



N° 2431

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2026.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,  
SUR LA PROPOSITION DE LOI

*améliorant la **protection des personnes ciblées**  
par les **réseaux de criminalité organisée**,*

PAR MME SANDRA REGOL

Députée



## SOMMAIRE

---

|                                                                                                                                                                                     | PAGES     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                                                           | <b>5</b>  |
| <b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI .....</b>                                                                                                                      | <b>7</b>  |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 22-12-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Protection des personnes menacées par la criminalité et la délinquance organisée..... | 7         |
| <i>Article 2</i> : Compensation des conséquences financières de la proposition de loi.....                                                                                          | 18        |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>                                                                                                                                                | <b>19</b> |
| <b>PERSONNES ENTENDUES.....</b>                                                                                                                                                     | <b>41</b> |



MESDAMES, MESSIEURS,

L'assassinat de Medhi Kessaci a secoué notre pays et sonné pour beaucoup comme une alerte. Pour une partie de nos concitoyens, toutefois, il ne s'agissait ni d'une nouveauté ni d'une découverte : pour eux, cela fait des années que les trafics se sont installés en bas de chez eux et qu'ils demandent à leurs enfants de ne plus sortir pour éviter les balles perdues.

Cet assassinat rappelle que les réseaux criminels ne viennent pas d'apparaître en France. En réalité, leur enracinement sur tout notre territoire a commencé il y a plusieurs années déjà : ils exercent aujourd'hui leur violence sur des quartiers entiers par la menace et l'intimidation, imposant ainsi la loi du silence. À cette fin, ils n'hésitent pas à recourir aux pires armes de la peur, la torture et l'assassinat, qu'ils retransmettent parfois en direct sur les réseaux sociaux. S'ils règnent par la peur, ces réseaux prospèrent également sur l'oubli de nos quartiers par la République : ils se substituent parfois à l'action publique, en organisant des activités pour les jeunes, en installant des piscines dans les quartiers ou en aidant les plus âgés à porter leurs courses.

Face à cette emprise toujours plus grande et malgré la peur, il existe des personnes qui refusent de les laisser faire. Des collectifs, surtout composés de mères, agissent depuis plus de dix ans dans nos villes et nos quartiers. Ce sont des parents inquiets pour leurs enfants, qui veulent lutter contre la violence ou la bascule des jeunes dans le trafic. Il faut mesurer le courage que demande le fait de s'élever contre un système organisé et violent, tout cela sans soutiens, sans argent et sans relais.

\*

C'est pour soutenir ces invisibles que le présent texte a été conçu. Il leur rappelle que la République ne les oublie pas, qu'elle les remercie et les soutient. Afin de briser la loi du silence, cette proposition de loi veut restaurer la confiance des citoyens dans la capacité de l'État à assurer leur protection et retisser du lien entre la police et la population dans les zones où celui-ci s'est érodé. Dès lors, le texte propose d'établir un mécanisme de protection des personnes qui dénoncent l'emprise des réseaux criminels et, ce faisant, mettent en danger leur vie ou leur intégrité physique ainsi que celles de leurs proches.

Le législateur a progressivement développé, dans un cadre judiciaire, des mesures de protection au bénéfice des victimes, des témoins et même des « repentis ». Force est pourtant de constater que la loi ne prévoit rien pour protéger les personnes menacées par les réseaux criminels lorsqu'elles ne sont pas engagées dans une procédure judiciaire. La proposition de loi établit ainsi le chaînon manquant

pour agir avant que les meurtres ou les extorsions se produisent, tout en faisant le lien avec les mécanismes judiciaires de protection. À cette fin, elle prévoit un dispositif transparent, facile d'accès et anonyme.

Les ressources d'un groupe minoritaire et d'opposition, dans le cadre d'une journée d'ordre du jour réservé, ne permettent pas de préparer de grands textes programmatiques. Elles lui permettent toutefois de proposer de réparer par à-coups une confiance abîmée, en favorisant une mobilisation conjointe de la population et des institutions publiques. Ce texte propose à l'État de faire front avec la population, main dans la main, contre les trafiquants qui ruinent notre pacte républicain.

\*

\* \*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 22-12-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

### **Protection des personnes menacées par la criminalité et la délinquance organisée**

Adopté par la commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> crée un mécanisme de protection des personnes impliquées dans la dénonciation et la prévention des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées, des crimes contre l'humanité et des crimes et délits de guerre, ainsi que dans l'accompagnement des personnes victimes de ces infractions. Lorsque leurs actions sont susceptibles de mettre en danger leur vie ou leur intégrité physique, ainsi que celles de leurs proches, ces personnes pourront ainsi bénéficier de mesures de protection.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic a procédé à une refonte importante du mécanisme des collaborateurs de justice et à une modification du régime des témoins protégés, dont les modalités inspirent le dispositif du présent article.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

### **A. LA PROTECTION ADMINISTRATIVE DES PERSONNES MENACÉES**

Les personnes faisant l'objet de menaces peuvent bénéficier d'une protection octroyée par le ministre de l'intérieur. L'article 19 du décret du 12 août 2013 <sup>(1)</sup> confie cette mission au service de la protection (SDLP), chargé d'assurer « *les missions de protection rapprochée et d'accompagnement de sécurité* » au profit de personnes françaises et étrangères.

Le SDLP est composé, en particulier, d'une sous-direction de la protection des personnes qui assure cette protection rapprochée et cet accompagnement de sécurité. Elle est chargée de la sécurité des personnalités françaises « *auxquelles, en*

---

(1) Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, article 19.

*fonction des risques et menaces évaluées par les services spécialisés et sur décision du ministre de l'intérieur, il est accordé de telles mesures »<sup>(1)</sup>.*

Ce service n'est pas uniquement chargé de la protection des personnalités politiques. Comme le relevait le ministre de l'intérieur à l'occasion d'une réponse à une question écrite, « *la protection des personnalités issues de la "société civile", a pris une part croissante dans le volume global des personnalités protégées par le SDLP, alors que ce type de protection représentait une part marginale de l'activité avant 2015 [...] Il s'agit essentiellement de magistrats, de journalistes, de représentants religieux et communautaires ainsi que de personnalités particulièrement menacées. Ces personnes bénéficient généralement d'un binôme de sécurité (officier de sécurité et conducteur de sécurité) à l'instant "t". Ce dispositif de base est susceptible d'être modulé en fonction du niveau de menace évalué (jusqu'à 6 officiers de sécurité) »<sup>(2)</sup>. Au 31 juillet 2021, 50 personnalités issues de la société civile étaient ainsi protégées.*

De fait, depuis 2023, le service prend spécifiquement en charge la protection des personnes menacées par le crime organisé. Les demandes de protection peuvent être formulées par les préfetures ou les ministères et sont envoyées à l'état-major de la police nationale. Un formulaire regroupant les éléments intéressant la personne en question est alors rédigé et transmis à l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (Uclat). Celle-ci évalue la menace et la cote sur quatre échelons, d'une absence complète de menace à une menace en cours de réalisation. L'évaluation est ensuite soumise au ministre de l'intérieur, qui décide de la mise en place ou non de mesures de protection. Il peut alors s'agir d'une protection physique de la personne mais d'autres mesures peuvent également être décidées en fonction de l'état de la menace.

## **B. LA PROTECTION DES VICTIMES ET TÉMOINS LORS D'UNE PROCÉDURE PÉNALE**

• **Les victimes peuvent bénéficier de plusieurs mesures de protection au cours d'une procédure pénale.**

Le 6° de l'article 10-2 du code de procédure pénale (CPP) prévoit ainsi leur **information sur les mesures de protection** dont elles peuvent bénéficier dont, en particulier, les **ordonnances de protection** prévues aux articles 515-9 à 515-13-1 du code civil.

Le 9° de l'article 10-2 du CPP permet à la victime, par ailleurs, de **déclarer comme domicile l'adresse d'un tiers**, si celui-ci est d'accord. Lorsqu'elle est dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public et que

---

(1) Arrêté du 12 août 2013 relative aux missions et à l'organisation du service de la protection, article 5.

(2) Mme Marie-France Lorho, question écrite n° 39032, réponse du ministre de l'intérieur publiée le 19 avril 2022.

l'infraction a été commise dans le cadre de ses fonctions ou de sa mission, elle peut aussi **déclarer son adresse professionnelle**.

Par ailleurs, en application de l'article 10-5 du CPP, toute victime doit faire l'objet, dès que possible, d'une **évaluation personnalisée afin de déterminer si elle a besoin de mesures de protection** au cours de la procédure pénale. Il revient à l'autorité qui procède à l'audition de cette victime de recueillir les premiers éléments permettant cette évaluation, qui peut ensuite être approfondie avec l'accord de l'autorité judiciaire compétente. La **victime est associée à cette évaluation** et, le cas échéant, l'association d'aide aux victimes requise par le procureur de la République ou le juge d'instruction y prend part.

• **La qualité de témoin emporte également certaines mesures de compensation et de protection.** En particulier, les témoins bénéficient :

- d'une indemnité de comparution <sup>(1)</sup>.
- d'une prise en charge des frais de voyage et de séjour <sup>(2)</sup>.
- du droit à une protection pénale contre les injures et les diffamations en raison de leur déposition, en application des articles 31 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

La protection des témoins et des victimes constitue, par ailleurs, un des éléments du contrôle judiciaire <sup>(3)</sup> et un des motifs justifiant le placement en détention provisoire d'une personne qui pourrait exercer une pression sur eux <sup>(4)</sup>.

## **C. LA PROTECTION DES PERSONNES POUVANT FAIRE L'OBJET DE REPRÉSAILLES PAR LE CRIME ORGANISÉ**

Au-delà de ces mesures générales, les personnes susceptibles de faire l'objet de représailles par les réseaux de criminalité et de délinquance organisées peuvent bénéficier de mécanismes de protection spécifiques.

### **1. La protection des témoins et des victimes**

Le titre XXI du livre IV du code de procédure pénale (CPP) prévoit ainsi les modalités de **protection des témoins et des victimes**, qui s'organisent autour de plusieurs niveaux.

---

(1) En application des articles R. 129 à R. 132 du code de procédure pénale.

(2) En application des articles R. 133 à R. 138 du code de procédure pénale.

(3) En application du 9° de l'article 138 du code de procédure pénale.

(4) En application du 2° de l'article 144 du code de procédure pénale.

### **a. L'occultation de l'adresse**

Les victimes et témoins peuvent, en premier lieu, **occulter leur adresse** au sein des documents de procédure, en déclarant comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie. Cette première protection a été introduite par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne <sup>(1)</sup>.

Une telle déclaration, prévue à l'article 706-57 du CPP, nécessite **l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction** et peut porter sur l'adresse professionnelle si la personne est convoquée en raison de sa profession. Cette autorisation n'est pas nécessaire lorsque le témoignage est apporté par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public pour des faits qu'elle a connus en raison de ses fonctions ou de sa mission et que l'adresse déclarée est son adresse professionnelle.

