

PROJET DE LOI « JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2030 »

Note d'analyse de la LDH envoyée à l'attention d'un groupe de sénateurs

Le projet de loi relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2030 propose en son titre V un ensemble de dispositions relatives à la sécurité. La LDH (Ligue des droits de l'Homme) alerte sur les graves violations des libertés fondamentales induites par ces différents articles.

Sur l'article 31

L'article 31 du projet de loi tel que modifié par le Sénat prévoit la possibilité, pour les agents de sécurité privée, de procéder à l'inspection visuelle des véhicules (ainsi que du coffre) souhaitant accéder au lieu. Les véhicules à usage d'habitation sont exclus de cette disposition. Le consentement du conducteur est requis pour permettre cette inspection, mais reste dans les faits purement fictif puisque le refus de celle-ci conduit à l'interdiction d'accéder au lieu.

Vous avez très justement, par amendement, repris les recommandations émises par le Conseil d'Etat¹ exigeant d'expliquer que le refus d'accès ne s'entend que pour l'accès au site avec le véhicule en cause, sans préjudice de la possibilité pour le conducteur et ses passagers d'y accéder sans le véhicule. Vous avez également exclu la possibilité de procéder à une telle inspection des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence.

1. Nous tenons tout d'abord à vous indiquer que **la 3^e recommandation du Conseil d'Etat n'a pas été prise en compte**, exigeant que la notion de « **lieux concernés** » par le contrôle soit précisée, en modifiant la rédaction pour préciser que les contrôles ne pourront porter que sur les véhicules dont les conducteurs souhaitent, à quelque titre que ce soit, accéder aux établissements ou installations désignés par le décret prévu à l'article L. 211-11-1 du Code de la sécurité intérieure.
2. De manière plus générale, nous nous associons à l'avis du Conseil d'Etat selon lequel, bien que le contrôle de sécurité mené par un agent de sécurité ait été constitutionnellement admis selon certaines modalités, l'inspection de véhicules « **porte une atteinte particulièrement forte au droit au respect de la vie privée** »². Ces inspections, portant atteinte à l'intimité, doivent être strictement encadrées.
3. Rappelons que l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 prévoit l'existence d'une « force publique ». Il n'est pas admissible que ces inspections de véhicules soient menées par des agents de sécurité privée, en dehors de tout contrôle d'un officier de police judiciaire et sans que les agents de sécurité ne soient au préalable

¹ Avis n°409542

² *Idem*

habilités. C'est la raison pour laquelle **la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) s'oppose clairement à cette disposition** au sein de son avis du 14 octobre 2025³, exprimant que « *l'extension progressive du pouvoir des agents privés de contrôler l'accès à une partie de l'espace public est très préoccupante en elle-même, mais aussi en banalisant aux yeux de la population leur intervention en lieu et place des forces de l'ordre.* »

4. Une telle disposition **viole la jurisprudence constitutionnelle** découlant de l'article 12 de la déclaration de 1789. Dans sa décision du 24 avril 2025⁴, le Conseil constitutionnel indique qu'il résulte de cet article l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits. Il précise qu'une dérogation n'est possible à cette interdiction dans l'espace public qu'à la condition que les agents privés « *soient alors placés sous le contrôle effectif des agents de la force publique* ». Au cas d'espèce, les agents de sécurité privée opèrent bel et bien une mission de police administrative générale – *Assurer la sécurité publique – Inspecter visuellement des véhicules – Refuser l'entrée dans une certaine zone* – sans pour autant être soumis au moindre contrôle d'agents de la force publique.

→ **La LDH vous appelle par conséquent à supprimer purement et simplement l'article 31 du projet de loi.**

Sur l'article 33

L'article 33 du projet de loi élargit les personnes pouvant faire l'objet d'enquêtes administratives de sécurité, celles-ci pouvant désormais englober les personnels intérimaires des entreprises de transport de personnes, de marchandises devant adopter un plan de sûreté ou de gestionnaire d'infrastructure.

