



Sous-direction de la négociation et de la législation pénales  
Bureau de la législation pénale spécialisée

Paris, le 8 octobre 2024

**Le garde des Sceaux, ministre de la Justice**

**A**

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel  
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel  
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires

Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel  
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel  
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires

**N° NOR** : JUSD2426800C

**N° CIRCULAIRE** : CRIM 2024 – 16 / CH-314 – 08/10/2024

**N/REF** : CRIM-BOL N° 2024-00067

**Objet** : Présentation des dispositions pénales issues de la loi n°2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France

La menace que représentent les ingérences étrangères s'est considérablement renforcée ces dernières années, dans un contexte international marqué notamment par l'agression militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie et de vives tensions au Proche-Orient.

La [loi n°2024-850 du 25 juillet 2024](#) visant à prévenir les ingérences étrangères en France a pour objet de renforcer le dispositif de prévention et d'entrave aux ingérences ou tentatives d'ingérences étrangères qui sont des sources de déstabilisation majeure de nos institutions et du fonctionnement démocratique de notre société.

La présente circulaire expose le volet pénal de cette loi, qui comprend deux dimensions : d'une part la création de nouvelles obligations déclaratives à l'égard des acteurs d'influence étrangers dont le non-respect est pénalement sanctionné (I), d'autre part la création d'une nouvelle circonstance aggravante pour certaines infractions lorsqu'elles sont commises dans un contexte d'ingérence étrangère (II).

## I. Les dispositions relatives à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 juillet 2024 insère une nouvelle section 3 *ter* au sein du chapitre 1<sup>er</sup> de la [loi n°2013-907 du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique intitulée « Transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger ». Les dispositions qu'elle contient créent de nouvelles obligations déclaratives à l'égard des acteurs d'influence agissant pour le compte d'un mandant étranger (1) dont le non-respect est pénalement sanctionné (2).

L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la détermination, par décret en Conseil d'Etat, de leurs modalités d'application. Le III de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 juillet 2024 prévoit qu'elles entreront en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication de ce décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

### 1) **De nouvelles obligations déclaratives à l'égard des acteurs d'influence agissant pour le compte d'un mandant étranger**

A l'instar du répertoire numérique déjà existant pour les représentants d'intérêts<sup>1</sup>, les nouveaux articles 18-11 et suivants de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoient la création d'un **répertoire numérique des acteurs d'influence agissant pour le compte d'un mandant étranger**, placé sous le contrôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

**Sont soumises aux obligations déclaratives du nouveau registre les personnes physiques ou morales qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :**

- **Agir sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle de mandants étrangers**<sup>2</sup>. Ceux-ci sont définis comme étant les puissances étrangères (hors Etats membres de l'Union européenne), les personnes morales contrôlées ou majoritairement financées par une telle puissance et les partis politiques étrangers (hors ceux issus des Etats membres de l'Union européenne). Les membres du personnel diplomatique et consulaire en poste en France dûment habilités ainsi que les membres d'un Etat étranger, lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, sont en revanche expressément exclus du dispositif.
- **Exercer, à titre principal ou régulier, une ou plusieurs actions destinées à influencer sur la décision publique**, notamment sur le contenu d'une loi, d'un acte réglementaire ou d'une décision individuelle, ou sur la conduite des politiques publiques nationales et de la politique européenne ou étrangère de la France. Les actions d'influence entrant dans le champ d'application du dispositif sont **limitativement énumérées** au I de l'article 18-11 de la loi du 11 octobre 2023<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Prévu aux articles 18-1 et suivants de la [loi n°2013-907 du 11 octobre 2013](#).

<sup>2</sup> Y compris les personnes morales qui sont directement ou indirectement dirigées ou majoritairement financées par une puissance étrangère et les partis et groupements politiques étrangers, à l'exclusion de ceux issus des Etats membres de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Il s'agit des actions suivantes : entrer en communication avec certains décideurs publics (membre du Gouvernement, certains élus, certains agents publics, etc.), réaliser une action de communication à destination du public et collecter des fonds ou procéder au versement de fonds sans contrepartie.

Les personnes assujetties au nouveau répertoire doivent **transmettre à la HATVP les informations énumérées à l'article 18-12** de la loi du 11 octobre 2013<sup>4</sup> **dans un délai de 15 jours** à compter du moment où elles remplissent les conditions décrites ci-dessus, puis **trimestriellement**.

