionnel de menace terroriste* », la version en vigueur depuis la loi de 2023 se contente d'un « *risque d'actes de terrorisme* ». Enfin, la portée de l'avis de l'autorité administrative est renforcée puisqu'il devient un avis conforme, et non plus seulement un avis simple, qui doit donc impérativement être suivi par l'organisateur.

26. Entre janvier 2022 et septembre 2024, en lien avec les JOP, 1 204 650 enquêtes administratives de ce type ont été réalisées²⁹. La CNCDH s'inquiète de ces criblages pour plusieurs raisons. Si la qualification de « grand événement » n'est pas sérieusement discutable s'agissant des JOP, son utilisation croissante (marchés de Noël, festival du citron de Menton, etc.) amène à s'interroger sur le pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités pour désigner un événement comme tel. La question se pose d'autant plus que la menace terroriste est régulièrement présentée comme endémique dans le pays. Afin d'assurer la transparence sur les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir, le gouvernement devrait transmettre aux parlementaires un rapport annuel sur la mise en œuvre de cet article du code de la sécurité intérieure (CSI).

27. Par ailleurs, la consultation d'un nombre aussi important de fichiers soulève un certain nombre de questions. Les données collectées par certains de ces fichiers sont des données sensibles : le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique (PASP), en particulier, et son équivalent pour la gendarmerie (le GIPASP), incluent des informations sur les activités politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales d'une personne. En outre, la CNCDH a déjà exprimé des critiques à l'égard du fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) en raison du caractère indéfini de la notion de radicalisation³⁰. De surcroît, les informations présentes dans le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) ne sont, d'après la Commission nationale de l'informatique et des libertés, manifestement pas à jour³¹.

29. D'après les chiffres communiqués par les autorités publiques à la Mission flash JOP.

30. CNCDH, *Avis sur la prévention de la radicalisation*, Assemblée plénière du 18 mai 2017, JORF n° 0077 du 1er avril 2018, Texte n° 46.

31. CNIL, Délibération de la formation restreinte n°SAN-2024-017 du 17 octobre 2024 concernant le ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer et le ministère de la Justice.

28. La CNCDH constate également qu'au terme d'une enquête administrative, les motifs d'un éventuel avis négatif ne sont pas communiqués. Cette absence d'information ne peut qu'engendrer un sentiment d'arbitraire et d'injustice chez les personnes concernées.

29. La CNCDH souligne que ces pouvoirs de police administrative très restrictifs des libertés sont justifiés par une « menace terroriste », dont la réalité est souverainement appréciée par les autorités, mais qui est désormais présumée pour de nombreux types de manifestations sportives, récréatives ou culturelles. La réalité de cette menace terroriste ne fait l'objet d'aucun contrôle. In fine, certaines décisions individuelles excèdent les critères de nécessité, d'adaptation, et de proportionnalité, sachant que le contrôle du juge administratif présente de sérieuses limites en la matière, limites mises en évidence, s'agissant des MICAS, par plusieurs travaux de recherche : pris dans une « dynamique antiterroriste routinière », le juge procède à une « validation quasi-systématique des notes blanches des services de renseignement »³².

Une justice adossée aux impératifs de sécurité publique

30. La CNCDH relève qu'un dispositif judiciaire renforcé avait été déployé au sein du tribunal judiciaire de Paris, notamment par la création d'une nouvelle chambre de comparutions immédiates et par le renforcement des effectifs de magistrats. Initialement envisagé en vue de répondre à une explosion annoncée de la délinquance, il n'a pourtant pas été observé de suractivité particulière en comparaison des périodes estivales similaires³³. L'ensemble des acteurs de la chaîne pénale ont cependant salué ces moyens supplémentaires permettant de rendre une justice plus sereine.