1. Il convient de rappeler que les derniers Jeux olympiques ont vu la réalisation de 1.204.650 enquêtes administratives⁵. Ces enquêtes sont menées sur la base d'un croisement de 14 fichiers par le biais du système « ACCReD », dont des **fichiers particulièrement sensibles et incluant des informations sur les activités politiques, philosophiques et religieuses** (fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique, le PASP, en particulier, et son équivalent pour la gendarmerie, le GIPASP). D'autres fichiers se basent sur des **notions au caractère indéfini** tel que celui de radicalisation (fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste, le FSPRT) ou encore **fondés sur des données largement obsolètes** selon la CNIL (traitement d'antécédents judiciaires, le TAJ⁶). La CNCDH observait par ailleurs que, au sein des derniers Jeux olympiques, les décisions tirées de ces enquêtes administratives **ne comportaient pas les motifs** justifiant un éventuel avis négatif.
2. Ce nouvel élargissement du criblage administratif doit *a minima* s'accompagner de garanties procédurales supplémentaires permettant aux personnes ayant fait l'objet d'un

³ Avis de la CNCDH « Les libertés à l'épreuve des grands événements – l'expérience des jeux olympiques et paralympiques », 14 octobre 2025

⁴ Décision n°2025-878 DC du 24 avril 2025

⁵ D'après les chiffres communiqués par les autorités publiques à la Mission flash JOP 2024

⁶ CNIL, Délibération de la formation restreinte n°SAN-2024-017 du 17 octobre 2024 concernant le ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer et le ministère de la Justice

avis négatif d'en connaître précisément les raisons, et ce afin d'être en possibilité d'exercer leur droit à un recours juridictionnel effectif.

- La LDH vous appelle par conséquent à refuser l'extension des enquêtes et à exiger que le destinataire de l'avis ait connaissance des motifs en justifiant le caractère défavorable

Sur l'article 34

L'article 34 du projet de loi crée une mesure administrative intitulée « interdiction de paraître » dans les lieux où se tient un grand événement ou un grand rassemblement. Celle-ci peut être prononcée par le ministre de l'Intérieur, après avis au Parquet, afin de prévenir la commission d'actes terroristes et contre toute personne ne faisant pas déjà l'objet d'une Mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité publique. Elle tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée.

Cette mesure est limitée à la durée de l'événement, dans la limite de deux mois. Elle doit être notifiée à la personne concernée 72 heures avant son entrée en vigueur. Elle peut être assortie d'une obligation de répondre aux convocations des forces de sécurité intérieure.

1. En premier lieu, il convient d'observer que l'interdiction de paraître constitue l'un des outils principaux de la MICAS, et l'un de ceux portant le plus atteinte aux libertés individuelles, de telle sorte qu'il est difficile de clairement les distinguer. C'est d'ailleurs la proximité de ces deux mesures qui justifie en réalité la création de cette « interdiction de paraître », qui n'est qu'une forme de MICAS particulière.
2. Tel que cela ressort clairement de l'étude d'impact réalisée, cette mesure vise en réalité à permettre de cumuler dans le temps MICAS et interdiction de paraître afin d'éviter de « perdre un droit de tirage » des MICAS le moment utile, tout en supportant des critères de prononcé largement moins protecteurs que celles-ci :

« Il apparaît qu'en 2030, au moment où se dérouleront les Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver en France, de nombreuses personnes présentant un risque sérieux en matière de terrorisme ne pourront plus faire l'objet d'interdictions de paraître dans le cadre d'une MICAS car les délais maximums respectifs d'un mois, six mois et d'un an auront été finalement dépassés.

Dès lors, les services de l'Etat se trouveront face à un arbitrage insatisfaisant :

- soit recourir à une MICAS à chaque fois que nécessaire et ne plus pouvoir prendre une mesure d'interdiction de paraître à l'occasion des grands événements et notamment des JOP de 2030, la limite maximale de douze mois ayant été atteinte ;

- soit ne pas prendre des MICAS quand cela est nécessaire “pour conserver un droit de tirage” sur les douze mois autorisés en vue des grands événements et notamment des JOP de 2030. On fragilise donc la surveillance présente des personnes sous revue (il s'agit pour l'essentiel de sortants de prison radicalisés) pour pouvoir les interdire de paraître lors des JOP. »