Dans cette hypothèse, l'adresse personnelle de la personne n'apparaît pas en procédure et est inscrite sur un **registre ouvert à cet effet** sous format papier ou numérique.

Il convient de noter que **le législateur a étendu cette protection aux victimes**, en plus des témoins, avec la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic <sup>(2)</sup>.

### **b. Le témoignage anonyme**

En deuxième lieu, les **témoins peuvent être autorisés à déposer de façon anonyme**. Cette possibilité d'un témoignage « sous X », prévue par l'article 706-58 du CPP, a également été créée par la loi du 15 novembre 2001 <sup>(3)</sup> et est ouverte à la double condition :

– de s'inscrire dans le cadre d'une procédure portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ;

– et de concerner un témoin dont l'audition est susceptible de mettre gravement en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de sa famille ou de ses proches.

Cette autorisation est donnée par le juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur de la République ou le juge d'instruction à cette fin. Si elle est octroyée, **l'identité et l'adresse de la personne sont alors inscrites dans un procès-verbal qui est versé dans un dossier distinct du dossier de la procédure** et dans un **registre coté et paraphé** ouvert à cet effet au tribunal judiciaire.

---

(1) Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, article 57.

(2) Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, article 32.

(3) Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, article 57.

Toutefois, les dispositions de l'article 706-58 ne sont pas applicables **lorsque la connaissance de l'identité de la personne est indispensable à l'exercice des droits de la défense** <sup>(1)</sup>. La personne mise en examen peut ainsi contester le témoignage anonyme devant le président de la chambre de l'instruction, qui peut décider d'annuler l'audition et ordonner la révélation de l'identité du témoin, à condition que celui-ci accepte la levée de son anonymat. Elle peut également solliciter une confrontation avec le témoin par l'intermédiaire d'un dispositif technique permettant son audition à distance et façon anonyme.

Enfin, **aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement des déclarations d'un témoin anonyme**, en application de l'article 706-62 du CPP.

Ces garanties apparaissent indispensables, dans le cadre d'une procédure pénale, au respect du **principe du contradictoire**. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi établi que les droits de la défense sont restreints de manière incompatible avec les garanties de l'article 6 de la Convention *« lorsqu'une condamnation se fonde, uniquement ou dans une mesure déterminante, sur les dépositions d'un témoin que ni au stade de l'instruction ni pendant les débats l'accusé n'a eu la possibilité d'interroger ou faire interroger »* <sup>(2)</sup>.

La révélation de l'identité ou de l'adresse d'une personne ayant bénéficié des mécanismes de protection prévus par les articles 706-57 ou 706-58 constitue un **délit** puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende par l'article 706-59. Ces peines sont aggravées :

- à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque cette révélation a conduit à la **commission de violences** à l'encontre du bénéficiaire ou de ses proches ;

- à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende lorsque la révélation des informations protégées a **conduit à la mort** du bénéficiaire ou d'un de ses proches.

### ***c. Le témoin confidentiel ou « sous numéro »***

Les témoins ayant déposé sous leur identité propre peuvent, en troisième lieu, **apparaître de façon anonyme lors des audiences publiques et dans les ordonnances, jugements ou arrêts susceptibles d'être rendus publics**, sur décision du juge d'instruction ou du président de la juridiction statuant en chambre du conseil. La décision ordonnant la confidentialité de l'identité du témoin n'est pas susceptible de recours.

Cette mesure de protection de l'identité des témoins exposés à des risques de représailles, prévue à l'article 706-62-1 du CPP, a été créée par la loi n° 2016-731

---

(1) En application de l'article 706-60 du CPP.

(2) CEDH, 13 novembre 2003, *Rachdad contre France*, n° 71846/1, point 23.

du 3 juin 2016 <sup>(1)</sup> afin, selon les rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale, de « *moduler l'intensité du degré de protection selon les circonstances de l'espèce, au stade de l'information judiciaire comme à celui du jugement, sans recourir au témoignage anonyme qui nécessite une procédure lourde et dont la force probante peut aisément être remise en cause* » <sup>(2)</sup>.

De nouveau, le fait de révéler cette identité est puni des peines prévues à l'article 706-59, assorties des mêmes circonstances aggravantes.

#### **d. Les témoins protégés**

Enfin, il peut être recouru au statut de **témoin protégé** de l'article 706-62-2 du CPP dans le cadre des procédures liées à la criminalité et à la délinquance organisées <sup>(3)</sup> et aux crimes contre l'humanité et crimes et délits de guerre <sup>(4)</sup>. Également créé par la loi du 3 juin 2016, ce statut permet de protéger à la fois des témoins et des victimes, lorsque leur audition est susceptible de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celles de ses proches.

Ces personnes peuvent bénéficier de mesures de protection – et de réinsertion depuis la loi du 13 juin 2025 <sup>(5)</sup> – dans les **mêmes conditions que les collaborateurs de justice, ou « repentis »**, mentionnés à l'article 706-63-1 du CPP (voir *infra*). À ce titre, ils peuvent bénéficier d'un large éventail de mesures et, en particulier, être autorisés à recourir à une identité d'emprunt. Ces mesures sont définies par la commission nationale de protection et de réinsertion (CNPR), organe placé auprès du ministre de l'intérieur dont le fonctionnement est régi par décret <sup>(6)</sup>. En cas d'urgence, les services compétents prennent les mesures nécessaires et en informent sans délai cette commission.

Des mesures peuvent également être mises en place au bénéfice des **membres de la famille et les proches** du témoin protégé, dont le recours à une identité d'emprunt.

Lorsque la comparution est susceptible de mettre gravement en danger la vie ou l'intégrité physique des témoins protégés ou celles de leurs proches, la juridiction peut **ordonner que cette comparution soit réalisée dans des conditions de nature à préserver leur anonymat ou ordonner le huis clos**.

---

(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la justice pénale, article 22.

(2) Mme Capdevielle et M. Popelin, rapport sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, Assemblée nationale, n° 3515, 18 février 2016, p. 145.

(3) Les infractions concernées sont mentionnées aux articles 706-73 et 706-73-1 du CPP.

(4) Ces infractions sont mentionnées à l'article 628 du CPP.

(5) Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, article 32.

(6) En l'espèce, il s'agit du décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 relatif à la protection des personnes mentionnées aux articles 706-62-2 et 706-63-1 du code de procédure pénale.

Comme pour les autres mécanismes de protection, le fait de révéler la véritable identité de la personne ou tout élément permettant son identification ou sa localisation et celle de ses proches est puni des mêmes peines que celles de l'article 706-59.

## 2. Les collaborateurs de justice, ou « repentis »

Afin d'améliorer la lutte contre le crime organisé, le législateur a également élaboré un statut de **collaborateur de justice**, qui permet à des personnes éligibles aux exemptions et réductions de peine de l'article 132-78 du code pénal de bénéficier, « *en tant que de besoin* », de mesures de protection et de réinsertion.

### Article 132-78 du code pénal

La personne qui a tenté de commettre un crime ou un délit est, dans les cas prévus par la loi, exempte de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction.

Dans les cas prévus par la loi, la durée de la peine privative de liberté encourue par une personne ayant commis un crime ou un délit est réduite si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis de faire cesser l'infraction, d'éviter que l'infraction ne produise un dommage ou d'identifier les autres auteurs ou complices.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables lorsque la personne a permis soit d'éviter la réalisation d'une infraction connexe de même nature que le crime ou le délit pour lequel elle était poursuivie, soit de faire cesser une telle infraction, d'éviter qu'elle ne produise un dommage ou d'en identifier les auteurs ou complices.

Aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement de déclarations émanant de personnes ayant fait l'objet des dispositions du présent article.

Prévu aux articles 706-63-1 A à 706-63-2 du CPP, il concerne des personnes impliquées dans des activités criminelles ou délictuelles qui, en échange d'une collaboration avec la justice, peuvent bénéficier à la fois de **peines plus clémentes** et d'une **protection contre les représailles potentielles**, pour eux-mêmes, leur famille et leurs proches.

Inspiré par le droit italien anti-mafia, le statut des collaborateurs de justice date de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité <sup>(1)</sup>, dite « Perben II ». Il n'est opérationnel, toutefois, que depuis l'adoption des dispositions d'application de la loi en 2014 <sup>(2)</sup>. Afin de le rendre plus attractif, il a été refondu de façon importante par la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic <sup>(3)</sup>.

---

(1) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, article 12.

(2) Décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 précité.

(3) Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, article 31.

**La décision d'octroyer ce statut est désormais confiée à la chambre de l'instruction**, sur le fondement des déclarations de la personne et de la signature d'une convention par laquelle le collaborateur de justice s'engage à répondre aux convocations judiciaires et à ne pas commettre un nouveau crime ou délit. Le statut peut d'ailleurs être révoqué par la chambre de l'instruction si des éléments nouveaux font apparaître le caractère mensonger ou volontairement incomplet des déclarations ou en cas de commission d'un nouveau crime ou délit.

Toute personne éligibles aux réductions et exemptions de peines de l'article 132-78 du code pénal peut ainsi bénéficier du statut dès lors qu'il manifeste sa **volonté de procéder à des déclarations intéressant les procédures judiciaires** en cours, que ce soit au stade de l'enquête ou de l'instruction.

Dans ce cas, le procureur ou le juge d'instruction peut faire procéder à une **évaluation de la personnalité et de l'environnement de la personne** par le service interministériel d'assistance technique (Siat), placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur.

La définition des mesures de protection et de réinsertion dont bénéficie le collaborateur de justice relève de la CNPR, comme pour le statut des témoins protégés. Le décret du 17 mars 2014 dispose ainsi que la commission <sup>(1)</sup> :

- peut décider de **toutes mesures proportionnées** qu'elle définit, notamment de protection physique et de domiciliation, destinées à assurer la protection des personnes mentionnées aux articles 706-62-2 et 706-63-1 ;

- définit également, s'il y a lieu, les **mesures de réinsertion**, eu égard notamment à la situation matérielle et sociale de la personne concernée et, le cas échéant, de sa famille et de ses proches ;

- le cas échéant, propose la mise en œuvre de la procédure permettant l'octroi d'une **identité d'emprunt**.

Les collaborateurs de justice doivent respecter un certain nombre d'obligations déterminées par la CNPR, qui assure également le suivi des mesures de protection et de réinsertion, peut les modifier et y mettre fin à tout moment. La mise en œuvre concrète de ces mesures relève du Siat et des autres services de police, de gendarmerie et des douanes. L'article 706-63-1 prévoit d'ailleurs que, en cas d'urgence, les services compétents prennent les mesures nécessaires et en informent sans délai la commission nationale.