31. Pour autant, d'après les auditions menées par la CNCDH, des audiences

32. Stéphanie Hennette-Vauchez, Nicolas Klausser et Vincent Louis, « La normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS », *Revue des droits de l'Homme*, n° 27, 2025 ; N. Klausser, « Lutter contre la menace terroriste ou la fabriquer : sur les assignations à résidence pendant les JO », *AOC*, 22 janvier 2025

33. Voir le rapport d'information de la Mission flash JOP.

dites « de délestage » ont été organisées en amont des Jeux olympiques, afin d'éviter que les juridictions n'aient à assurer ces audiences durant cette période³⁴. De la même manière, il a été observé la fixation d'audiences de renvoi de comparution immédiate une fois l'événement terminé, laissant les mis en cause placés en détention provisoire durant ce délai, et dans un objectif similaire de ne pas saturer les juridictions durant cette période. La période des JOP a par ailleurs connu une multiplication du recours à la détention provisoire, les remises en liberté étant dans de nombreux cas reportées à la période post-JOP.

32. La CNCDH s'inquiète que l'adaptation du calendrier judiciaire au déroulement d'événements de grande ampleur porte atteinte au principe d'individualisation des peines : seules les considérations concrètes et individuelles des dossiers doivent justifier les dates d'audience et de remise en liberté.

33. Depuis de nombreuses années, la CNCDH alerte les pouvoirs publics sur l'ampleur des contrôles d'identité discriminatoires ciblant les jeunes hommes racisés³⁵. Plus récemment, dans son avis consacré aux rapports entre police et population de 2021, la CNCDH mettait en cause l'exercice du pouvoir de verbalisation – contraventions et amendes forfaitaires délictuelles – à l'encontre des individus jugés « indésirables » dans certains quartiers. Les auditions ont confirmé la persistance durant la période des JOP de ces contrôles, ainsi que des amendes forfaitaires délictuelles et contraventionnelles, dont certaines menées sans constat matériel, à l'encontre de jeunes habitants de quartiers populaires. Les associations spécialisées dénoncent le surendettement de certains, visés par de multiples amendes, accompagné de placements en garde à vue dans l'hypothèse de contestations, ce qui peut déboucher sur un phénomène d'exclusion sociale. La CNCDH s'inquiète à nouveau d'une forme de détournement de ces outils procéduraux à des fins de contrôle de l'espace public.

34. *Idem*.

35. CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, Assemblée plénière du 8 novembre 2016, JORF n° 0054 du 4 mars 2017, Texte n° 81 ; CNCDH, *Avis sur les rapports entre police et population : rétablir la confiance entre la police et la population*, Assemblée plénière du 11 février 2021, JORF n° 0045 du 21 février 2021, Texte n° 43. Sur les « contrôles-évacuation » et la « multi-verbalisation » destinés à évincer de l'espace public les jeunes hommes racisés des classes populaires, voir aussi : A. Daillère, M. Boutros, « Amendes, évictions, contrôles : la gestion des « indésirables » par la police en région parisienne », *Rapport pour le Défenseur des droits*, avril 2025.

Les dangers de la surveillance automatisée de l'espace public

34. Dans un avis publié en juin 2024, la CNCDH avait exprimé ses réserves face au déploiement de la VSA prévu à titre expérimental par la loi de 2023 relative à l'organisation des JOP. Son utilisation a donné lieu à plusieurs évaluations, à commencer par celle menée par le comité d'évaluation instauré à cet effet par la même loi. Les députés et les sénateurs ont également souhaité se pencher sur cette nouvelle technologie³⁶. Les conclusions de ces différentes instances s'accordent sur un point : la VSA n'a pas apporté une contribution significative à la sécurité des JOP³⁷. Si la commission d'évaluation renvoie au pouvoir politique le soin de trancher la question de l'abandon ou de la pérennisation de cette technologie, les députés et les sénateurs ont plaidé pour une prolongation de l'expérimentation pour bénéficier d'un recul plus important sur son efficacité.

