CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉCLARATION

Déclaration relative à la proposition de loi « Sortir la France du piège du narcotrafic » (D - 2025 - 3)

Assemblée plénière du 18 mars 2025 (Adoption à l'unanimité)

1. Le 4 février 2025, le Sénat a adopté à l'unanimité une proposition de loi intitulée « *Sortir la France du piège du narcotrafic* ». La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) partage pleinement l'objectif de lutte contre le trafic de stupéfiants poursuivi par ce texte. Toutefois, la CNCDH rappelle que cela ne doit pas conduire le législateur à porter des restrictions disproportionnées aux droits et libertés fondamentaux des personnes ou à remettre en cause l'État de droit.

2. Dans l'impossibilité d'être exhaustive face aux nombreuses modifications législatives touchant tant le droit et la procédure pénale que le renseignement ou encore la police administrative, la CNCDH n'abordera dans la présente déclaration que quelques-unes des dispositions les plus emblématiques de cette proposition de loi, dans l'état du texte transmis à l'Assemblée nationale le 5 février 2025[1].

3. La CNCDH regrette que ce texte, inspiré par le régime de lutte contre le terrorisme, conduise à une extension de pouvoirs exorbitants de l'exécutif au détriment de l'action de l'autorité judiciaire et à l'application de ses garanties. Elle déplore que ce positionnement occulte le manque de moyens humains, tant pour mener des enquêtes qu'en matière de prévention et de protection sanitaire et sociale, indispensables pour permettre une action publique efficace dans ce domaine[2]. Elle regrette aussi l'absence de prise en compte des victimes d'exploitation criminelle et de leur précarisation, ainsi que le défaut d'accompagnement et de protection des victimes de violences engendrées par le trafic de stupéfiants.

La création d'une juridiction spécialisée masquant un manque de moyens

4. La CNCDH s'interroge tout d'abord sur la pertinence de la création d'un nouveau parquet à compétence nationale, le Parquet national anticriminalité organisée (PNACO). Cette création, présentée dans la communication politique comme une innovation majeure pour l'efficacité du dispositif, soulève des questions tant au regard de l'articulation avec les échelons locaux, dès lors que l'ancrage territorial des points de deals est une réalité largement documentée, qu'au regard de l'articulation avec la politique pénale nationale. Instruite des difficultés tenant au manque de moyens constatés par la Cour des comptes s'agissant de l'Office anti-stupéfiants (OFAST)[3] et par les magistrats des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), qui dénonçaient en avril 2024 l'absence de moyens consacrés aux volets financiers du haut du spectre du trafic de stupéfiants[4], la CNCDH s'étonne que la création de ce parquet n'ait pas été accompagnée des moyens propres à mener des enquêtes d'envergure. De plus, la loi du 24 janvier 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur* (LOPMI) a profondément mis à mal la police judiciaire[5]. Or tout Parquet, aussi centralisé soit-il, ne peut fonctionner efficacement sans l'appui de services d'enquête dédiés dotés d'enquêteurs spécialisés en nombre suffisant. Enfin, si la CNCDH accueille favorablement les dispositions visant à prévenir et signaler la corruption d'agents publics et la volonté de renforcer le volet économique et financier de la lutte contre le trafic de stupéfiants, elle s'interroge sur l'articulation du PNACO avec le Parquet national financier (PNF).

Une remise en cause inquiétante des droits de la défense

5. La CNCDH s'inquiète des atteintes et entraves portées aux droits de la défense et notamment au principe constitutionnel de la contradiction. Tout d'abord, s'agissant de l'article 16 proposant la mise en place d'un « *dossier coffre* », contenant des éléments de procédure non communiqués à la défense, la CNCDH rappelle que, conformément à la Convention européenne des droits de l'Homme (Convention EDH), le principe doit être l'accès des parties à la procédure afin de garantir son équité[6]. Seules les restrictions au principe du contradictoire « *absolument nécessaires* » sont admises[7], telles que la préservation des droits fondamentaux d'un autre individu ou la sauvegarde d'un intérêt public important[8]. Contrairement à ce qui a pu être présenté à l'occasion des débats au Sénat, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) n'a accepté le recours à un tel dossier « bis », sans contradictoire, que dans des circonstances très précises et en aucun cas de manière générale. L'arrêt Van Wesenbeeck c. Belgique ne portait que sur la protection juridique d'agents de police infiltrés, tandis que la présente proposition de loi permettrait d'inclure dans le « *dossier coffre* » des actes d'investigation et des opérations bien plus étendus et avec des garanties moindres que le dispositif accepté par la CEDH. Dans ces conditions, la CNCDH émet de sérieux doutes sur la conventionalité et la constitutionnalité de cette mesure, d'autant que des restrictions au principe du contradictoire existent déjà en droit français pour protéger la sécurité des agents et officiers de police judiciaire en cas d'infiltration[9].