Le fait de révéler qu'une personne fait usage d'une identité d'emprunt au titre de la protection des collaborateurs de justice et de leurs proches ou de révéler tout élément permettant son identification ou sa localisation est puni de peines similaires à celles de l'article 706-59, avec les mêmes facteurs d'aggravation selon les conséquences pour la personne ou ses proches. Les mêmes peines sont prévues

---

(1) Décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 précité, article 14.

pour la révélation du fait qu'une personne a manifesté sa volonté de faire des déclarations au titre du mécanisme des repentis ou du contenu de ses déclarations.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi établit un **mécanisme de protection des personnes pouvant faire l'objet de représailles de la part des réseaux du crime organisé**. Inspiré par le statut du témoin protégé et du collaborateur de justice, il a toutefois vocation à offrir une protection plus large à des personnes qui ne sont pas impliquées dans une procédure judiciaire.

Les **premier à troisième alinéa** insèrent, à cette fin, un nouveau titre II *ter* intitulé « Protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée » au sein du livre II du code de la sécurité intérieure, composé d'un unique article L. 22-12.

Le **I** du nouvel article L. 22-12 prévoit ainsi la protection des personnes pouvant faire l'objet de représailles lorsque leurs propos ou leurs actions sont susceptibles de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celles de leurs proches et lorsque ces propos ou actions contribuent :

- à documenter, révéler ou signaler un crime contre l'humanité ou un crime ou délit de guerre (article 628 du CPP), ou une infraction relevant de la criminalité et la délinquance organisées (articles 706-73 et 706-73-1 du CPP). Le périmètre des infractions retenues correspond ainsi à celui ouvrant la possibilité de bénéficier du statut de témoin protégé (1°) ;

- à favoriser les comportements individuels ou collectifs pouvant contribuer à la diminution des infractions précitées (2°) ;

- à assister les victimes de infractions mentionnées au 1° ou leurs proches (3°).

Les personnes concernées feraient ainsi, en tant que de besoin, l'objet de **mesures de protection et de réinsertion destinées à assurer leur sécurité**. Ces mesures seraient définies par une commission nationale.

Ces mesures de protection et de réinsertion **pourraient également bénéficier aux proches de ces personnes**, comme c'est le cas pour les témoins protégés ou les collaborateurs de justice.

Le **II** permet aux personnes protégées, en cas de nécessité, d'être autorisées à faire usage d'une identité d'emprunt. Il prévoit que la commission nationale précitée fixe les obligations que doit respecter la personne protégée et assure le suivi des mesures de protection et de réinsertion, qu'elle peut modifier ou auxquelles elle peut mettre fin à tout moment. Ces dispositions sont similaires à celles prévues pour le régime des collaborateurs de justice.

La commission nationale devra **associer la personne protégée** à la détermination des mesures de protection et de réinsertion et des obligations qui lui sont applicables, ainsi qu'à l'identification des proches dont la protection est nécessaire.

Le **III** introduit un mécanisme de saisine de la commission nationale par le ministre de l'intérieur ou par un agent habilité et spécialement formé auprès duquel les personnes susceptibles de recevoir une protection peuvent déposer une demande. Dès lors que cette demande n'apparaît pas manifestement infondée, l'agent transmet la demande à la commission nationale et tient le demandeur informé des délais prévisibles d'instruction et des mesures susceptibles de lui être accordées. Ce **III** ouvre ainsi la possibilité pour les citoyens concernés de solliciter une protection administrative de leur propre initiative et se veut complémentaire des dispositifs administratifs de protection existants.

Le **IV** précise que, en cas d'urgence, les services compétents prennent les mesures nécessaires et en informent sans délai la commission nationale, comme c'est le cas dans le régime des collaborateurs de justice et des témoins protégés.

Enfin, le **V** prévoit que les modalités d'application du nouvel article L. 22-12 seront précisées par un décret en Conseil d'État, notamment la composition et le fonctionnement de la commission nationale, les conditions d'habilitation et de formation des agents et les modalités d'examen des demandes.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

La commission des Lois a adopté quinze amendements afin de préciser le mécanisme de protection prévu à l'article 1<sup>er</sup> et son articulation avec les dispositifs judiciaires prévus par le code de procédure pénale.

Les **amendements CL10 et CL13** de la rapporteure renvoient ainsi les modalités du mécanisme de protection afin de le confier :

- en premier lieu, aux services locaux de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Ainsi que l'ont indiqué les auditions de la rapporteure, ces services mettent déjà en place des mesures de protection consistant, par exemple, à surveiller le domicile de la personne menacée ou à prévoir une ligne de contact d'urgence attachée au numéro de téléphone de cette personne ;

- lorsque la menace est caractérisée et que les mesures à mettre en œuvre dépassent les moyens de ces services locaux, au service chargé de la protection des personnes du ministère de l'intérieur. Est ici visé le service de la protection (SDLP), qui est déjà chargé de protéger certaines personnes menacées par les réseaux de la criminalité organisée.

L'**amendement CL7** de M. Vincent Caure (EPR), adopté avec avis favorable de la rapporteure, supprime, quant à lui, la référence à l'article 628 du CPP,

qui mentionne les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre. Il permet de recentrer le dispositif sur les infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisée.

L'**amendement CL11** de la rapporteure précise que les personnes pouvant faire l'objet d'une protection sont celles qui contribuent à rassembler les preuves d'un crime ou d'un délit en dehors d'une procédure judiciaire.

L'**amendement CL14** de la rapporteure précise que le service national chargé de la protection des personnes ne peut recourir à l'identité d'emprunt qu'à titre exceptionnel.

L'**amendement CL16** de la rapporteure prévoient que le service national chargé de la protection des personnes peut être saisi par le ministre de l'intérieur et par les services locaux de police nationale et de gendarmerie nationale. Il permet à toute personne s'estimant menacée de déposer une demande de protection auprès de ces services locaux.

L'**amendement CL17** de la rapporteure permet également aux associations et groupements de fait de saisir les services locaux de police et de gendarmerie pour le compte d'une personne qu'ils savent menacée, dès lors que celle-ci donne son accord.

L'**amendement CL19** de la rapporteure explicite deux éléments :

- la transmission au procureur de la République ou au juge d'instruction compétent du dossier de la personne protégée dès lors qu'elle est susceptible de relever des mécanismes de protection prévus dans un cadre judiciaire ;

- la garantie de son anonymat tout au long de la procédure prévue par l'article 1<sup>er</sup>.

L'**amendement CL20** de la rapporteure punit le fait de révéler des informations sur une personne protégée. Il reprend en cela les peines prévues pour les mêmes faits lorsqu'ils concernent les témoins protégés de l'article 706-62-2 du CPP ou les collaborateurs de justice de l'article 706-63-1 du CPP.

L'**amendement CL21** de la rapporteure supprime la mention des points devant être précisé par décret en Conseil d'État, tout en conservant le principe de l'adoption de ces mesures par un tel acte. Il tire en cela les conséquences des modifications apportées par ailleurs au dispositif.

Les **amendements CL12, CL15, CL18, CL22 et CL23** de la rapporteure correspondent à des modifications rédactionnelles ou de coordination.

\*

\* \*

*Article 2*

**Compensation des conséquences financières de la proposition de loi**

|                                            |
|--------------------------------------------|
| Adopté par la commission sans modification |
|--------------------------------------------|

L'article 2 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution de la proposition de loi, au moment de son dépôt.

Il prévoit ainsi la compensation des charges résultant, pour l'État, de la proposition de loi par la création à due concurrence d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

\*

\* \*

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de ses réunions du mercredi 4 février 2026 à 9 heures et 14 heures 45, la Commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée (n° 2310) (Mme Sandra Regol, rapporteure).*

Liens vidéo : <https://assnat.fr/09SnpS> et <https://assnat.fr/udLmnp>

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Monsieur le président, chers collègues, vous aurez remarqué que nous avons déposé beaucoup d'amendements sur ce texte. La proposition de loi étant soumise à la procédure de législation en commission, j'ai fait le choix de privilégier la possibilité du dialogue à la rapidité.

La protection des témoins, des lanceurs d'alerte et des personnes qui s'opposent aux trafiquants n'est pas un sujet nouveau. Nous avons eu l'occasion d'en débattre lors de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, même si aucune des dispositions qui avaient été discutées n'a été intégrée au texte final. L'assassinat de Mehdi Kessaci a changé la donne. Il a été un signal d'alerte pour beaucoup de gens. Malheureusement, pour d'autres personnes, celles qui vivent les trafics au quotidien, celles qui ont peur qu'une balle perdue percute leurs enfants sur le chemin de l'école, ce n'était pas une découverte. L'épisode a mis en évidence un fossé entre deux France : celle qui subit le trafic depuis des années et celle qui découvre que ce trafic est organisé.

Cette double réalité rappelle que les réseaux criminels organisés ne viennent pas d'apparaître. Ils sont là depuis longtemps. Ils exercent leur violence sur des quartiers, des villages, par la menace et par l'intimidation. Ils utilisent les pires armes de la peur : la mort et la torture. L'exemple que je vais citer risque de choquer certains d'entre vous : les images d'un jeune homme qui avait été témoin d'actions illicites, découpé à la tronçonneuse, postées sur les réseaux sociaux et envoyées à son père pour qu'il se taise, remontent déjà à six ans. Ce père vit dans le deuil depuis cette période. Leur règne, c'est celui de la violence, de la peur et de l'argent. C'est donc un défi brutal à la promesse républicaine que notre pays doit offrir à tous ses citoyens. Mais leur stratégie ne repose pas que sur le silence. Elle repose aussi sur le remplacement de ce que la République a oublié de faire. Partout où elle s'est retirée, les trafiquants – de drogue, en particulier – organisent des services à la population, proposent aux aînés de porter leurs courses, organisent des horaires pour le deal qui correspondent aux horaires de travail afin de ne pas gêner la population, installent des piscines ou offrent des services aux enfants qui n'ont accès à rien. Et tout ça, pour quoi ? Pour maintenir la loi du silence.

Pourtant, malgré ces stratégies de l'horreur, il y a des personnes qui s'opposent au quotidien à ces trafics. Des personnes qui font en sorte que non

seulement leurs enfants n’y soient pas entraînés, mais aussi que leur quartier soit protégé. Ces personnes s’accordent généralement au féminin. Ce sont, pour l’essentiel, des mères de famille ; des mères de famille isolées, des familles monoparentales. Je ne sais pas si vous vous rendez compte du courage qu’il faut pour, toute seule ou avec quelques voisines, dire non à des gens armés, des gens qui tuent et qui torturent, sans aucun soutien, aucun réseau, aucune visibilité. C’est pour ces invisibles-là, mères, sœurs, frères, oncles, pères, que ce texte a été pensé.