3. Sur la question de la durée de ces mesures, le projet de loi semble ici considérer que la limite maximale de durée des MICAS constitue une contrainte en lieu et place de ce qu'elle est en réalité : une garantie procédurale du respect d'un droit fondamental (rappelons

qu'une personne placée sous MICAS est présumée innocente et n'est reconnue coupable d'aucune infraction). L'interdiction de paraître n'a ainsi d'autre objet que d'être un **prolongement artificiel de MICAS déjà prononcées, afin de passer outre la limite temporelle de celles-ci**. La CNCDH ne s'en exprime pas autrement, estimant que les « *MICAS envisagées par le projet de loi en discussion échapperaient à cette comptabilité temporelle : indépendamment des mesures dont elles pourraient avoir fait l'objet par ailleurs, les personnes jugées dangereuses par l'administration pourraient faire l'objet de ces nouvelles MICAS durant la durée d'un grand événement. Il s'agit ainsi de répondre à la préoccupation exprimée par les rapporteurs de la Mission flash JOP, face au problème posé par les individus représentant une menace terroriste, dans un contexte de grand événement ou de grand rassemblement, mais ayant déjà fait l'objet d'une MICAS durant douze mois* »⁷

Cette **limite temporelle constitue pourtant un critère essentiel de la constitutionnalité** de cette mesure, tel que cela est rappelé par le Conseil constitutionnel : « *Compte tenu de sa rigueur, la mesure prévue par les dispositions contestées ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois* ».⁸ L'objet de la loi, à savoir le détournement procédural des limites temporelles des MICAS, emporte une violation claire et sans équivoque de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

4. Sur la question des critères permettant le prononcé de l'interdiction de paraître, on ne saurait dire mieux que reprendre les termes de **l'avis défavorable de la CNCDH** à son égard, estimant que « *la nouvelle disposition envisagée par le projet de loi revient à desserrer l'étau des motifs requis pour ordonner cette interdiction [précédemment contenue au sein de la MICAS] puisqu'il suffirait de "raisons sérieuses de penser que [le] comportement [d'une personne] constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité publique". Autrement dit, il s'agit d'alléger l'obligation de motivation qui pèse actuellement sur l'autorité administrative et donc de faciliter encore davantage le recours à ces mesures* ».

Le projet de loi supprime en effet les critères cumulatifs des MICAS selon lesquels il doit être démontré que la personne « *soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Ce sont pourtant bien **ces critères qui justifient le respect de la convention européenne des droits de l'Homme**, qui estime que la qualité et la clarté de la loi encadrant les MICAS dépendent des conditions cumulatives selon lesquelles « *l'autorité de police doit démontrer, d'une part, qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, et d'autre part, que cette personne présente un lien avec le terrorisme selon l'une des modalités précisément définies par cet article. La Cour relève en outre qu'une telle mesure ne peut être justifiée que par des actes ou par*

⁷ Avis de la CNCDH *Ibid*

⁸ Décision n°2017-691 QPC du 16 février 2018

des comportements concrets et tangibles. »⁹ Ce sont ces mêmes critères sur lesquels se fonde le **Conseil constitutionnel** pour admettre la validité de ces mesures¹⁰.

L'interdiction de paraître ne se fonde dès lors que sur un seul critère apparaissant aussi flou que fragile face aux conditions imposées tant au niveau conventionnel que constitutionnel, alors même qu'elle impose une restriction grave à la liberté d'aller et venir d'individus présumés innocents.

5. Ce flou du critère de « *raisons sérieuses de penser que [le] comportement [d'une personne] constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité publique* » apparaît d'autant plus problématique que **l'analyse du prononcé des MICAS elles-mêmes lors des JO de 2024 démontrait déjà un certain nombre d'abus des autorités**.

Il convient de rappeler que ces mesures sont prononcées sur le fondement de « notes blanches » transmises par les services de renseignement à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). La DLPAJ ne dispose elle-même d'aucun complément d'information et se trouve dans l'impossibilité de répondre à d'éventuelles demandes de précisions par un juge en cas de contentieux. L'utilisation de ces notes blanches soulève de nombreux problèmes, dans la mesure où la personne visée par une MICAS se retrouve dans une position de « *présumée coupable* » : à l'inverse de la procédure pénale où le ministère public doit faire la preuve de la culpabilité de la personne, la personne ici mise en cause doit prouver que les renseignements contenus dans la note blanche sont erronés ou incomplets¹¹.