6. Ensuite, la CNCDH rappelle son opposition de longue date au recours à la visioconférence sans accord du justiciable, ce dispositif constituant une source potentielle d'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[10]. La CNCDH s'inquiète également de dispositions limitant le choix de l'avocat. Si elle salue le retrait de l'obligation de choisir un avocat inscrit dans un certain ressort afin de formuler une demande de mise en liberté, elle constate le maintien, à l'article 20, d'une disposition dérogatoire obligeant le dépôt de la déclaration de désignation d'avocat en personne, dans un contexte de centralisation des procédures à Paris. Enfin, la CNCDH rappelle son attachement à ce que les enquêtes soient toujours soumises au contrôle de l'autorité judiciaire et appelle régulièrement le législateur à la plus grande vigilance sur la multiplication et l'accroissement des pouvoirs donnés aux acteurs de l'enquête[11].

Une extension dangereuse du régime de lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation

7. L'extension de la possibilité conférée au pouvoir exécutif de décider de gels de fonds et ressources économiques en matière de trafic de stupéfiants retire du domaine judiciaire des mesures particulièrement attentatoires au droit de propriété. La CNCDH souligne que de manière générale l'autorité judiciaire a une compétence très large en matière de saisies et confiscation des avoirs criminels, accompagnée de garanties essentielles. De ce point de vue, la CNCDH s'interroge aussi sur la pertinence et l'intelligibilité d'introduire, à travers son article 5, un nouveau mécanisme de « *gel judiciaire* » des fonds et ressources économiques. Le dispositif prévu à l'article 5 bis constitue une atteinte à la séparation des pouvoirs et illustre la tendance dangereuse consistant à étendre des mesures exorbitantes du droit commun, prises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, à d'autres catégories d'infractions, en l'occurrence le trafic de stupéfiants.

8. La CNCDH s'inquiète également de l'extension de la surveillance algorithmique des données de connexion par les services de renseignement à « *la criminalité et à la délinquance organisée* »[12]. Dans son avis concernant le projet de loi relatif au renseignement de 2015, la CNCDH avait déjà exprimé des réserves à l'égard de l'introduction de cette technique de renseignement, prévue initialement à titre expérimental pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme[13]. Ce dispositif inscrit à l'article L 851-3 du code de la sécurité intérieure a été pérennisé en 2021, et autorisé également depuis 2024 pour la détection d'ingérences étrangères ou de menaces pour la défense nationale. Il est particulièrement attentatoire au respect de la vie privée. Étendu à toutes les infractions de « *délinquance organisée* » et interprété largement, il est susceptible de s'appliquer à certaines activités militantes de désobéissance civile et ainsi d'avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression. La CNCDH rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a admis sa conformité au droit européen à de strictes conditions. Outre l'exigence d'un certain nombre de garanties pour en assurer le contrôle, le juge européen a souligné que « *le recours à l'analyse automatisée* [doit être] *limité à des situations dans lesquelles un État membre se trouve confronté à une menace grave pour la sécurité nationale qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible* »[14]. La CNCDH est donc opposée à l'élargissement de cette technique

particulièrement intrusive à la criminalité et à la délinquance organisée.

9. La CNCDH est également très réservée par rapport à l'allongement de trois ans et demi de la durée de l'expérimentation des interceptions de correspondances émises ou reçues par voie satellitaire (article 8 bis). Comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) l'avait souligné en 2021, cette technique présente également des risques élevés d'atteinte à la protection des données et au respect de la vie privée, en collectant de manière indifférenciée des données qui peuvent être relatives à des personnes étrangères à la mission de renseignement[15]. La CNCDH regrette que le gouvernement n'ait pas communiqué au Parlement un rapport d'évaluation sur son application, comme l'exigeait la loi, préférant lui substituer un quasi doublement de la durée d'expérimentation.