Il est primordial d’arriver à travailler main dans la main avec la population. Nous avons adopté une loi contre le narcotrafic mais il reste un immense impensé : de l’aveu même des ministères et des institutions chargées de les appliquer, rien n’a été prévu pour établir avec la population des outils permettant de sortir de la loi du silence. Ces outils pour briser l’omerta, c’est ce que nous demandent les associations de victimes, de proches de victimes et toutes celles qui se battent contre le crime organisé. Restaurer la confiance des citoyens dans la capacité de l’État à assurer leur protection, retisser la confiance entre la police et la population dans des quartiers où elle est, pour le dire diplomatiquement, érodée, c’est le sens de ce texte.

La proposition de loi institue un mécanisme de protection des personnes qui participent à dénoncer l’emprise des réseaux criminels et mettent en danger leur intégrité physique. Elle vise à les protéger, elles et leurs proches. Quand on est engagé de façon médiatique, quand on est en procès, quand on est une source – et encore, dans ce dernier cas, c’est un peu partiel –, il existe des dispositifs de protection, mais il n’existe absolument rien pour les personnes dont je vous parle et qui agissent au quotidien. Depuis peu, nous avons instauré un statut de collaborateur de justice pour les témoins et les repentis. Je propose donc de nous appuyer sur l’expérience des services de police et de gendarmerie, qui bricolent ce qu’ils peuvent quand ils sont face à des personnes en danger, et sur le retour d’expérience des cellules chargées de la protection des personnes. Je propose de compléter ces outils en ajoutant le chaînon manquant pour agir en amont des meurtres et des exactions et créer, le cas échéant, une passerelle vers des procédures, vers des témoignages ; le tout de façon transparente, facile d’accès et anonyme – parce que, soyons honnêtes, qui connaît les dispositifs qui existent déjà ?

Lors des auditions, nous avons constaté que beaucoup d’institutions comprenaient mal l’esprit du texte et avaient peur de la façon dont elles pourraient être contraintes de l’appliquer. Mais toutes, absolument toutes – police, gendarmerie, service de la protection des personnes, et même les ministères avec qui nous avons travaillé en amont – nous ont dit la même chose : cette proposition est un impensé ; c’est nécessaire, c’est urgent, mais nous n’avons pas à ce jour les moyens de la réaliser. Nous avons déposé des amendements pour répondre de façon formelle à ces inquiétudes et montrer que nous faisons tous les efforts possibles. Nous faisons passer la réussite de ce texte avant la façon dont nous aimerions qu’il soit rédigé dans l’absolu.

J'ai ainsi souhaité laisser au ministère plus de souplesse dans l'application du texte, sur le modèle de l'article 1<sup>er</sup> loi relative au narcotrafic. Vous noterez qu'il est rare que les oppositions procèdent de cette manière, vous nous saurez donc gré de la bonne volonté dont nous témoignons.

Je précise également dans un amendement la gradation des mesures de protection que les forces de police ou de gendarmerie peuvent décider, depuis l'accompagnement jusqu'à l'usage d'une identité d'emprunt, lequel n'a pas toujours été compris comme une solution de dernier recours. Je rappelle qu'il s'agit en effet d'une mesure très lourde pour les personnes protégées mais aussi pour les agents. Toujours dans le souci de répondre aux inquiétudes, j'ai supprimé la référence à une commission nationale, chargée de définir les mesures de protection. Enfin, je propose d'élargir la protection aux associations et groupements de fait impliqués dans la dénonciation des réseaux de criminalité organisée.

La proposition de loi peut contribuer – modestement – à restaurer la confiance entre les citoyens et l'État ainsi qu'à combler certaines lacunes de la législation. Elle permet de répondre à la demande la plus pressante qui nous est adressée : assumer notre devoir de protection d'une population qui agit pour protéger les siens.

Le groupe Écologiste et social, qui ne se classe qu'au sixième rang pour le nombre de ses membres, n'a pas les moyens d'élaborer un grand texte programmatique sur le nécessaire resserrement des liens entre la police et la population pour lutter contre le trafic – car on ne gagnera le combat que si on s'appuie sur la population. Nous proposons un outil interstitiel, qui vient seulement pallier les manques actuels. J'espère néanmoins qu'il permettra d'ouvrir un débat et de soutenir ceux qui depuis dix, parfois vingt ans subissent les extorsions, les menaces – sociales, économiques ou physiques.

**M. Jonathan Gery (RN).** Je suis très surpris de découvrir aujourd'hui que les écologistes sont contre le trafic de drogue. Si j'en crois son titre, le texte vise à protéger les personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée. Mais pourquoi pas protéger tous les Français et éradiquer la criminalité organisée ? Il est inutile de s'appesantir sur les conséquences sans examiner aussi les causes : en l'occurrence, un droit pénal trop conciliant ; une impunité des malfaiteurs qui démoralise les forces de l'ordre, lesquelles sont stigmatisées par une partie de la classe politique ; une immigration massive ; et des peines qui ne sont plus dissuasives, quand elles ne sont tout simplement pas appliquées.

Cette proposition de loi présente, à mes yeux, deux défauts : d'une part, son caractère juridiquement superfétatoire, d'autre part, ses relents politiquement hypocrites.

Vous prétendez révolutionner la protection personnelle tout en listant les dispositifs existants – le service de la protection (SDLP), la protection des repentis, des témoins et des victimes, ou encore des agents publics et des lanceurs d'alerte. Si

ces dispositifs ont des failles, alors corrigez-les au lieu d'en ajouter de nouveaux. Le texte donne raison à Oscar Wilde pour qui « le vice suprême est d'être superficiel ». À l'instar des éoliennes, il mouline beaucoup mais ne sert pas à grand-chose.

Sur le plan politique, on se donne sans doute bonne conscience en protégeant les personnes ciblées par les réseaux de criminalité, mais ne serait-il pas préférable d'éradiquer la criminalité organisée ? C'est là que le bât blesse puisque les écologistes ne pourront pas faire oublier qu'ils sont alliés à la France insoumise, qui veut désarmer la police, supprimer les quartiers disciplinaires en prison, supprimer la brigade anticriminalité et abolir les frontières. Les Français qui nous regardent doivent être avertis du regrettable numéro de tartufferie auquel se prêtent les écologistes sur un sujet si dramatique. S'ils sont favorables à la protection des personnes ciblées par la criminalité organisée, pourquoi sont-ils opposés à tout ce que Marine Le Pen et le Rassemblement national proposent pour lutter contre les bandits et protéger les Français ? Collègues écologistes, il va falloir rendre des comptes aux Français sur vos positions passées : pourquoi avez-vous voté contre un de nos amendements mettant fin aux aménagements de peine en cas de trafic de stupéfiants ? Pourquoi avez-vous voté contre notre proposition de loi visant à faire exécuter les peines d'emprisonnement ferme ? Pourquoi avez-vous voulu supprimer notre proposition de loi tendant à l'instauration de peines planchers pour certains crimes et délits, notamment en cas de récidive légale en matière de trafic de drogue ? Pourquoi avez-vous voté contre l'expulsion automatique des étrangers reconnus coupables de trafic de stupéfiants, défendue par ma collègue Edwige Diaz, dans la loi « narcotrafic » ?

Il est paradoxal que les écologistes dépensent autant d'énergie pour faire adopter une proposition de loi superflue et dépourvue de crédibilité. S'ils étaient sincères, ils ne passeraient pas leur temps à saboter les efforts du Rassemblement national pour protéger les Français. Nous voterons donc contre ce texte de diversion.

**M. Vincent Caure (EPR).** Je vais essayer d'être plus modéré et consensuel que mon prédécesseur. Si je partage l'objectif – mieux protéger des gens qui sont menacés par le narcotrafic –, je suis plus circonspect sur les moyens que vous proposez pour l'atteindre.

Le meurtre de Mehdi Kessaci nous rappelle une triste réalité. Il montre aussi une importation de phénomènes que l'on a observés, aux Pays-Bas notamment : menaces, assassinats d'intimidation contre des journalistes, des avocats, des élus, des militants politiques. Il ne peut que renforcer la volonté de l'Assemblée de se mobiliser contre le narcotrafic et de mieux protéger celles et ceux qui sont les victimes de la criminalité organisée. Votre texte en est l'illustration.

Je ne suis néanmoins dubitatif sur un point : il concerne des gens qui ne sont ni des témoins susceptibles de prétendre à la protection qui peut leur être octroyée dans le cadre d'une procédure judiciaire, ni des personnalités éligibles à la protection administrative offerte par le SDLP.

Je m'interroge également sur la capacité de l'État à absorber le flux de demandes. Même s'il est sans doute difficile de demander une protection lorsqu'on est isolé dans la lutte contre le narcotrafic, le nombre de personnes éligibles est potentiellement très important, ce qui risque d'engorger les services. Il convient aussi de réfléchir à la forme que pourrait prendre la protection, telle que des bracelets ou des téléphones. Il reste donc de nombreux champs à explorer.

La mission d'information sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi narcotrafic semble être le lieu idoine pour le faire dès lors que tous les groupes y sont représentés. Elle permettra de prolonger la réflexion sur l'amélioration de la protection des personnes ciblées en vue d'un prochain texte.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** Ce matin, on nous regarde. On nous regarde à Marseille et j'apporte, au nom de La France insoumise, tout mon soutien à la famille de Mehdi Kessaci. On nous regarde aussi à Saint-Denis, à Besançon, à Lille et à Villeurbanne.

On nous regarde à Rennes, où la criminalité organisée a tué quatre personnes en 2024 et cinq en 2025 ; où l'on parle trop souvent de nos quartiers populaires comme des lieux abandonnés aux logiques de violence et de trafic ainsi qu'à la loi du silence. Pourtant, là aussi, des habitantes et des habitants s'organisent car ils refusent la peur ; ils et elles font vivre une antimafia sociale, populaire et solidaire. Je pense au collectif Kune, composé de femmes qui se rassemblent après chaque fusillade pour transformer la peur en force collective. Lors de l'un de ces rassemblements, sa fondatrice, Régine Komokoli a dit : « le trafic tue, le silence aussi ; parce que nos vies valent plus que leurs profits, viens faire entendre ta voix ». Pour avoir fait entendre sa voix, elle a été menacée verbalement et physiquement par les réseaux du narcotrafic.

Je suis ici pour protéger mon amie Régine, ainsi que tous ceux qui résistent. La République doit être aux côtés de celles et ceux qui tiennent les quartiers debout.

Mais si nous en sommes là, je le rappelle, c'est à cause de l'échec manifeste du tout-répressif ; à cause du gouvernement, applaudi par l'extrême droite, qui a préféré prendre des mesures spectaculaires et inefficaces ; à cause de la loi dite narcotrafic qui n'a rien résolu – pire, elle a multiplié les atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales.

Je prends un seul exemple dans une longue liste. En Ille-et-Vilaine, le préfet a engagé une procédure judiciaire pour expulser huit familles de leur logement social au seul motif qu'un membre de leur foyer serait lié à un trafic de stupéfiants. L'État choisit donc de punir collectivement des familles entières, de condamner des enfants à l'errance pour des faits dont ils ne sont évidemment pas responsables.