## 2) Le contrôle et la sanction des obligations déclaratives

L'article 18-15 de la loi du 11 octobre 2013 **confère à la HATVP des pouvoirs de contrôle** afin de s'assurer du respect des obligations déclaratives résultant du registre nouvellement créé. Ces pouvoirs sont similaires à ceux qui existent déjà dans le cadre du registre des représentants d'intérêts. La HATVP dispose ainsi d'un droit de communication de pièces et de vérification sur place dans les locaux professionnels des personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont assujetties à ces obligations, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris et en présence d'un officier de police judiciaire. En cas de manquement, la HATVP peut adresser une mise en demeure à la personne concernée, puis, en cas de persistance du manquement après un délai de deux mois, prononcer une astreinte d'un montant journalier maximal de 1.000 euros.

Sur le **plan pénal**, l'article 18-16 sanctionne d'une peine de **trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende** le fait, pour une personne tenue de déclarer ses activités au titre du nouveau registre, **de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la HATVP, les informations qu'elle est tenue de communiquer** à cette dernière. Il convient de remarquer que cette peine est plus élevée que celle prévue pour manquement aux obligations déclaratives au registre existant des représentants d'intérêts, fixée à un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende<sup>5</sup>. Il en résulte qu'à la différence du non-respect des obligations déclaratives des représentants d'intérêts, il sera possible de recourir à certaines techniques d'enquête telles que les réquisitions aux fins d'obtention des données de connexion, les perquisitions domiciliaires sans assentiment ou encore les mesures de géolocalisation.

En outre, la loi prévoit des **peines complémentaires** pour les personnes morales : exclusion des marchés publics, interdiction d'émettre des chèques, affichage ou diffusion de la condamnation, interdiction de percevoir des aides publiques.

## 3) L'articulation entre le répertoire des acteurs d'influence agissant pour le compte d'un mandant étranger et celui des représentants d'intérêts

Le répertoire des acteurs d'influence agissant pour le compte d'un mandant étranger et celui des représentants d'intérêts se recoupent partiellement. Par conséquent, le législateur a prévu à l'article 18-17 de la loi du 11 octobre 2013 d'articuler le dispositif de la façon suivante : la personne concernée simultanément par les deux registres est réputée s'être acquittée de l'ensemble de ses obligations déclaratives dès lors qu'elle a communiqué l'ensemble des informations obligatoires à la HATVP au titre du répertoire des acteurs d'influence agissant pour le compte d'un mandant étranger.

Par conséquent, lorsqu'une personne est assujettie simultanément au registre des représentants d'intérêts existant et au registre nouvellement créé, elle ne peut être sanctionnée, pour un même manquement, que sur le fondement des dispositions de la nouvelle loi.

---

<sup>4</sup> Les personnes concernées doivent communiquer à la HATVP leur identité, ou s'il s'agit d'une personne morale l'identité de leurs dirigeants et des personnes exerçant l'activité d'influence, la désignation du mandant étranger pour lequel elles agissent ainsi qu'une description des liens qui les unissent, le nombre de personnes employées dans le cadre de cette activité ainsi que le chiffre d'affaires annuel qu'elle génère, la description des activités d'influence exercées.

<sup>5</sup> [Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013](#), article 18-9 – Natifn [32567](#)

## II. La création d'une nouvelle circonstance aggravante pour certaines infractions lorsqu'elles sont commises dans un contexte d'ingérence étrangère

L'article 8 de la loi du 25 juillet 2024 a créé une circonstance aggravante applicable à certaines infractions commises dans un contexte d'ingérence étrangère (1) qui emporte, au-delà de l'aggravation de la peine encourue, des conséquences procédurales notables (2).

### 1) Définition et champ d'application de la circonstance aggravantes

Le nouvel article [411-12 du code pénal](#) érige en **circonstance aggravante** le fait de commettre certains crimes ou délits **dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger**.

Les notions de puissance étrangère, d'entreprise ou d'organisation étrangère ou sous contrôle étranger, figurent déjà aux articles 411-2 à 411-10 du code pénal et peuvent être définies de la façon suivante :

- La notion de « puissance étrangère » renvoie à un Etat étranger ;
- Celle d'entreprise étrangère ou sous contrôle étranger doit être entendue de manière stricte au sens du droit commercial et non au sens du « projet formé en vue de », telle l'entreprise terroriste ;
- Enfin, celle d'organisation étrangère ou sous contrôle étranger correspond à toute entité structurée, telle qu'une organisation non gouvernementale ou un groupe militaire ou paramilitaire par exemple.