Un usage des technologies de surveillance portant gravement atteinte au droit à la vie privée

10. L'usage de technologies de surveillance doit faire l'objet d'un contrôle externe et d'une évaluation suffisante quant aux enjeux de droit à la vie privée et familiale. Or, l'article 23 de la proposition de loi permet l'usage de drones pendant trois mois renouvelables, sur autorisation du directeur interrégional des services pénitentiaires, sans contrôle judiciaire ni autorisation préalable de l'autorité préfectorale. Dans ces conditions, la CNCDH alerte sur les risques d'inconstitutionnalité pesant sur cette disposition. Si le Conseil constitutionnel a validé en 2022 l'utilisation de drones par les services de police et de gendarmerie nationales, cette utilisation était subordonnée à une autorisation délivrée par le préfet et le Conseil avait émis plusieurs réserves d'interprétation posant des exigences, qui ne sont pas satisfaites par la présente disposition[16]. En outre, la liste des exceptions permettant aux drones de viser spécifiquement une captation d'image à l'intérieur des cellules est particulièrement large en ce qu'elle vise tout « *incident grave touchant à l'ordre, à la discipline ou à la sécurité de l'établissement pénitentiaire* ». Cette possibilité porte une grave atteinte au droit à l'intimité de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention EDH, d'autant plus que le droit à l'encellulement individuel est régulièrement remis en cause[17]. Dans un contexte de surpopulation carcérale induisant un manque de moyens humains afin d'assurer l'ordre, la discipline et la sécurité des établissements pénitentiaires, la CNCDH s'inquiète que l'usage de drones ne devienne habituel. En l'absence de critère précis et de contrôle externe, seule la sagesse des services pénitentiaires permettrait de garantir une absence de dérives dans l'utilisation de ces technologies de surveillance. Or, comme elle l'a déjà indiqué s'agissant des techniques de renseignement, « *la CNCDH considère qu'il est vain d'escompter une forme d'autolimitation de la part de l'administration pénitentiaire dans le recours à des techniques perçues par ses personnels comme renforçant l'efficacité de leur mission de garde* »[18]. Dans ces conditions, elle estime que les garanties envisagées par le législateur ne sont pas de nature à empêcher le recours systématique à ces techniques. Enfin, la CNCDH réitère ses inquiétudes sur l'effectivité de l'information et de la protection de la vie privée de la population vivant et circulant aux abords des établissements pénitentiaires[19].

Les prolongations des délais de privation de liberté

11. La CNCDH déplore l'allongement des délais de détention provisoire en matière délictuelle pour certaines infractions, tel que prévu par l'article 23 de cette proposition de loi. En effet, cet allongement conduira immanquablement à une aggravation de la surpopulation carcérale des maisons d'arrêt, dans un contexte où, au 1er décembre 2024, la densité carcérale de ces établissements pénitentiaires atteignait déjà 156,8 %[20]. La CNCDH insiste régulièrement sur le caractère subsidiaire de la détention provisoire[21] qui ne devrait pas être utilisée afin de pallier le manque de moyens humains et financiers de l'institution judiciaire.

12. La CNCDH regrette également la prévision à l'article 11 de la proposition de loi d'une possibilité de prolongation de garde à vue lorsqu'un examen médical a révélé la présence d'une substance stupéfiante ingérée, dont l'expulsion ne serait pas intervenue avant la fin d'une mesure de garde à vue de 96 heures. Elle insiste sur le fait que les personnes ingérant des substances stupéfiantes encourent des risques majeurs pour leur santé, nécessitant une prise en charge médicale rapide en cas de complications, qui devraient davantage justifier une levée de garde à vue pour incompatibilité médicale ou, à tout le moins, une surveillance médicale.

L'absence de prise en compte des victimes d'exploitation criminelle et leur précarisation

13. Enfin, l'absence d'un volet de protection des victimes du trafic de stupéfiants, en particulier des mineurs, est regrettable. En effet, de nombreuses personnes participant au trafic de stupéfiants sont susceptibles d'être des

victimes d'exploitation criminelle, constitutive de l'infraction de traite des êtres humains en droit français, surtout lorsqu'elles sont dans une situation de vulnérabilité comme les mineurs. Or, cette proposition de loi ne prend pas en compte la participation à du trafic de stupéfiants par la contrainte. Au contraire, l'article 24, en permettant une expulsion facilitée d'un logement social, peut conduire à aggraver la situation de précarité et de vulnérabilité préexistante de victimes du trafic de stupéfiants. D'une part, les conditions d'expulsion prévues dans cet article, et en particulier l'absence d'obligation de relogement, sont contraires tant à la Charte sociale européenne, à la Convention EDH qu'à l'objectif à valeur constitutionnelle de droit à un logement décent[22]. D'autre part, l'article 24 vise l'expulsion du locataire sans précisions particulières. La CNCDH alerte sur le fait que la mise en œuvre de cette disposition pourrait donc conduire à mettre à la rue des familles, et parmi elles des mineurs. La CNCDH insiste sur la nécessité de protéger les victimes d'exploitation criminelle en les identifiant, en les accompagnant et en reconnaissant comme une cause d'irresponsabilité la contrainte subie par un mineur pour commettre des infractions[23]. La CNCDH note d'ailleurs avec inquiétude l'absence de nécessité de caractérisation d'une infraction pour mettre en œuvre cette mesure d'expulsion, laissant la porte ouverte à un arbitraire important et à des décisions avec des conséquences graves pour les droits humains prises sur la base de simples suspicions.