Cette politique ne fera que nourrir la délinquance qu'elle prétend combattre en accentuant la précarité, la marginalisation, et la violence. De toute évidence, aucune des gesticulations du gouvernement, ni aucune des médiatiques et musclées

opérations policières sans lendemain n'ont été efficaces. Contre la criminalité organisée, il faut changer de méthode car celle-ci prospère grâce aux inégalités sociales, aux logiques de marché et à l'affaiblissement de l'État ; autrement dit, au capitalisme tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Le rapport d'information de mes collègues Antoine Léaument et Ludovic Mendes l'a démontré, le tout-répressif ne réduit ni les trafics, ni les violences. Pire, il enferme les populations les plus précaires dans des cycles toujours plus profonds d'exclusion et de marginalisation car les trafics s'installent là où l'État s'efface, où les services publics reculent et où le libéralisme dérégule.

De longue date, La France insoumise défend l'antimafia sociale comme alternative au tout-sécuritaire. L'antimafia sociale permet de tarir les flux et de lutter contre le blanchiment ; de donner aux magistrats et à la police judiciaire les moyens d'agir ; de ruiner les trafiquants en leur retirant le commerce du cannabis ; de renforcer les solidarités locales et l'espace public grâce aux politiques d'urbanisme ; d'investir dans la prévention et l'accompagnement des victimes d'addiction ; et bien sûr, de protéger les victimes directes et indirectes de la criminalité organisée.

La proposition de loi n'est qu'une toute petite pièce du puzzle. Qui sont ces victimes qu'il faut protéger ? En la matière, je voudrais que nous nous libérions du fantasme du chevalier blanc pur et sans tache. Il faut protéger toutes les victimes, y compris celles que les réseaux ont transformées en complices : les petites mains, prisonnières de l'engrenage parfaitement huilé du trafic dans lequel elles ont été poussées par la pauvreté, la contrainte ou la menace ; mais aussi les enfants de trafiquants eux-mêmes qui n'ont rien demandé et qui parfois, comme à Rennes, finissent par être des victimes du chantage organisé par les concurrents. Nous devons leur offrir une porte de sortie, rompre le cycle de la violence et les faire bénéficier de la protection introduite par la proposition de loi.

Enfin, la dimension sociale de la protection mérite d'être renforcée. Lorsqu'on s'oppose au crime organisé, ce n'est pas seulement la sécurité physique qui est menacée. Le logement, l'emploi, les ressources et la santé doivent être garantis par l'État. Nous voterons la proposition de loi, mais nous pouvons faire mieux. Chers collègues, on nous regarde.

**Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC).** Depuis trop longtemps, les réseaux criminels imposent leur loi dans les territoires de la République. Depuis quelques années, ils se multiplient, se structurent, s'arment, et se radicalisent, toujours plus violents.

Le contexte est lourd, après des assassinats qui marquent durablement nos consciences : celui de Mehdi Kessaci, frère d'Amine ; celui de Socayna ou de Chloé Aldrovandi. Je pense également à ces quatre mineures de moins de 15 ans piégées dans un réseau de prostitution ; elles sont en vie, oui, mais leur enfance, leur intégrité, leur sécurité ont été dévastées ; il faut tout reconstruire, absolument tout. Je pense à toutes celles et ceux qui ont été victimes de règlements de comptes liés au narcotrafic,

jeunes happés par des réseaux de prostitution, victimes de traite des êtres humains, de travail forcé, de filières clandestines.

Nous pensons aux victimes, aux familles, à ces Françaises et ces Français qui ne sont pas des statistiques mais des vies brisées. Ce sont parfois des voisins, des parents d'élèves, des jeunes du quartier, une femme exploitée, un commerçant qui subit des pressions, une famille terrorisée parce qu'elle a vu, parce qu'elle sait.

Nous le savons tous, ces réseaux ne reculent plus devant rien : ils intimident, ils menacent, ils recrutent des mineurs, ils instrumentalisent la misère, ils achètent le silence, ils organisent leur propre impunité en ayant recours à des pratiques barbares et à l'hyperviolence.

Face à cela, l'État a renforcé, à juste titre, son arsenal répressif. Des textes importants ont été adoptés récemment. Mais soyons lucides, nous légiférons depuis des années et pourtant, sur le terrain, une réalité demeure : tout le monde sait, mais le fait de parler met en danger. Les personnes auditionnées nous l'ont dit très clairement, n'importe quel voisin qui en a assez pourrait parler à condition d'avoir confiance dans le processus. Voilà le cœur du texte.

Nous avons besoin de ces citoyens et eux ont besoin de nous. Ils attendent un État de droit qui ne leur demande pas du courage sans leur offrir de protection. L'objectif n'est pas de restreindre des libertés, mais de créer un cadre positif, clair et sécurisé qui permette de protéger celles et ceux qui dénoncent les réseaux, de libérer leur parole, et de les aider à se reconstruire.

Il s'agit de montrer que le fait de s'élever contre la violence n'est pas un sacrifice solitaire et de manifester notre reconnaissance à l'égard de ces gardiens de la République – parents, habitants, éducateurs, militants associatifs, parfois anciennes victimes des réseaux criminels, proxénètes ou de traite des êtres humains –, qui s'érigent face à des organisations puissantes, structurées et violentes.

Disons-le, la France est en retard. Les dispositifs existent mais ils sont lacunaires, complexes, mal connus, parfois inaccessibles à celles et ceux qui ne sont pas partie à une procédure pénale. Les proches ne sont jamais pris en considération. La protection en amont est un moyen de sauver des vies, mais aussi un gage d'efficacité. En aidant ceux qui parlent, on facilite le démantèlement des réseaux, on évite l'engorgement judiciaire et on prévient l'escalade de la violence. Le coût dont nous devons nous préoccuper n'est pas celui de la protection, mais celui des trafics que l'on laisse prospérer pendant des décennies.

Ce texte vient combler un angle mort majeur de nos politiques publiques. La loi « narcotrafic » ne prévoit ainsi aucun accompagnement. Le texte met par ailleurs en lumière la diversité des dispositifs de protection et le manque de cohérence entre eux. Le groupe Socialistes et apparentés appelle à leur refonte complète. Il votera le texte.

**M. Éric Pauget (DR).** Le groupe Droite républicaine partage le constat de la gravité de la situation. Oui, le narcotrafic gangrène des territoires entiers, intimide les habitants, fait des victimes collatérales et s'attaque à celles et ceux qui ont le courage de s'y opposer. Alors, oui, protéger ces citoyens engagés est une exigence républicaine. Mais une bonne intention ne suffit pas à faire une bonne loi.

Au-delà de l'émotion légitime, nous avons besoin d'une construction juridique et opérationnelle solide et non d'une surenchère normative. Pourquoi dupliquer les missions de la Commission nationale de protection et de réinsertion (CNPR) sans commencer par résorber ses dysfonctionnements – elle ne traite qu'environ 60 % des demandes faute de moyens ? Pourquoi créer un dispositif bureaucratique supplémentaire alors qu'existe déjà la protection des repentis témoins et victimes, gérée par la CNPR et le Siat (service interministériel d'assistance technique) pour les situations les plus lourdes, la protection fonctionnelle pour des agents publics qui pourrait être élargie, le statut des lanceurs d'alerte, les dispositifs de l'Ofast (Office français antistupéfiants) et ceux créés par des associations ?

Par ailleurs, nous dénonçons le flou juridique et l'absence totale d'articulation avec les dispositifs actuels, qui sont source d'insécurité juridique et de contentieux inévitables. Le texte ne définit pas clairement les personnes éligibles – militants, simples riverains –, au risque de protéger des personnes qui ne sont pas réellement menacées ou de favoriser un usage politique du dispositif.

Le recours à une identité d'emprunt, une mesure lourde qui doit rester exceptionnelle, n'est assorti ni d'une durée maximale ni d'un contrôle judiciaire périodique. Pire encore, le parquet est largement marginalisé tandis que le ministère de l'intérieur est en quelque sorte dépossédé de ses prérogatives. La commission nationale, une instance administrative, pourrait ainsi décider seule, sans avis conforme de l'autorité judiciaire. Enfin, le texte fait peser un risque sérieux de saturation sur le SDLP, déjà fortement sollicité, faute de coordination claire entre les services.

Comme si cela ne suffisait pas, les éléments essentiels du dispositif sont largement renvoyés à un décret, ce qui alimente les craintes d'un usage politique et de fragilités juridiques.

Le groupe DR reconnaît l'urgence de protéger les citoyens exposés, mais le texte, loin d'y répondre, risque, par son flou, de fragiliser l'existant et de créer une nouvelle usine à gaz. La priorité doit être de consolider la CNPR, le Siat et les mécanismes judiciaires plutôt que d'ajouter des normes fragiles et inefficaces. C'est la raison pour laquelle, par souci de sérieux et malgré le respect pour l'intention, le groupe DR fera le choix de l'abstention. La réponse au narcotrafic doit être globale, judiciaire et régaliennne, en un mot efficace.

**M. Pouria Amirshahi (EcoS).** Chaque jour, le monstre mafieux grandit un peu plus et malgré les évolutions législatives successives, souvent envisagées sous le seul angle sécuritaire, force est de constater que les capacités d'action des chefs de

la criminalité organisée restent peu entravées. Les réseaux s'adaptent, se recomposent, se renforcent tandis que nos réponses peinent encore à les contraindre. Pendant ce temps, le narcotrafic tue. Il tue toujours plus, par les rackets, les règlements de compte, les balles, la corruption, l'intimidation. Il installe la terreur dans des quartiers entiers, au pied des immeubles jusque dans l'intimité des familles.

Les chiffres de l'Ofast sont sans appel : en 2024, le trafic de stupéfiants est responsable de 110 morts et de 341 blessés. Dans le même temps, la consommation continue de progresser.

Tout cela, nous le connaissons bien désormais, particulièrement au sein de la commission des lois. Ce n'est malheureusement pas la première fois que le narcotrafic y est abordé. En décembre dernier, le gouvernement posait à l'Assemblée nationale la question de savoir s'il était nécessaire de renforcer encore notre cadre juridique, nos dispositifs de prévention et les moyens mobilisés. Mais la seule question qui mérite vraiment d'être posée est sans doute celle-ci : comment ?

À l'initiative du groupe Écologiste et social, Sandra Regol nous propose ici une réponse concrète qui fait appel à un levier trop souvent négligé : l'action de nos concitoyens directement concernés et engagés contre le narcotrafic et la criminalité organisée. Il est ainsi proposé de protéger celles et ceux qui, au quotidien, courageusement, et parfois au péril de leur vie, s'opposent à l'emprise et à l'entreprise des réseaux criminels. La lutte contre la criminalité organisée ne se gagnera pas sans eux. Oui, les moyens de l'enquête et l'organisation des services – nous devons accompagner l'installation récente du Pnaco (parquet national anti-criminalité organisée) – doivent être renforcés mais il serait illusoire voire dangereux de croire que l'on peut marcher durablement sur une seule jambe.

La lutte contre la criminalité ne peut être uniquement verticale, descendante, institutionnelle. Il faut s'appuyer sur la société. En effet, la lutte est menée aussi et surtout au cœur des territoires où prospèrent les réseaux criminels, dans les quartiers, les villes, les lieux de vie, par des citoyennes et des citoyens engagés au quotidien, qui refusent de céder à la loi du silence et demandent notre aide. Ils recréent du lien social, soutiennent les habitants confrontés aux pressions, maintiennent des espaces de parole et contribuent, parfois par leur seule présence, à préserver le vivre ensemble. Habitants, militants associatifs, journalistes, acteurs de terrain, ils documentent, dénoncent, entravent l'action des trafiquants. Souvent sans statut, sans mandat, sans être même victimes ou témoins directs, ils jouent pourtant un rôle capital et les narcotrafiquants l'ont parfaitement compris. C'est précisément pour cela qu'ils s'en prennent à eux. Ils les intimident pour les faire taire, pour entraver toute résistance, pour remplacer les lois de la République par celle de l'omerta.

Je veux ici honorer la mémoire de Mehdi Kessaci, assassiné à Marseille le 13 novembre dernier parce qu'il était le frère d'Amine Kessaci, militant écologiste engagé contre le narcotrafic, fondateur de l'association Conscience, qui accompagne les victimes des trafiquants. J'espère que cet hommage ramènera à un peu plus

d'humilité les députés du Rassemblement national, qui ont dit des choses inacceptables à l'égard des députés du groupe Écologiste et social.

Par cet assassinat, c'est la parole citoyenne que l'on a voulu réduire au silence. C'est elle qu'il faut protéger pour qu'elle continue à s'exprimer. La responsabilité du législateur est de reconnaître un véritable droit à la protection individuelle. Concrètement, il s'agit de garantir à ces personnes des mesures de protection mais aussi d'accompagnement et de réinsertion lorsque leur engagement les expose à des menaces graves sur leur vie ou leur intégrité physique. Bien sûr, il existe déjà des dispositifs de protection policière, des statuts de collaborateurs ou de témoins protégés mais aucune ne répond réellement aux situations constatées, qui forment un angle mort. La proposition de loi semble donc consolider le dispositif existant.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Nous partageons tous le constat selon lequel le narcotrafic progresse partout : il s'enracine dans nos territoires, il gangrène des quartiers entiers, il s'attaque à nos institutions, il exerce une pression croissante sur celles et ceux qui refusent de se taire. Le narcotrafic ne se contente plus de vendre de la drogue, il impose la loi du silence, il intimide, il menace, il cherche à faire taire les témoins, les élus locaux, les riverains. Lorsqu'on s'en prend à celles et ceux qui parlent, c'est bien la République elle-même qui est visée.

L'intention du texte est donc parfaitement louable, nous y souscrivons depuis longtemps. Protéger celles et ceux qui s'exposent pour défendre notre République, pour coopérer avec la justice ou pour refuser la peur est une exigence républicaine fondamentale. Mais notre responsabilité en tant que législateur ne s'arrête pas à l'intention, elle nous oblige à veiller à la solidité, la cohérence et surtout l'efficacité des dispositifs que nous créons.

Or depuis 2024, nous avons considérablement renforcé l'arsenal législatif contre la criminalité organisée, en particulier contre le narcotrafic. La loi du 13 juin 2025 constitue à cet égard une étape majeure : elle a profondément modernisé les outils judiciaires, renforcé les moyens d'enquête et amélioré les dispositifs de protection, notamment pour les collaborateurs de justice et les personnes les plus exposées. Ces dispositifs sont récents – les décrets d'application sont encore en cours de déploiement – et surtout, ils n'ont pas encore pu être pleinement évalués sur le terrain.

Dans ce contexte, la création d'un nouveau régime de protection soulève plusieurs interrogations. D'abord, il existe un risque de confusion juridique. Les dispositifs existants poursuivent des finalités différentes avec des critères précis et des cadres bien identifiés. En ajouter un nouveau peut brouiller les repères, tant pour les bénéficiaires potentiels que pour les acteurs chargés de les mettre en œuvre. Risque de redondance, ensuite : multiplier les dispositifs sans articulation claire nuit à la lisibilité de l'action publique et affaiblit parfois ce que l'on cherche précisément à renforcer. Risque opérationnel, enfin : en élargissant excessivement le champ de la protection, nous risquons de saturer les capacités des services compétents déjà

fortement mobilisés. Au final, ce sont les situations les plus graves, les plus urgentes qui pourraient en pâtir.

Pour toutes ces raisons, si nous partageons pleinement l'objectif, nous nous interrogeons sur la pertinence de la réponse proposée. La lutte contre le narcotrafic ne se gagne pas à coups d'empilement législatif ; elle exige de la cohérence, de la clarté et de l'efficacité. Elle suppose d'abord de consolider l'existant, d'en mesurer les effets et d'en tirer les enseignements avant d'ajouter de nouveaux dispositifs. C'est dans cet esprit de responsabilité, de rigueur et de fidélité à l'exigence républicaine que le groupe Les Démocrates abordera l'examen de cette proposition de loi.

**M. Jean Moulliere (HOR).** La commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France, puis les débats relatifs à la loi du 13 juin 2025 ont agi comme un révélateur. En exposant l'ampleur des narcotrafics dans notre pays, le degré de violence qu'ils génèrent et la misère grâce à laquelle ils prospèrent, ces travaux ont suscité une prise de conscience nationale salutaire.

Depuis, la menace liée aux réseaux de criminalité organisée n'a pas faibli, elle connaît même une hausse tendancielle très préoccupante depuis plusieurs années. Ainsi, selon une note de la direction nationale de la police judiciaire publiée en mai 2025, les assassinats et tentatives d'assassinat liés au crime organisé ont augmenté de 33 % entre 2021 et 2025. Le niveau de menace a même franchi un nouveau palier avec la mort en novembre dernier, à Marseille, de Mehdi Kessaci, âgé de 20 ans, qui voulait devenir gardien de la paix et n'avait rien à voir avec les narcotrafics. L'enquête devra déterminer les causes de sa mort, mais une chose semble sûre : son assassinat est un avertissement adressé à ceux qui combattent les narcotrafics, en particulier à son frère Amine, jeune militant marseillais qui mène depuis plusieurs années une lutte infatigable contre ces réseaux criminels.

Dans ce contexte, la proposition de loi vise à créer un mécanisme administratif de protection des personnes, et, le cas échéant, des membres de leur famille et de leurs proches, exposés à des menaces sur leur vie ou leur intégrité physique, du fait de leurs propos ou de leur activité participant à la lutte contre la criminalité organisée. Le groupe Horizons et indépendants soutient l'objectif du texte : protéger, protéger, protéger ceux qui parlent, qui luttent, qui sensibilisent le reste de la société à ce fléau pour ne laisser s'installer ni la peur, ni la loi du silence. Nous remercions le groupe Écologiste et social de son initiative, qui permet à la représentation nationale de signaler une fois de plus qu'elle ne cédera rien à ces réseaux criminels.

Nous sommes toutefois au regret de constater que le texte en l'état risque de manquer sa cible, voire d'être contre-productif. D'une part, le dispositif risque de faire double emploi avec la protection administrative gérée par le SDLP, qui concerne les personnes faisant l'objet de menaces résultant de leur engagement politique, associatif ou culturel. D'autre part, la rédaction, trop large, conduirait à inclure l'ensemble des personnes dont les propos ou les actions sont susceptibles de

mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celle de leurs proches.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe réserve sa position sur le texte et soutiendra toute réécriture qui permettra de mieux répondre à l'objectif essentiel qu'il poursuit.

**M. le président Florent Boudié.** Nous achèverons l'examen de ce texte cet après-midi à 14 heures 45.

\*  
\* \*

**M. le président Florent Boudié.** Nous poursuivons l'examen de la proposition de loi (PPL) améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée, avec la suite des interventions des orateurs des groupes.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Ce texte résonne d'une manière particulière dans le contexte actuel, marqué par l'assassinat de Mehdi Kessaci. La protection des citoyennes et des citoyens menacés par la criminalité organisée et celle de la société civile sont une nécessité absolue. Sur ce point, l'objectif affiché de cette proposition de loi est non seulement légitime mais également essentiel.

Cette PPL arrive dans un contexte législatif marqué par l'empilement de dispositifs d'exception – c'est la réponse apportée par l'État, depuis plusieurs années, à des phénomènes complexes. Peu à peu, les outils pensés pour le terrorisme glissent vers le droit commun et vers la lutte contre le narcotrafic : plus de pouvoirs pour l'administration, des procédures accélérées, un durcissement constant des peines, une justice spécialisée toujours plus éloignée du droit commun.

Le texte du gouvernement sur le narcotrafic traite des conséquences sans s'attaquer aux causes. À nos yeux, le narcotrafic n'est pas une dérive individuelle mais le produit d'un système. Il prospère sur une économie mondialisée dérégulée, sur des flux financiers opaques que l'on refuse d'attaquer frontalement et sur des territoires sacrifiés par des décennies de désengagement public. Là où l'État recule, les réseaux criminels s'installent et prospèrent. S'acharner sur les consommateurs ou sur les petites mains du trafic n'a jamais affaibli le crime organisé ; cela ne fait que criminaliser la pauvreté et déplacer les problèmes.

Cette proposition de loi se fonde, elle, sur un constat juste : notre droit protège les hautes personnalités, les témoins et les repentis mais laisse trop souvent sans réponse celles et ceux qui, sans statut particulier, s'engagent contre la

criminalité organisée et en paient le prix. Qu'ils soient habitants, militants associatifs ou proches de victimes, leur engagement les expose directement à des risques parfois graves, sans qu'il existe de cadre clair, lisible et pérenne pour les protéger.

Le texte propose de combler ce vide en instituant un régime de protection et de réinsertion destiné aux citoyennes et citoyens dont les actions ou les propos contribuent à révéler, prévenir ou freiner la criminalité organisée, en particulier le narcotrafic. Il affirme un principe essentiel : la lutte contre les réseaux criminels ne peut reposer sur le seul courage individuel et la protection de celles et ceux qui s'engagent est de l'entière responsabilité de la puissance publique.

Cette proposition du groupe Écologiste et social va dans le bon sens puisqu'elle reconnaît enfin que celles et ceux qui prennent la parole, alertent et dénoncent, doivent être protégés. Sa forme soulève certaines questions de notre part que le débat permettra, je l'espère, de traiter. Celles-ci portent, entre autres, sur le renvoi à un décret dont les contours sont peut-être encore trop flous, ou encore le choix du ministère chargé de gérer le dispositif : des garanties claires sont nécessaires s'agissant de l'indépendance de celui-ci, de ses critères de déclenchement et du contrôle démocratique de son fonctionnement.

Je le redis néanmoins, pour nous, ce texte va dans le bon sens et, si les ajustements à y apporter ne sont pas négligeables, ils sont possibles.

**M. Paul Molac (LIOT).** Cette PPL vise à combler une lacune de notre législation pour mieux protéger non pas ceux qui agissent directement dans la lutte contre le narcotrafic mais ceux qui leur sont proches. Elle évoque évidemment Mehdi Kessaci, assassiné parce qu'il était le frère d'une personne combattant le narcotrafic. Avec de telles violences, les narcotrafiquants cherchent à intimider, à faire taire et à imposer leur loi face à celle de la République. Nos concitoyens qui luttent contre le narcotrafic doivent être protégés. Cette proposition de loi apporte donc, à notre sens, une réponse nécessaire et attendue à la montée de la criminalité organisée et des violences qui l'accompagnent.

Si les dernières évolutions législatives, notamment la promulgation en juin dernier de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, ont marqué un tournant, il faut aller plus loin, élargir les mécanismes de protection existants et s'inspirer de ce qui se pratique pour les témoins ou les repentis. Sans cette protection, il n'y a pas de témoignages. Sans témoignages, les forces de l'ordre sont privées d'informations et les réseaux de criminalité organisés restent impunis.

L'État doit être en mesure de protéger les parents, les éducateurs, les animateurs : toutes celles et ceux qui agissent en première ligne sur le terrain et qui prennent des risques pour accompagner les victimes ou collaborer de façon plus ou moins étroite avec la justice.

Vous dites, madame la rapporteure, avoir déposé des amendements visant à éclaircir certains points. La création d'un organisme spécial, que vous aviez prévue à l'origine, n'est peut-être par la meilleure solution. Il serait préférable de renforcer les moyens et les personnels des dispositifs existants en augmentant les effectifs. C'est ce que nous espérons vivement car il est absolument nécessaire de lutter contre le narcotrafic : les citoyens s'en plaignent, et il crée des zones de non-droit dans notre pays.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Je n'entrerai pas dans le champ politique, monsieur Gery, car mes divergences avec le Rassemblement national sont connues. Vous estimez que cette PPL serait juridiquement superfétatoire. Or ce n'est le constat ni du Siat (service interministériel d'assistance technique), ni de la gendarmerie, ni du ministère, ni enfin de la CNPR (Commission nationale de protection et de réinsertion). Si l'ensemble des institutions considèrent que les lacunes existantes nous conduisent à laisser des personnes en danger – beaucoup trop, d'après leurs calculs – et à passer à côté de sources primordiales pour arrêter certains trafics, je ne pense pas que l'on puisse qualifier de superfétatoire un texte visant à combler ces manques.

Vous avez également estimé que s'il existait des failles dans les dispositifs existants, il fallait les réparer plutôt que d'empiler les dispositifs. C'est exactement ce que prévoit le texte et c'est aussi l'objectif de tous les amendements que nous avons déposés après la discussion technique que nous avons eue avec les institutions concernées.

Monsieur Caure, vous avez évoqué la question des moyens. Elle est centrale car elle commande la capacité d'action. À cet égard, nous proposons par voie d'amendement une gradation dans les mesures, de l'inscription d'un numéro de téléphone sur une liste prioritaire – afin que les appels émis par une personne soient traités immédiatement – à d'autres dispositifs bien connus des forces de l'ordre comme les téléphones grave danger. Certaines modalités de mobilisation au plus près du terrain permettent de protéger une personne et d'accéder aux informations dont elle dispose sans nécessairement engendrer de coûts supplémentaires. Comme le rappelait notre collègue Céline Thiébault-Martinez, on entend souvent dire que tout le monde savait ce qui se passait dans un quartier – s'agissant de livraisons d'armes, par exemple. Le problème, c'est que les forces de l'ordre ont connaissance de la rumeur mais pas des détails. Nous proposons d'y remédier à un coût quasi nul pour l'État.

Vous avez aussi estimé qu'un trop grand nombre de personnes seraient susceptibles d'entrer dans le dispositif. Cela doit justement nous alerter : notre devoir de législateur est de faire en sorte que les trafiquants ne puissent plus exercer de

pression sociale, économique ou physique. Tant qu'ils le font, la loi de l'omerta s'impose et nous pardons.

Vous avez rappelé, madame Mesmeur, que La France insoumise cherchait à développer une logique d'antimafia sociale – une notion très intéressante –, qui implique notamment de sortir du mythe de la pureté. Vous avez tout à fait raison, comme le montre l'exemple de la famille Kessaci : si une expulsion avait été prononcée au moment de la mort de son frère aîné, c'est toute la famille qui aurait dû quitter son logement alors qu'Amine et sa mère sont devenus des acteurs essentiels de la lutte contre le narcotrafic, au travers notamment de l'association Conscience.

Madame Thiébault-Martinez, vous avez rappelé que l'enjeu était de permettre la libération de la parole. Je reprends aussi à mon compte votre remarque : ce n'est pas la protection qui coûte mais les trafics en tous genres. Quant à l'empilement des dispositifs, il a également été évoqué lors des auditions.

Madame Brocard, vous avez évoqué le risque de confusion juridique et le fait que le dispositif pourrait ne pas être efficace sur le plan opérationnel. L'ensemble des amendements que nous avons déposés visent justement à empêcher toute confusion : nous nous efforçons de rendre explicite ce qui était implicite, afin de maximiser l'efficacité et d'éviter toute redondance.

Monsieur Molac, si nous avons renoncé à une commission *ad hoc*, c'est pour éviter le risque d'empilement et pour laisser de la souplesse dans l'organisation. Je le répète : ce que nous visons, c'est l'efficacité. Habituellement, lorsque l'on est dans l'opposition, on ne donne pas les clés au gouvernement, mais nous avons, en l'occurrence, besoin d'avancer avec lui. Nous avons rencontré les équipes du ministre de l'intérieur en amont et nous continuons de les tenir informées. Notre objectif est que les personnes soient protégées et nous faisons tout pour y parvenir.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 22-12-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) :  
*Protection des personnes menacées par la criminalité et la délinquance organisée*

*Amendements CL6 de M. Vincent Caure et CL10 de Mme Sandra Regol  
(discussion commune)*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Mon amendement propose la suppression de la mention d'une commission nationale, afin que le dispositif soit opérationnel le plus rapidement possible.

Je vous propose, monsieur Caure, de retirer le vôtre car ceux que je défendrai ensuite répondent à votre préoccupation : ils visent à donner à l'institution les moyens de gérer au mieux la mise en place du dispositif en s'appuyant sur l'existant.

J'ai néanmoins repris dans plusieurs amendements les nombreuses modifications que vous proposez, afin que nous puissions nous prononcer sur chacune d'elles.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** En renonçant à la création d'une commission nationale, vous n'apportez pas de réponse à l'ensemble de mes interrogations. L'absence du ministère de la justice dans cette affaire est un premier écueil : tout repose sur le bon vouloir du ministère de l'intérieur. Je crains ensuite que, dans une gendarmerie ou un commissariat, les jeunes prenant part à un trafic et ayant besoin d'être protégés ne soient uniquement traités comme des délinquants et non comme des victimes – or nous sommes d'accord pour reconnaître qu'ils le sont. Compte tenu du traitement répressif de la délinquance, en particulier des jeunes, ils risquent de renoncer à demander de l'aide.

Le risque de corruption ne disparaît pas non plus. L'affaire Trident, qui concerne un trafic de cocaïne, en est l'illustration.

Enfin, les rapports sont parfois délétères entre la population et les services de police ou de gendarmerie. Des associations et des éducateurs spécialisés avec qui j'ai échangé il y a quelques jours me l'ont confirmé.

Quoi qu'il en soit, je voterai cet amendement.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Vous ciblez le cœur du problème : la rupture de confiance ; elle se constate dans les deux sens et elle est regrettable, car les jeunes peuvent avoir besoin d'aide tout en représentant une source d'informations pour les forces de l'ordre. Dans les collectifs de victimes notamment, les parents expliquent en résumé que la police n'est jamais là pour les protéger mais toujours là pour s'acharner sur leurs gamins alors qu'ils ne font rien. Il faut réussir à casser cette idée, et cela ne se fera pas en un jour. Cette proposition de loi est un texte de niche déposé par un groupe d'opposition minoritaire : nous essayons de faire avec les outils à notre disposition. Nous nous efforçons de construire un dispositif qui fonctionne et de réparer le lien, en misant sur le fait que les institutions ont autant besoin des jeunes et de leurs parents que ceux-ci ont besoin de protection.

Quant à la question de la corruption, elle nous a aussi été posée par des associations comme Crim'HALT. C'est un véritable regret mais, encore une fois, le texte ne peut pas aborder tous les sujets.

*L'amendement CL6 est retiré.*

*La commission **adopte** l'amendement CL10.*

*Amendement CL11 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Cet amendement de précision vise à protéger les gens avant l'ouverture éventuelle d'une procédure judiciaire – avec l'espoir que leur témoignage puisse ensuite être utilisé dans le cadre de celle-ci.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Amendement CL7 de M. Vincent Caure*

**M. Vincent Caure (EPR).** Je vous propose de supprimer la mention de l'article 628 du code de procédure pénale, qui vise les crimes contre l'humanité, pour restreindre le champ du texte à la criminalité organisée.

**Mme Sandra Regol (EcoS).** Cette référence figure dans le texte parce que nous avons repris la formulation utilisée au sujet de la CNPR. Vous avez cependant raison, il n'est pas nécessaire de la maintenir. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL12 de Mme Sandra Regol, rapporteure.*

*Amendement CL13 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Il vise à préciser que l'utilisation de dispositifs techniques par les services locaux précède l'éventuelle mobilisation du niveau national, celui-ci n'étant sollicité que pour les décisions relatives aux mesures les plus lourdes.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Amendement CL1 de M. Ugo Bernalicis*

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** Il vise à ouvrir le dispositif de protection à toutes les victimes de la criminalité organisée, y compris celles qui ont pris part à certaines de ses actions. Si nous nous limitons aux bonnes victimes, nous laisserions perdurer la loi de l'omerta. Dans ma circonscription, des jeunes ont été contraints de commettre des actes de torture et, pour les retenir dans le narcotrafic, on les a filmés en train de le faire. Il faut protéger ces personnes, qui sont de plus en plus jeunes et précaires, car elles sont avant tout victimes de la violence des têtes de réseaux – cette exigence est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit d'enfants.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Je demande le retrait de cet amendement, qui me semble satisfait. En effet, le texte ne dit pas que les dispositions seront réservées aux personnes innocentes de toute infraction. La proposition de loi vise à recueillir des informations et à protéger les personnes. Il est donc évident que

les individus impliqués dans la criminalité organisée et qui feraient l'objet de pressions ne seront pas exclus du dispositif.