35. De son côté, la CNCDH réitère ses préoccupations à l'égard d'une technologie particulièrement intrusive et qui redéfinit notre conception de l'espace public. Elle permet en effet une systématisation et une intensification de la surveillance de ce dernier en automatisant l'analyse des images captées par les caméras. Lorsque la VSA vise à détecter des comportements « anormaux », comme c'est le cas en l'occurrence, elle véhicule une conception normalisée de l'espace public, où tout écart de conduite devient suspect. C'est d'autant plus inquiétant que les caméras fixes prolifèrent sur la voie publique et que l'usage des drones se banalise, généralisant un sentiment de surveillance. Loin d'être mineures, ces évolutions et ces perceptions bouleversent en profondeur notre conception de l'espace public en lui retirant toute dimension d'anonymat. La CNCDH rappelle que l'espace public a vocation à être un lieu de circulation anonyme qui permette l'exercice des libertés dans le respect de la vie privée.

36. Rapport d'information Mission flash JOP ; Sénat, Rapport d'information sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 19 mai 2023 *relative aux jeux olympiques et paralympiques de 2024*.

37. Voir notamment le Rapport du Comité d'évaluation, janvier 2025, p. 105 : « *la présente expérimentation ne permet en aucun cas de se prononcer de façon générale sur la pertinence du recours à l'IA en matière de vidéoprotection* ».

Le volet « sécurité » du projet de loi JOP 2030 : les points de vigilance

36. Les JOP ont donné lieu à une stratégie de sécurisation marquée par une mobilisation sans précédent des moyens à la disposition des autorités publiques, au risque dans certains cas de porter une atteinte disproportionnée aux droits et libertés fondamentaux. Alors qu'un projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2030 est en discussion au Parlement, la CNCDH attire l'attention des parlementaires sur plusieurs dispositions qui ne feront qu'aggraver les observations formulées dans cet avis, en particulier : l'extension des pouvoirs accordés aux agents privés de sécurité, une nouvelle mesure de police administrative, la prolongation de l'expérimentation de la VSA.

37. L'article 31 du projet de loi creuse le sillon de la remise en cause du monopole des compétences réservées aux forces de l'ordre en permettant aux agents de sécurité privés de procéder à « *l'inspection visuelle des véhicules* » qui pénètrent dans un périmètre de protection ou en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique. Comme pour les fouilles de bagage et les palpations, cette nouvelle prérogative repose sur le consentement de la personne concernée. En cas de refus, toutefois, cette dernière ne pourra pas accéder au site avec son véhicule. L'extension progressive du pouvoir des agents privés de contrôler l'accès à une partie de l'espace public est très préoccupante en elle-même, mais aussi en banalisant aux yeux de la population leur intervention en lieu et place des forces de l'ordre. Dans le droit fil des préoccupations exprimées dans l'avis, la CNCDH recommande de ne pas adopter cette disposition.

38. L'article 34 du projet de loi élargit considérablement le pouvoir de police administrative du ministre de l'Intérieur en créant une mesure « *d'interdiction de paraître en cas de grand événement ou de grand rassemblement* » au sein du chapitre du code de la sécurité intérieure relatif aux MICAS. Ce pouvoir d'interdiction pourrait être également assorti d'une obligation de répondre, durant l'événement, aux convocations de la police ou

de la gendarmerie dans la limite d'une fois par jour. Le projet de loi reprend ainsi des obligations déjà prévues pour les MICAS issues de la loi de 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme³⁸, toujours aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, mais en ouvrant, davantage encore, les hypothèses de leur mise en œuvre.

39. Les MICAS peuvent actuellement être ordonnées pour une période maximale de trois ou six mois, renouvelables à certaines conditions. En tout cas, la durée totale cumulée des obligations prévues dans ce cadre ne peut excéder douze mois. Or, les MICAS envisagées par le projet de loi en discussion échapperaient à cette comptabilité temporelle : indépendamment des mesures dont elles pourraient avoir fait l'objet par ailleurs, les personnes jugées dangereuses par l'administration pourraient faire l'objet de ces nouvelles MICAS durant la durée d'un grand événement. Il s'agit ainsi de répondre à la préoccupation exprimée par les rapporteurs de la Mission flash JOP, face au problème posé par les individus représentant une menace terroriste, dans un contexte de grand événement ou de grand rassemblement, mais ayant déjà fait l'objet d'une MICAS durant douze mois³⁹.