Notes de fin

1. La CNCDH alerte toutefois sur les risques liés à l'introduction par le Gouvernement d'un amendement créant des « *quartiers de lutte contre la criminalité organisée* » permettant au pouvoir exécutif de placer des prévenus et des détenus dans un régime d'incarcération portant des atteintes disproportionnées aux droits humains.
2. CNCDH, *Avis Usages de drogues et droits de l'homme*, Assemblée plénière du 8 novembre 2016, JORF n°0055 du 5 mars 2017, texte n°31.
3. Cour des comptes, L'OFAST et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre les trafics de stupéfiants, 27 novembre 2024.
4. Tribune d'un collectif de magistrats, « Face à la montée en puissance du crime organisé, la justice française souffre d'un manque durable de moyens », *Le Monde*, 8 avril 2024.
5. Grégoire Biseau et Arthur Carpentier, « Un an après, la réforme de la police judiciaire crispe toujours magistrats et enquêteurs », Le Monde, 22 janvier 2025.
6. CEDH, *arrêt Van Wesenbeeck c. Belgique*, 23 mai 2017, §§ 62 et s.
7. CEDH, *arrêt Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, § 58.
8. CEDH, *arrêt Van Wesenbeeck c. Belgique*, 23 mai 2017, § 68.
9. L'article 706-83 du code de procédure pénale, alinéa 4 prévoit notamment que l'autorisation d'une opération d'infiltration « *est versée au dossier de procédure après achèvement de l'opération d'infiltration* ».
10. CNCDH, *Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice*, Assemblée plénière du 20 novembre 2018, JORF n°0273 du 25 novembre 2018, texte n°67, § 34.
11. CNCDH, *Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice*, *op. cit.*, §§ 13 et s.
12. À l'heure actuelle, cela recouvre l'analyse automatisée, à partir de critères prédéfinis par les autorités, des données de connexion transitant par les fournisseurs de services de communications électroniques afin de détecter des ingérences étrangères, une menace terroriste ou à la défense nationale.
13. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif au renseignement dans sa version enregistrée le 1er avril 2015 à la Présidence de l'Assemblée nationale*, 16 avril 2015.
14. CJUE, 6 octobre 2020, *La quadrature du Net et autres, French Data Network et autres*, aff. C-511/18 et C-512/1.
15. Délibération n° 2021-045 du 15 avril 2021 portant avis sur les articles 13 bis et 13 ter du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.
16. Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-834 DC, 20 janvier 2022.
17. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison* (A – 2022 – 5), Assemblée plénière du 24 mars 2022, JORF n°0079 du 3 avril 2022, texte n°73, § 25.
18. CNCDH, *Avis sur la loi relative à la sécurité publique*, Assemblée plénière du 23 février 2017, § 54.
19. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale* (A – 2020 – 15), Assemblée plénière du 26 novembre 2020, JORF n°0290 du 1 décembre 2020, texte n°83, § 21.
20. Ministère de la Justice, Statistique des établissements et des personnes écrouées en France, 31 décembre 2024.
21. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison*, *op. cit.* § 65.
22. Voir à ce sujet, CNCDH, *Avis rendre effectif le droit au logement pour tous* (A – 2024 – 3), Assemblée plénière du 28 mars 2024, JORF n°0082 du 7 avril 2024, texte n°55.
23. CNCDH, *Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit* (A – 2024 – 2), Assemblée plénière du 28 mars 2024, JORF n°0082 du 7 avril 2024, texte n°56.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations Unies. Institution collégiale, pluraliste et indépendante, la CNCDH a trois missions : conseiller les pouvoirs publics en matière de droits humains et de droit international humanitaire, contrôler le respect par la France de ses engagements en la matière, et sensibiliser et éduquer aux droits humains.

www.cncdh.fr