Je sais que ces personnes s'inquiètent souvent de la manière dont elles seront reçues par les forces de l'ordre. Au fond, l'amendement me semble défendre la notion de victime innocente, mise en avant par certains collectifs de victimes du narcotrafic. Non que, selon ces associations, certaines victimes ne seraient pas innocentes : elles demandent que soit aussi reconnu ce statut à certains participants du trafic, eu égard aux pressions voire aux agressions qu'ils ont subies.

J'en profite pour compléter ma réponse à l'amendement CL7 de M. Caure, que nous venons d'adopter. D'autres dispositifs viendront renforcer la protection des personnes qui se sont impliquées, dans leur pays d'origine, dans la lutte contre des crimes de guerre ou contre l'humanité. Ce n'est pas l'objet de ce texte.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** Mon amendement me semble d'autant plus opportun qu'avec l'adoption d'un précédent amendement, il reviendra aux services de gendarmerie et de police de prendre les mesures de protection. Accorder une attention accrue aux jeunes qui veulent sortir de l'emprise de la criminalité organisée n'alourdirait pas le texte. Il s'agirait au contraire d'un garde-fou qui permettrait de ne plus considérer ces personnes comme des délinquants mais comme des victimes.

**M. Pouria Amirshahi (EcoS).** Tel qu'il est actuellement prévu, le dispositif n'exclut en rien la protection de personnes sous l'emprise de la criminalité organisée. J'ajoute qu'on ne peut savoir *a priori* si une personne se trouve dans cette situation. L'emprise doit être caractérisée, ce qui demande une enquête. En effet, on ne peut exonérer une personne de ses responsabilités si on ne connaît pas son statut et la nature de son lien avec ce qui n'est autre qu'une mafia.

Le sujet, complexe, mériterait un examen approfondi d'ici à la séance publique.

**M. le président Florent Boudié.** Je rappelle, cher collègue, que votre groupe a demandé que ce texte soit examiné selon la procédure de législation en commission ! (*Sourires.*)

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Comme Pouria Amirshahi, je suis partagée sur cet amendement, auquel j'adhère sur le fond. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL14 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Cet amendement de coordination vise à préciser que l’usage d’un nom d’emprunt ne peut avoir lieu qu’en dernier recours.

*La commission **adopte** l’amendement.*

*Elle **adopte** l’amendement rédactionnel CL22 de Mme Sandra Regol, rapporteure.*

*Amendement CL15 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Cet autre amendement rédactionnel tend à tirer les conséquences des précédents amendements et notamment de la suppression de la commission nationale.

*La commission **adopte** l’amendement.*

*Amendement CL16 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** L’amendement vise à préciser que le service national chargé d’assurer les missions de protection rapprochée peut également être saisi par les services locaux de sécurité, afin d’éviter d’avoir à systématiquement lancer de grandes démarches auprès du ministère de l’intérieur.

*La commission **adopte** l’amendement.*

*Amendements CL17 de Mme Sandra Regol et CL3 de M. Ugo Bernalicis (discussion commune)*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** L’amendement CL17 vise à permettre aux associations et aux groupements de personnes de solliciter la protection des services de sécurité. C’était une demande de la part de ces collectifs, qui peuvent également faire l’objet de menaces. Une telle disposition permettrait en outre de dépersonnaliser les demandes auprès de la police et de la gendarmerie.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** L’amendement CL3 est très proche.

Un nombre croissant de collectifs voient le jour face au narcotrafic, souvent à l’initiative de mamans. Je tiens à saluer leur travail, qui est bien plus important que ce que nous pouvons imaginer. Le coût de la délinquance est largement amoindri grâce à leur implication dans les quartiers populaires ; je pense notamment au collectif Kune, à Rennes. Agir collectivement permet d’appuyer des demandes de protection au profit d’une ou plusieurs personnes : c’est un élément à prendre au sérieux.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Les deux amendements vont dans le même sens mais comme je dois choisir, la rédaction que je propose a ma préférence.

**Mme Blandine Brocard (Dem).** Veuillez m’excuser, mais je reviens un instant sur l’amendement CL16 que nous venons d’adopter. Le service national chargé des missions de protection rapprochée pourra-t-il également être saisi par les élus, qui peuvent faire le lien avec les personnes demandant une protection ?

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Pour ne pas alourdir le texte, le rôle des élus n’est pas précisé, mais il ne leur est pas interdit de s’adresser à ce service. Il vous est d’ailleurs certainement déjà arrivé de saisir la police après avoir recueilli des informations de la part de citoyennes ou de citoyens, en préservant bien sûr leur anonymat ; cela permet de faire avancer les choses.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** En tant qu’élus, nous pouvons accompagner les personnes et nous assurer qu’elles bénéficient de la prise en charge dont elles ont besoin. Nous pouvons recueillir les informations et ensuite transmettre celles qui nous semblent pertinentes.

Le délai de dépôt était dépassé, mais je souhaitais à cet égard déposer un amendement visant à préciser que la Défenseure des droits a également vocation à jouer un rôle de transmission d’informations et d’accompagnement des personnes.

*La commission **adopte** l’amendement CL17.*

*En conséquence, l’amendement CL3 **tombe**.*

*Amendement CL8 de M. Vincent Caure*

**M. Vincent Caure (EPR).** Comme nous l’avons dit, nous adhérons à l’objectif poursuivi, mais pour éviter que le dispositif embolise le système, nous proposons de remplacer les mots « n’apparaît pas manifestement infondée » par les mots « apparaît manifestement fondée ». De cette manière, les forces de sécurité seront à même d’examiner les dossiers et d’assurer la protection des personnes.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Votre formulation est plus logique en droit, mais fait implicitement référence à des critères. Or le texte n’en définit pas car il est très compliqué, pour une personne, de présenter un fondement manifeste à sa demande de protection. Je demande le retrait de l’amendement, faute de quoi mon avis sera défavorable, car son adoption rendrait le dispositif difficilement applicable.

**M. Vincent Caure (EPR).** Je maintiens l’amendement. Ici réside toute la difficulté du texte : nous sommes d’accord sur l’objectif, mais nous estimons que le dispositif tel qu’il est prévu ne sera pas opérant. Les services de police seront ensevelis sous les demandes, au détriment du traitement des cas urgents et susceptibles de déboucher sur des drames. L’évaluation de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic devrait être l’occasion de préciser les choses.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** Vous dites que le texte risque d'emboliser les services de police, mais votre amendement aboutirait à ne pas protéger les personnes qui ont besoin d'aide : si elles se rendent au commissariat, c'est qu'elles ont besoin d'une protection immédiate.

La formulation « n'apparaît pas manifestement infondée » indique qu'on protège d'abord et qu'on enquête ensuite. Votre amendement, lui, suggère qu'il faudrait préalablement conduire une enquête pour recueillir des preuves et des témoignages. Or, comme nous le voyons dans nos circonscriptions, la violence liée au narcotrafic est si forte et si soudaine que quand une personne se rend au commissariat, on n'a pas le temps de vérifier si sa demande de protection est fondée ou non. Si elle se présente, c'est qu'elle court déjà un grave danger.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** J'entends vos arguments, monsieur Caure, et, au fond, je crois que le dispositif serait opérant avec l'une ou l'autre des formulations. Simplement, avec la mienne, le doute profiterait aux victimes.

Vous craignez une embolisation, mais je rappelle que dans n'importe quel quartier populaire de France, le premier réflexe d'un gamin sous pression n'est pas d'aller au commissariat pour chercher de l'aide. J'aimerais d'ailleurs que ce texte aboutisse à une embolie, car cela signifierait que les témoignages sont nombreux. Je crains au contraire que peu de monde ose demander de l'aide, alors que tous les services que nous avons interrogés ont indiqué que de très nombreuses personnes se trouvaient en danger. Bien sûr, il ne s'agit pas toujours d'un danger de mort, mais de pressions sociales, économiques, ou de menaces physiques. Notre objectif est d'inciter ces personnes à revenir vers les institutions républicaines, en ayant compris qu'elles sont là pour elles et non contre elles.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement l'amendement de coordination CL18 et l'amendement rédactionnel CL23 de Mme Sandra Regol, rapporteure.*

*Amendement CL19 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Cet amendement vise à apporter deux précisions, relatives, d'une part, à la transmission aux autorités judiciaires du dossier d'une personne sous protection, et, d'autre part, à la garantie d'anonymat. Ces deux éléments étaient implicites, mais il nous semble finalement préférable de les expliciter dans le texte.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Amendement CL20 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Dans la continuité de l'amendement précédent, celui-ci tend à reprendre les dispositions pénales existantes en matière d'anonymat et de divulgation d'informations. De cette manière, nous renforcerions la crédibilité du dispositif de protection.

**Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP).** Les peines prévues par cet amendement me semblent très lourdes. La protection des personnes se résume parfois à la détention d'un téléphone de sécurité et le dispositif prévu par la proposition de loi ne s'inscrit pas dans une procédure pénale.

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Nous n'avons fait que reprendre les dispositions relatives aux témoins protégés ; c'est un moyen supplémentaire d'assurer la protection des victimes.

En outre, les amendes prévues me semblent au contraire très légères, comparables à de l'argent de poche, pour une personne à la tête d'un trafic organisé.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Amendement CL21 de Mme Sandra Regol*

**Mme Sandra Regol, rapporteure.** Cet amendement vise à ne plus énumérer les éléments devant être précisés dans le décret en Conseil d'État.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*La commission **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

**Article 2 : Compensation des conséquences financières de la proposition de loi**

*La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée (n° 2310) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## PERSONNES ENTENDUES

- **Association Conscience**

- Mme Ouassila Benhamdi, présidente, mère de Brahim et Mehdi Kessaci

- Mme Layla Zeroual, mère de Socayna

- **Service interministériel d’assistance technique (SIAT)**

- Commissaire divisionnaire Frédéric Trannoy, chef du SIAT

- **Commission nationale de protection et de réinsertion (CNPR)**

- M. Marc Sommerer, président

- **Crim’Halt**

- M. Fabrice Rizzoli, président

- Mme Carole Rouaud, vice-présidente

- Mme Luna Le Fur, membre

- **Collectif Massimu Susini**

- M<sup>e</sup> Jérôme Mondoloni, membre de la direction collégiale

- **Association nationale de police judiciaire (ANPJ)**

- M. Yann Bauzin, président

- M. Franck Nicol, secrétaire général

- **Direction générale de la police nationale (DGPN)**

- M. Vincent Le Beguec, directeur de cabinet du DGPN

- **Direction générale de la gendarmerie nationale**

- M. Sylvain Laniel, général de division, directeur des opérations

- M. Loïc Geffrier, lieutenant-colonel, chef du pôle prospective pénale et pratiques judiciaires

- Lieutenant-colonelle Amélie Bas, cheffe du bureau de la criminalité organisée et délinquance spécialisée

- Lieutenant-colonel Laura Barbuto, chef de section synthèse prospective