Outre un risque de discrimination évident, ces mesures visant essentiellement des personnes ayant un lien plus ou moins étroit avec une forme d'islam radical, la CNCDH s'inquiétait également de ce qui s'apparente à une « *condamnation à perpétuité* » des personnes condamnées pour des actes en lien avec le terrorisme, ou ayant été perçues comme radicalisées en prison : durant les JOP, les autorités ont placé sous MICAS de nombreuses personnes sorties de prison depuis plusieurs années en raison de ce lien passé avec le terrorisme. Cette critique apparaît d'autant plus justifiée que l'étude d'impact cible effectivement avant tout les anciens détenus : « *il s'agit pour l'essentiel de sortants de prison radicalisés* ».

Si de tels abus ont pu être observés, et documentés¹², pour des mesures faisant l'objet de critères nettement plus précis que ceux prévus pour l'interdiction de paraître, mais ayant le même objet, on ne peut que craindre une multiplication d'abus.

6. Il faut enfin relever que le délai minimal de notification avant l'entrée en vigueur de la mesure a évolué entre le dépôt du texte au Sénat et son étude en séance publique, passant de 48h à 72h, notamment en raison de la recommandation du Conseil d'Etat selon laquelle il convient « *que la notification laisse un délai plus long que ce minimum légal de 48 heures, dans tous les cas où ce sera matériellement possible* ». En effet, la brièveté de la mesure implique le risque de limiter les effets d'une potentielle annulation prononcée

⁹ CEDH, arrêt M.B. c. France, 5 décembre 2024, requête n°31913/21

¹⁰ Décision n°2017-691 *Ibid*

¹¹ Avis de la CNCDH *Ibid*

¹² N. Klausser, « *Lutter contre la menace terroriste ou la fabriquer : sur les assignations à résidence pendant les JO* », AOC, 22 janvier 2025.

<https://shs.hal.science/halshs-04994793/file/revh-21527.pdf> : « *De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS* », Stéphanie Hennette-Vauchez, Nicolas Klausser et Vincent Louis, Revue des droits de l'Homme 2024 n°27

après la durée de son application. Il convient de garantir pour la personne visée la possibilité de saisir le juge du référé-liberté à temps, afin de prononcer **une annulation qui ne soit pas délivrée trop tard et donc dénuée de tout effet utile**.

Si le juge du référé-liberté doit se prononcer dans un délai limite de 48 heures¹³, il ne faut pas négliger la nécessité pour le mis en cause de (a) prendre connaissance de la notification et de ses motifs ; (b) prendre contact et obtenir un rendez-vous avec un avocat ; (c) rassembler des éléments de preuve et préparer sa défense ; (d) déposer une requête. C'est, en pratique, bien plus de 72 heures, et *a fortiori* de 48h, qui sont nécessaires pour assurer un droit au recours juridictionnel effectif.

- **La LDH vous appelle par conséquent à supprimer purement et simplement l'article 34 du projet de loi. A défaut, nous vous appelons *a minima* à renforcer les critères de prononcé et à allonger le délai de notification de la mesure.**

Sur l'article 35

L'expérimentation mise en œuvre sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 est reconduite, dans les mêmes conditions, jusqu'au 31 décembre 2027. Vous venez de voter cette disposition. Néanmoins, la LDH entend souligner son opposition à cette mesure.

Le gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2027, un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de cette nouvelle période d'expérimentation, conforme aux prescriptions du dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 précitée.

1. L'article 35 du projet de loi JOP 2030 reconduit la mise en œuvre des dispositifs de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, prolongeant ainsi l'expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique (VSA) jusqu'au 31 décembre 2027. Cet article autorise donc l'installation de la VSA dans les espaces publics. Les images qui seront captées par les caméras de surveillance placées sur les sites olympiques et leurs abords, dans les transports publics ou encore sur des drones, seront traitées par des algorithmes qui auront été développés afin de détecter des « événements prédéterminés » qui pourraient révéler des comportements à risques pour la sécurité (« *risques d'actes de terrorisme ou d'atteinte grave à la sécurité des personnes* »). En effet les images captées par milliers seront trop nombreuses pour pouvoir être analysées en temps réel par des humains. Des modèles de « comportements suspects » seront donc développés (par des entreprises privées) et introduits dans les logiciels d'analyse des images. Si des comportements correspondants à ces modèles sont détectés, une alerte pourra déclencher une intervention humaine (vigiles, police, gendarmes...). Le « comportement suspect » n'est toujours pas défini et sera donc laissé à l'appréciation des entreprises qui développeront ces algorithmes. Les images utilisées pour l'apprentissage des algorithmes utilisent des images réelles et notamment celles de contrôles de police dont il est notoire qu'elles sont entachées de biais. Les alertes de la VSA risquent ainsi de voir augmenter les contrôles discriminatoires.
2. Bien que le texte précise que « *ces traitements n'utilisent aucun système d'identification biométrique, ne traitent aucune donnée biométrique et ne mettent en œuvre aucune*

¹³ Art. L.521-2 du Code de justice administrative

technique de reconnaissance faciale. », il y aura bien utilisation de données biométriques puisque l'étude des comportements (nécessaire à la définition de « comportements suspects ») implique en effet une utilisation de la biométrie telle que définie par le RGPD. Les caractéristiques physiologiques comme la démarche, la morphologie, l'apparence ou le comportement constituent effectivement des données biométriques propres à chaque individu.

3. L'utilisation de ces données **devrait faire l'objet de mesures spécifiques et notamment l'information de la personne concernée et son consentement explicite à l'utilisation de ces données sensibles**. Or le constat du Comité d'Evaluation présidé par Christian Vigouroux concernant la simple information est qu'elle n'était pas facilement identifiable notamment dans les transports. Le recueil du consentement n'est même pas évoqué à l'article 35. Sans des mesures de garantie qui consisteraient à supprimer quasi immédiatement les images collectées par les caméras, cette surveillance présente donc de nombreux risques tels que les listait précisément la CNIL dans son rapport sur la vidéosurveillance algorithmique du 19 juillet 2022¹⁴ : « *Le déploiement de ces dispositifs dans les espaces publics, où s'exercent de nombreuses libertés individuelles (liberté d'aller et venir, d'expression, de réunion, droit de manifester, liberté de culte, etc.), présente incontestablement des risques pour les droits et libertés fondamentaux des personnes et la préservation de leur anonymat dans l'espace public. La préservation de l'anonymat dans l'espace public est une dimension essentielle pour l'exercice de ces libertés* ». C'est aussi l'avis de la CNC DH dans son avis du 14 octobre 2025¹⁵ qui « *réitère ses préoccupations à l'égard d'une technologie particulièrement intrusive et qui redéfinit notre conception de l'espace public. Elle permet en effet une systématisation et une intensification de la surveillance de ce dernier en automatisant l'analyse des images captées par les caméras. Lorsque la VSA vise à détecter des comportements "anormaux", comme c'est le cas en l'occurrence, elle véhicule une conception normalisée de l'espace public, où tout écart de conduite devient suspect. C'est d'autant plus inquiétant que les caméras fixes prolifèrent sur la voie publique et l'usage des drones se banalise, banalisant le sentiment d'être surveillé. Loin d'être mineures, ces évolutions et ces perceptions bouleversent en profondeur notre conception de l'espace public en lui retirant toute dimension privée. La CNC DH rappelle que l'espace public a historiquement vocation à être un lieu de circulation anonyme qui permet l'exercice des libertés et le respect de la vie privée.* »

- ➔ **La LDH vous appelle à supprimer purement et simplement l'article 35 du projet de loi.**

¹⁴ <https://www.cnil.fr/fr/cameras-dites-augmentees-dans-les-espaces-publics-la-position-de-la-cnil>

¹⁵ <https://www.cncdh.fr/actualite/les-libertes-le-preuve-des-grands-evenements-nouvel-avis-adopte-par-la-cncdh>