Cette circonstance aggravante est applicable à tout crime ou délit figurant :

- Au titre II du livre II du code pénal (articles 221-1 à 228-1), qui recouvre l'ensemble des **atteintes aux personnes**, seuls les crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine, prévus au titre I, n'étant pas concernés ;
- Au titre I du livre III du code pénal (articles 311-1 à 315-2), qui concerne les **appropriations frauduleuses** ;
- Aux chapitres II et III du titre II du livre III du code pénal (articles 322-1 à 323-8), qui concernent d'une part les **destructions, dégradations et détériorations** et d'autre part les **atteintes aux systèmes automatisés de traitement de données** (STAD).

L'aggravation prévue par l'article 411-12 du code pénal a pour conséquence, comme l'indique le tableau ci-après, **d'élever d'un degré sur l'échelle des peines la peine privative de liberté encourue** ou, pour les peines de trois ans d'emprisonnement ou moins, de doubler la peine encourue.

En particulier, il convient de souligner que les délits punis de dix ans d'emprisonnement revêtent une qualification criminelle lorsqu'ils sont commis avec cette circonstance aggravante.

Peines initialement encourues	Peines aggravées encourues
30 ans	Réclusion criminelle à perpétuité
20 ans	30 ans
15 ans	20 ans
10 ans	15 ans
7 ans	10 ans
5 ans	7 ans
3 ans ou moins	Peine doublée

S'agissant d'une **disposition pénale plus sévère**, cette nouvelle circonstance aggravante ne sera **applicable qu'aux faits commis postérieurement** à l'entrée en vigueur de la loi.

## 2) Conséquences procédurales

- a) *L'extension du champ de la procédure applicable à l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions relevant de la délinquance organisée et de certains crimes*

Au regard de la complexité des actions d'ingérence étrangère, l'article 8 de la loi du 25 juillet 2024 **modifie les articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale** afin d'étendre le champ de la procédure applicable à l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions relevant de la délinquance organisée et de certains crimes.

Ainsi, **les crimes aggravés par la nouvelle circonstance** prévue à l'article 411-12 du code pénal **figurent désormais à l'article [706-73](#) du code de procédure pénale**. Il sera donc possible de mettre en œuvre l'ensemble des techniques spéciales d'enquête prévues aux articles 706-80 et suivants du code de procédure pénale (surveillance, infiltration, garde à vue de 96 heures, etc.).

De même, les **délits aggravés par la nouvelle circonstance** prévue à l'article 411-12 du code pénal **figurent à l'article [706-73-1](#) du code de procédure pénale**. A l'exception de la mesure de garde à vue d'une durée de 96 heures, les autres techniques spéciales d'enquête pourront être mises en œuvre dans le cadre d'investigations portant sur de tels faits.

- b) *La compétence juridictionnelle*

Afin de favoriser un traitement uniforme et spécialisé des infractions constituant des **ingérences étrangères**, l'article 8 de la loi étend le champ d'application de [l'article 702](#) du code de procédure pénale aux infractions aggravées par la nouvelle circonstance figurant à l'article 411-12 du code pénal.

Il s'ensuit que les infractions aggravées par cette circonstance relèvent de la compétence des **juridictions spécialisées en matière d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation** et d'infractions commises par les militaires. Pour rappel, il s'agit des tribunaux judiciaires et cours d'assises de Paris, Lille, Bordeaux, Metz, Toulouse, Lyon, Marseille, Cayenne et Rennes. Par ailleurs, le procureur de la République, le tribunal judiciaire et la cour d'assises de Paris disposent également d'une **compétence concurrente sur l'ensemble du territoire national**.

Enfin, l'article 8 de la loi a modifié [l'article 706-72](#) du code de procédure pénale, relatif à la procédure applicable aux atteintes aux STAD. Outre les atteintes aux STAD prévues aux articles 323-1 à 323-4-1 du code pénal et les crimes de sabotage commis sur un STAD, cette procédure est étendue à toutes les **infractions aggravées par la nouvelle circonstance** prévue à l'article 411-12 du code pénal,

uniquement **lorsqu'elles sont commises sur un STAD**. Cet ajout a pour conséquence de prévoir la compétence concurrente, sur l'ensemble du territoire national, du procureur de la République, du pôle de l'instruction, du tribunal correctionnel et de la cour d'assises de Paris afin de permettre un traitement cohérent et harmonisé de l'ensemble des ingérences étrangères lorsqu'elles relèvent de la cybercriminalité.

Aux termes de l'article 706-72 du code de procédure pénale ainsi modifié, ce régime procédural reste par ailleurs applicable aux infractions de sabotage définies par l'article 411-9 du code pénal, à condition qu'elles soient commises sur un STAD.

Je vous saurais gré de bien vouloir me tenir informée, sous le timbre du [bureau de la législation pénale spécialisée](#) et du [bureau de lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment](#), de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

**La directrice des affaires criminelles et des grâces**



Laureline PEYREFITTE