40. Non seulement la limite de temps ne serait donc plus applicable à ces nouvelles MICAS mais, surtout, la nouvelle disposition envisagée par le projet de loi revient à desserrer l'étau des motifs requis pour ordonner cette interdiction⁴⁰, puisqu'il suffirait de « *raisons sérieuses de penser que [le] comportement [d'une personne] constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité publique* ». Autrement dit, il s'agit d'alléger l'obligation de motivation qui pèse actuellement sur l'autorité administrative et donc de faciliter encore davantage le recours à ces mesures. La CNCDH est défavorable à ce nouveau pouvoir de police administrative qui ouvre la voie à des risques d'arbitraire accrus.

38. Voir les articles L. 228-4 du CSI, al. 4 et L 228-2 du CSI, al. 3.

39. Art. L 228-1 du CSI.

40. Les critères actuellement en vigueur pour apprécier la dangerosité d'une personne justifiant son placement sous MICAS sont formulés ainsi : il doit exister « *des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* » (Art. L. 228-1 du CSI).

41. Ce projet de loi entend prolonger jusqu'au 31 décembre 2027 l'expérimentation de la VSA, selon les modalités envisagées par la loi relative aux JOP 2023. La CNCDH a déjà pointé les risques de la VSA pour les libertés publiques, en particulier lorsqu'elle vise aussi largement que le prévoit la loi de 2023 la détection d'« *événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler* [des] *risques* » pour la sécurité des personnes. Elle invite donc les parlementaires à ne pas prolonger cette expérimentation, du moins telle qu'elle est envisagée par la loi de 2023. Pour autant, la Commission admet que son utilité pourrait être testée en matière de protection civile (détection des départs de feu, évolution des incendies, etc.) ou de protection des infrastructures critiques, dans la mesure où ces cas d'usage ont un impact limité sur les droits et libertés fondamentaux.

42. La CNCDH est consciente que, face à la peur entretenue au quotidien par certains médias, et à la tentation pour l'action publique de surinvestir le champ sécuritaire, il est souvent difficile de faire entendre la voix des droits de l'Homme. C'est particulièrement le cas lors des grands événements ou des grands rassemblements, pour lesquels les pouvoirs publics font valoir des enjeux tout à la fois festifs et sécuritaires largement relayés auprès de l'opinion publique. Il est toutefois impératif pour la Commission de rappeler une fois encore que ces droits, loin d'être accessoires sont, au contraire, au fondement de notre système juridique. En outre, loin de représenter des entraves à la sécurité, l'effectivité des libertés fondamentales et des droits économiques et sociaux est la garante de la cohésion et de la paix sociales. La CNCDH s'inquiète, enfin, d'une tendance de fond caractérisée par une extension des pouvoirs de surveillance des autorités administratives, favorisée par le déploiement des nouvelles technologies, et motivée par l'ambition du « risque zéro ». Non seulement cette ambition est vaine mais, surtout, elle risque d'emporter les libertés dans son sillage.

Liste des personnes auditionnées

Nicolas Klausser, chargé de recherches, CNRS/CESDIP et Vincent Louis, doctorant en droit public, Université Paris Nanterre

Caroline Lequesne, maîtresse de conférences en droit public, Université Côte d'Azur

Noémie Levain, juriste, La Quadrature du Net

Guillaume Martine, avocat

Omer Mas Capitolin, président de l'association « Maison communautaire pour un développement solidaire », membre de la plateforme « Pour en finir avec le contrôle au faciès » et du collectif « Citoyens et policiers »

Stéphane Peu, député, co-rapporteur de la Mission flash sur le bilan sécurité des jeux olympiques et paralympiques

Myrtille Picaud, chargée de recherches, CNRS/CRESPPA-CSU

Ben Saul, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de

l'Homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des

Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20, Avenue de Ségur- TSA 40 720- 75334 PARIS Cedex 07

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr

