Paris, le 7 mai 2021

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre de l'article 52 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Il a également été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs, qui critiquent les articles 1er, 2, 4, 21, 23, 29, 34, 36, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 61 et 62 de cette loi. Cette saisine et ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

***

I. Sur les dispositions contestées

1. Sur l'article 1er

L'article 1er de la loi déférée prévoit que certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre volontaires pourront participer à une expérimentation, d'une durée de cinq ans, consistant à attribuer des compétences de police judiciaire à leurs agents de police municipale et à leurs gardes champêtres.

Pourront seules prendre part à l'expérimentation, d'une part, les communes et intercommunalités employant au moins quinze agents de police municipale ou gardes champêtres, dont au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale et, d'autre part, les communes ayant mis en commun des agents de police municipale en application de l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure, sous réserve qu'elles emploient le même nombre d'agents, dont au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation seront désignés, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de la justice au regard, d'une part, de l'organisation de la coopération locale entre les services de police municipale, les forces de sécurité de l'Etat et le procureur de la République et, d'autre part, de l'évaluation de la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure.

Dans le cadre de l'expérimentation, les agents de police municipale et les gardes champêtres pourront constater par procès-verbal, sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale et à la condition que les infractions soient commises sur le territoire communal et qu'elles ne nécessitent pas d'actes d'enquête, les délits de vente à la sauvette, conduite d'un véhicule sans permis, comportement compromettant délibérément la sécurité ou la tranquillité des usagers de la route (« rodéo motorisé »), défaut d'assurance, entrave à la circulation, occupation en réunion des parties communes ou du toit des immeubles collectifs d'habitation, usage illicite de stupéfiants, violation de domicile portant sur un local appartenant à une personne publique, destruction ou dégradation grave du bien

d'autrui, installation sans titre en réunion sur le terrain d'autrui en vue de l'habitation, port ou transport illicite d'arme de catégorie D, le cas échéant en réunion, ainsi que certaines contraventions, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat, relatives aux débits de boissons, à la lutte contre l'alcoolisme, à la répression de l'ivresse publique et à la protection des mineurs mentionnées au titre V du livre III de la troisième partie du code de la santé publique.

Les agents intéressés pourront relever l'identité des auteurs des délits que la loi les autorise à constater, aux fins d'en dresser procès-verbal, ces procès-verbaux pouvant également comporter les déclarations spontanées des suspects. En cas de refus de la personne contrôlée, ou d'impossibilité pour elle, de justifier de son identité, il sera immédiatement rendu compte à tout officier de police judiciaire territorialement compétent qui pourra décider de procéder à une vérification d'identité dans les conditions définies par le code de procédure pénale.

Les rapports et procès-verbaux seront transmis simultanément au maire et, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale ou des chefs de service de police municipale, au procureur de la République. Les officiers de police judiciaire territorialement compétents seront destinataires d'une copie de ces documents.

Par dérogation aux dispositions du code de la route attribuant cette compétence à tout officier ou agent de police judiciaire, le directeur de police municipale ou le chef de service de police municipale[1] pourra, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule, en cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de la 5ème classe pour lesquels la peine de confiscation du véhicule est encourue.

Enfin, pour les deux délits de vente à la sauvette et d'usage illicite de stupéfiants, et sous réserve que ces infractions soient commises sur la voie publique, les agents de police municipale et les gardes champêtres pourront procéder à la saisie, constatée par procès-verbal, des objets ayant servi à la commission des infractions ou qui en sont le produit et pour lesquelles la peine de confiscation de l'objet ou du produit est prévue. Les saisies seront inventoriées, placées sous scellés et remises à des officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents. Un décret précisera les modalités de conservation des objets ou produits saisis et de destruction des produits stupéfiants.

Après avoir suivi une formation et satisfait à un examen technique, les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale seront habilités par le procureur général près la cour d'appel dont ils relèvent à exercer leurs prérogatives nouvelles. Sans préjudice de l'autorité hiérarchique exercée par le maire, ces fonctionnaires seront placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction de la cour d'appel du siège de leur fonction.

Les sénateurs requérants soutiennent que l'article 1er méconnaît le principe selon lequel la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Ils font valoir, d'une part, que les directeurs et les chefs de service de police municipale ne seront pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire et que l'habilitation par le procureur général ne constitue pas une garantie suffisante. D'autre part, ils estiment que les dispositions contestées doivent être regardées comme attribuant des pouvoirs généraux d'enquête à des agents qui relèvent des autorités communales ou intercommunales. Ils relèvent,

[1] Qui n'a que la qualité d'agent de police judiciaire adjoint, en vertu de l'article 21, 2° du code de procédure pénale.

sur ce point, que les attributions conférées aux agents participant à l'expérimentation ne seront pas cantonnées à la seule constatation d'infractions flagrantes.

Les députés requérants, qui soulèvent un grief identique, considèrent que des pouvoirs de la nature de ceux que l'article 1er attribue aux agents de police municipale et aux gardes champêtres devraient par principe, eu égard à leur importance, être réservés à des officiers ou à des agents de police judiciaire. Ils observent également qu'aucune disposition ne régit les cas et les conditions dans lesquels le procureur de la République pourrait demander des compléments d'enquête aux agents de police municipale et aux gardes champêtres.

Les mêmes parlementaires soutiennent en outre qu'en définissant les critères d'éligibilité à l'expérimentation et les modalités de sélection des communes et des établissements publics de coopération intercommunale appelés à y participer, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant la loi et l'exigence d'application identique des libertés publiques sur l'ensemble du territoire de la République. Ils font valoir que ces critères et modalités sont imprécis et ouvrent au Gouvernement une faculté de choix discrétionnaire, de nature à rompre l'égalité entre les collectivités et groupements concernés.

Ils soutiennent également qu'en s'abstenant d'entourer l'expérimentation de garanties suffisantes, notamment en ce qui concerne l'obligation de formation complémentaire s'imposant aux agents de police municipale et aux gardes champêtres, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Aux termes de l'article 37-1 de la Constitution : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Il appartient au Parlement, lorsqu'il autorise une expérimentation sur le fondement de ces dispositions, de définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions de cette expérimentation et de ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle (décision n° 2004-503 DC, 12 août 2004, cons. 8 et 9 ; décision n° 2009-584 DC, 16 juillet 2009, cons. 38).

En ce qui concerne les paragraphes I et X

Le législateur a choisi de réserver l'expérimentation aux services de police municipale qui remplissent deux critères cumulatifs. D'une part, il a prévu que le service devait employer au moins quinze agents, afin de ne faire participer à l'expérimentation que les services d'une certaine envergure, qu'il a estimé les plus aptes à se voir confier l'attribution de nouvelles missions de police judiciaire. D'autre part, il a prévu que le service devait être dirigé par un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale, ces directeurs et chefs de service constituant respectivement des cadres d'emplois de catégorie A et de catégorie B de la fonction publique territoriale, tandis que les agents de police municipale et les gardes champêtres relèvent de cadres d'emplois de catégorie C.

La présence d'un personnel d'encadrement dans l'effectif du service participant à l'expérimentation est une condition essentielle du dispositif retenu, qui consiste à placer les directeurs de police municipale ou les chefs de service de police municipale sous l'autorité fonctionnelle directe du procureur de la République, les agents de police municipale étant quant à eux placés sous l'autorité hiérarchique directe du directeur ou du chef de service. Notamment, c'est aux directeurs et aux chefs de service qu'il reviendra de transmettre au procureur de la République les rapports et procès-verbaux constatant des infractions. L'importance du rôle confié à ces agents a conduit le législateur à prévoir qu'ils devraient suivre une formation

spécifique, réussir un examen technique et être titulaires d'une habilitation spécifique qui leur sera personnellement délivrée par le procureur général.

Il est précisé qu'en vertu des dispositions de l'article 2 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, les membres de ce cadre d'emplois exercent leurs fonctions dans les communes et dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comportant une police municipale dont l'effectif est d'au moins vingt agents relevant des cadres d'emplois de police municipale. Ainsi, dès lors qu'un service de police municipale sera dirigé par un directeur de police municipale, le critère de seuil d'effectif sera automatiquement rempli.

Les chefs de service de police municipale peuvent, quant à eux, en vertu de l'article 2 du décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier de ce cadre d'emplois, soit assurer l'encadrement des membres du cadre d'emplois des agents de police municipale, en l'absence de directeur, soit assurer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale. Il en résulte que le critère lié à la présence, dans le service de police municipale, d'au moins un chef de service ne jouera que pour les services dont l'effectif est compris entre quinze et dix-neuf agents.

Le législateur a par ailleurs précisé que le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux, ministre de la justice, désigneraient par un arrêté conjoint celles des communes et intercommunalités appelées à participer à l'expérimentation, au regard, d'une part, de l'organisation de la coopération locale entre les services de police municipale, les forces de sécurité de l'Etat et le procureur de la République et, d'autre part, de l'évaluation de la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure.

En retenant ces critères, la loi déférée a entendu prendre en compte la qualité de la coopération et des échanges noués entre, d'une part, la police municipale et, d'autre part, les autres forces de sécurité intérieure et le procureur de la République territorialement compétent, qui constitue un gage de réussite de l'expérimentation, dans la mesure où les services y participant seront placés, par l'intermédiaire de leurs chefs, sous la direction fonctionnelle du procureur et auront de fréquents contacts avec les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires de la gendarmerie nationale, par exemple pour leur remettre des scellés ou leur rendre compte du refus de l'auteur d'une infraction de décliner son identité. Ainsi que le prévoit le paragraphe X de l'article 1er de la loi, la convention de coordination prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure sera adaptée pour tenir compte de la participation à l'expérimentation du service de police municipale.

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, le législateur pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, tout en posant le principe d'une formation complémentaire s'imposant aux agents de police municipale et aux gardes champêtres exerçant à titre expérimental des compétences de police judiciaire, renvoyer à un arrêté la détermination des modalités et du contenu précis de cette formation.

Enfin, est inopérant le grief soulevé par les députés requérants, tiré de l'inégalité de traitement entre les personnes soumises à l'expérimentation et celles qui ne le sont pas, dans la mesure où cette inégalité est la conséquence nécessaire de la mise en œuvre de l'expérimentation (décision n° 2019-778 DC, 21 mars 2019, paragr. 313).

En ce qui concerne les paragraphes II à IX

Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

Par votre décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, vous avez considéré que cette exigence constitutionnelle ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire (cons. 59) et vous avez déclaré contraires à la Constitution, pour ce motif, les dispositions de l'article 92 de la loi déférée qui modifiaient l'article 78-2 du code de procédure pénale pour permettre aux agents de police municipale de procéder à des contrôles et des vérifications d'identité dans le cadre de leur mission de police judiciaire ou sur réquisition écrite du procureur de la République, alors que ces agents, qui relèvent des autorités communales, n'étaient pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire (cons. 60).

En premier lieu, les dispositions de l'article 1er de la loi déférée ne peuvent être regardées comme ayant pour objet ou pour effet de conférer à titre expérimental aux agents relevant des cadres d'emplois de police municipale des pouvoirs généraux d'enquête délictuelle ou criminelle pour deux raisons.

D'une part, la loi déférée ne confère aucun pouvoir d'enquête aux agents de police municipale et aux gardes champêtres qui seront seulement habilités à constater « sur le vif » la commission de certains faits, dès lors qu'ils sont commis sur le territoire de la commune et qu'ils « *ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête* », ainsi que le texte le mentionne expressément. Les prérogatives qui leur sont conférées pour le surplus ne font que découler du constat de l'infraction. Il en va ainsi de la compétence qui leur est attribuée pour dresser un procès-verbal d'infraction, relever l'identité de la personne qui fait l'objet du constat, prendre acte de déclarations spontanées, saisir le moyen ou le produit de l'infraction ou immobiliser un véhicule. En l'absence de pouvoirs d'enquête, les agents de police municipale et les gardes champêtres ne pourront se voir confier, par le procureur de la République, l'exécution de compléments d'enquête, contrairement à ce qu'envisagent les députés requérants. Ils pourront en revanche recevoir de ce magistrat l'instruction de mettre en œuvre l'une ou plusieurs des prérogatives qui leur sont limitativement reconnues par l'article 1er de la loi déférée : saisie, destruction, immobilisation du véhicule par exemple, présentation de la personne contrôlée à l'officier de police judiciaire territorialement compétent en vue d'une vérification d'identité.

D'autre part et en tout état de cause, les prérogatives attribuées ne revêtent aucun caractère général.

Les agents de police municipale et les gardes champêtres ne seront tout d'abord pas compétents pour constater tous crimes, délits et contraventions, mais seulement, en complément des contraventions mentionnées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure et du délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation, qu'ils sont déjà autorisés à constater, une liste de dix délits précisément identifiés et quelques contraventions supplémentaires en matière de lutte contre l'alcoolisme et l'ivresse publique dont la liste sera précisée par décret en Conseil d'Etat. C'est donc une compétence d'attribution et non une compétence générale qui leur est conférée.

Ensuite, l'article 1er ne peut être interprété que comme ne permettant aux agents de police municipale et aux gardes champêtres d'exercer leurs attributions de police judiciaire qu'à l'endroit d'auteurs d'infractions flagrantes, c'est-à-dire d'infractions qui se commettent

actuellement ou viennent de se commettre, au sens des dispositions de l'article 53 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, les prérogatives de police judiciaire exercées à titre expérimental sont étroitement encadrées. Tel est le cas, notamment, des saisies, qui ne pourront intervenir que pour deux délits – la vente à la sauvette et l'usage illicite de stupéfiants – et à la condition que ces faits soient commis sur la voie publique et que les scellés soient remis à un officier de police judiciaire.

Enfin, le législateur a prévu que les compétences confiées aux agents de police municipale et aux gardes champêtres ne trouveraient à s'exercer que sur le territoire de leur commune ou intercommunalité de rattachement.

En deuxième lieu, l'article 1er satisfait à l'exigence constitutionnelle de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire.

Si les agents de police municipale et les gardes champêtres ne seront pas « mis à la disposition des officiers de police judiciaire », ils agiront en revanche sous l'autorité de leur responsable hiérarchique immédiat – directeur de police municipale ou chef de service de police municipale – qui se trouve lui-même placé directement sous le contrôle du procureur de la République et sous la surveillance du procureur général ayant délivré l'habilitation. La « chaîne de contrôle », pour reprendre l'expression utilisée dans le commentaire aux Cahiers de la décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, n'est donc pas « trop distendue », et permet au contraire de s'assurer d'un contrôle effectif de l'autorité judiciaire sur la police municipale, étant en tout état de cause souligné que celle-ci, ainsi qu'il a été dit, ne se voit confier par les dispositions examinées aucun pouvoir général d'enquête délictuelle ou criminelle.

Il résulte de ce qui précède qu'en cas de retrait ou de suspension de l'habilitation du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale, la poursuite de l'expérimentation serait compromise. Les agents de police municipale et les gardes champêtres ne pourraient alors faire usage des compétences de police judiciaire qui leur sont confiées et devraient se conformer, dans le cas où ils viendraient à constater la commission d'un délit sur le territoire de leur commune, aux dispositions de l'article 73 du code de procédure pénale qui leur donnent qualité, comme à toute personne, pour appréhender l'auteur d'un crime flagrant ou d'un délit flagrant puni d'emprisonnement et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche, et à celles du second alinéa de l'article 40 de ce code qui font obligation à tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en donner avis sans délai au procureur de la République.

Enfin, la circonstance que les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale, bien qu'ils soient sous la direction fonctionnelle du procureur de la République et sous la surveillance du procureur général, demeurent soumis à l'autorité hiérarchique du maire, de la même manière que des agents et officiers de police judiciaire demeurent soumis à l'autorité hiérarchique de leurs chefs de service de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, est sans incidence pour apprécier le respect de l'article 66 de la Constitution.

En troisième lieu, la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par la Déclaration de 1789 en ses articles 2 et 17. Aux termes de cet article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». En l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2

de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (décision n° 2011-118 QPC, 8 avril 2011, cons. 3). Dans le domaine des saisies administratives ou pénales, vous vérifiez également le respect du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, conformément à l'article 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2011-203 QPC, 2 décembre 2011 ; décision n° 2016-583/584/585/586 QPC, 14 octobre 2016).

En l'espèce, en adoptant les dispositions du paragraphe IV de l'article 1er de la loi déférée, qui autorisent les agents de police municipale et les gardes champêtres à procéder, sans le consentement de l'auteur de l'infraction, à des saisies, le législateur n'a pas privé de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété et n'a pas méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif. En effet, ces mesures ne pourront être mises en œuvre que lorsque les agents auront constaté sur la voie publique, c'est-à-dire, en pratique, dans le cadre de la flagrance, des délits de vente à la sauvette et d'usage illicite de stupéfiants, pour lesquels la loi prévoit des peines complémentaires de destruction et confiscation des marchandises et produits saisis. Chaque saisie, qui a seulement pour effet de rendre indisponible le bien sur lequel elle porte, sera constatée par procès-verbal, après inventaire et confection de scellés en présence de la personne concernée, les scellés étant ensuite confiés aux officiers de police judiciaire. S'agissant de produits dangereux pour la santé et dont la détention est illicite, les produits stupéfiants pourront être détruits dans des conditions et selon des modalités à définir par des textes réglementaires. Enfin, les dispositions de l'article 41-5 du code de procédure pénale, notamment celles de son avant-dernier alinéa relatives aux voies de recours permettant de contester une décision de saisie ou de destruction de produits stupéfiants, trouveront à s'appliquer de plein droit.

En quatrième lieu, une saisie de marchandises ou de produits stupéfiants, dès lors qu'elle se rapporte exclusivement à des infractions « *commises sur la voie publique* », ainsi que le prévoit le paragraphe IV de l'article 1er de la loi déférée, ne saurait en aucun cas être assimilée à une perquisition, une telle mesure impliquant en effet, selon la définition qu'en retient la Cour de cassation, la recherche, à l'intérieur d'un lieu normalement clos, comme un domicile ou des locaux professionnels, d'indices permettant d'établir l'existence d'une infraction ou d'en déterminer l'auteur (Cass., Crim., 29 mars 1994, n° 93-84.995, 93-84.995, Bull. crim. 1994 n° 118). La saisie ne peut non plus justifier la réalisation d'une fouille à corps, laquelle est assimilée à une perquisition par la Cour de cassation (Cass., Crim., 22 janvier 1953, Bull. n° 24 p. 36).

2. Sur le paragraphe I de l'article 2

Le paragraphe I de l'article 2 de la loi déférée porte d'un an à trois ans d'emprisonnement et de 15 000 € à 45 000 € d'amende les peines encourues, en application de l'article 226-4 du code pénal, par toute personne qui s'introduit dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, ou se maintient dans le domicile d'autrui à la suite d'une telle introduction.

Les députés requérants soutiennent que ces nouvelles peines sont manifestement disproportionnées à la gravité de l'infraction qu'elles répriment et méconnaissent, pour ce motif, l'article 8 de la Déclaration de 1789. Ils observent que le délit de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien prévu à l'article 322-1 du code pénal est moins lourdement réprimé, puisque les auteurs de cette infraction n'encourent qu'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : / (...) la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables (...)* ». Aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* ».

L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen.

Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (décision n° 93-334 DC, 20 janvier 1994, cons. 10 ; décision n° 2010-604 DC, 25 février 2010, cons. 14).

En l'espèce, eu égard à la gravité du délit de violation de domicile ou de maintien dans les lieux après violation de domicile, dont l'institution répond à l'objectif de prévenir des atteintes au droit de propriété, au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, garantis par la Constitution, le législateur n'a pas retenu des peines manifestement disproportionnées.

3. Sur l'article 4

Dans leur rédaction en vigueur, les dispositions du sixième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure prévoient que les agents de police municipale peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille ainsi qu'à des palpations de sécurité, lorsqu'ils sont affectés sur décision du maire à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, à la sécurité d'un périmètre de protection institué en application de l'article L. 226-1 du même code ou à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle « *mentionnée à l'article L. 613-3* » de ce code. Aux termes de ce dernier article, les manifestations en cause sont celles qui rassemblent « *plus de 300 spectateurs* ».

Conformément aux propositions formulées dans le rapport remis au Premier ministre en septembre 2018 par la mission parlementaire confiée à Mme Thourot et M. Fauvergue sur le *continuum* de sécurité et l'articulation des interventions des forces de sécurité de l'Etat, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité et dans le livre blanc de la sécurité intérieure publié le 16 novembre 2020, l'article 4 de la loi déférée supprime ce seuil. Cette suppression est motivée par la difficulté pratique d'apprécier le franchissement du seuil et par l'intérêt qui s'attache, en termes de prévention des atteintes à l'ordre public, à ce que des agents de police municipale puissent procéder à des contrôles visuels de bagages et, le cas échéant, à leur fouille ainsi qu'à des palpations de sécurité, à l'occasion de manifestations organisées sur le territoire communal et rassemblant moins de 300 personnes.

Les sénateurs requérants soutiennent que l'article 4 porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'aller et de venir et au principe d'égalité. Ils déplorent que les agents de police municipale se voient désormais reconnaître des pouvoirs d'inspection visuelle des bagages, de fouille et de palpation de sécurité, quelle que soit l'ampleur de la manifestation en cause. Dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel déclarerait l'article 4 conforme à la Constitution, ils lui demandent de formuler une réserve d'interprétation analogue à celle figurant au paragraphe 33 de la décision n° 2017-695 QPC du

29 mars 2018 à propos des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, en vue de préciser que les agents de police municipale ne pourront procéder à des inspections visuelles de bagages, des fouilles de ces bagages et des palpations de sécurité qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

En premier lieu, il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, et le droit au respect de la vie privée (décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 16 ; décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 8).

Au cas présent, il est d'abord observé que les pouvoirs de contrôle mentionnés au sixième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi déférée, ne s'appliqueront pas en toutes circonstances, mais seulement à l'occasion de « *manifestations sportives, récréatives ou culturelles* » organisées dans la commune, indépendamment des deux autres cas prévus par ces dispositions (surveillance des bâtiments communaux et sécurité des périmètres de protection). Le refus d'une personne de se soumettre aux mesures de contrôle n'appelant aucune autre sanction que le refus d'accès, les dispositions en cause ne trouveront en outre à s'appliquer qu'à des lieux dont l'accès peut être filtré, de manière permanente ou temporaire, au moyen par exemple de la pose de barrières.

Les pouvoirs conférés aux agents de police municipale sont par ailleurs circonscrits. L'inspection visuelle des bagages, qui dure un bref instant, n'implique, par définition, aucun contact physique avec la personne contrôlée. La fouille d'un bagage et une palpation de sécurité ne peuvent intervenir, pour le reste, qu'avec le consentement exprès de la personne qui en fait l'objet, ce que vos décisions prennent en compte (décision n° 2017-695 QPC, 29 mars 2018, paragr. 32). La palpation de sécurité est, par ailleurs, nécessairement effectuée par une personne du même sexe.

Enfin, vous avez jugé, par votre décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi pour la sécurité intérieure, à propos de dispositions identiques habilitant des personnels de sécurité privés à procéder à des inspections visuelles de bagages à main sans le consentement de la personne concernée et à des fouilles et palpations de sécurité avec le consentement de celle-ci, dans le cadre de l'accès aux enceintes où se déroulent de grandes manifestations sportives, culturelles et récréatives, que de telles mesures ne portent pas, par elles-mêmes, atteinte à la liberté individuelle (cons. 98).

En second lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, pour l'accès à des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, les mesures d'inspection et de fouille des bagages et de palpation de sécurité, dans le cadre des opérations de contrôle de l'accès à ces manifestations.

Il va en effet de soi que ces mesures ne sauraient s'opérer, conformément au principe d'égalité, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination entre les personnes.

4. Sur l'article 21

L'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure est relatif aux sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités privées de sécurité, en cas de manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables à ces activités. Le second alinéa de cet article énonce que les sanctions applicables sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés : l'avertissement, le blâme et l'interdiction temporaire d'exercice de l'activité privée de sécurité ou de l'activité de formation à ces activités pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. En outre, les personnes morales et les personnes physiques non salariées peuvent se voir infliger des pénalités financières dont le montant est fonction de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 150 000 €.

L'article 21 de la loi adoptée porte à sept ans, au lieu de cinq, la durée maximale de l'interdiction temporaire d'exercice pour l'ensemble des personnes physiques et morales. Il permet par ailleurs que des sanctions financières soient désormais appliquées aux personnes physiques salariées, dans la limite d'un plafond de 7 500 €.

Les sénateurs requérants soutiennent que l'extension des sanctions financières aux salariés du secteur de la sécurité privée, dont les salaires sont le plus souvent modestes, méconnaît le principe de nécessité et de proportionnalité des peines applicable aux sanctions disciplinaires. Ils font valoir que les dispositions critiquées méconnaissent le principe, consacré par l'article L. 1331-2 du code du travail, prohibant l'application de sanctions pécuniaires aux salariés. Enfin, ils relèvent que la procédure tendant à l'application de la sanction disciplinaire peut se cumuler avec les poursuites pénales engagées sur le fondement des articles L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure, dans des conditions méconnaissant le principe *ne bis in idem*.

En premier lieu, selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues (décision n° 2012-289 QPC, 17 janvier 2013, cons. 3 ; décision n° 2021-892 QPC, 26 mars 2021, paragr. 19).

Les articles L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure punissent d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour un salarié, de conclure un contrat de travail avec une entreprise exerçant une activité de sécurité privée ou au sein d'un service de sécurité interne d'une entreprise, sans être titulaire de la carte professionnelle prévue à l'article L. 612-20 du même code.

Il convient par conséquent de rechercher, selon la méthode d'analyse définie par votre jurisprudence (décision n° 2015-513/514/526 QPC, 14 janvier 2016, cons. 11 à 13 ; décision n° 2016-621 QPC, 30 mars 2017, paragr. 7), si les poursuites pénales engagées sur le fondement de ces dispositions et les poursuites disciplinaires engagées sur le fondement de

l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure sont susceptibles de s'appliquer aux mêmes faits commis par une même personne aux fins de sanctions de même nature.

En l'espèce, le Gouvernement ne conteste ni que les deux corps de règles tendent à réprimer des mêmes faits qualifiés de manière identique, ni que les deux répressions protègent les mêmes intérêts sociaux, consistant à s'assurer que la personne physique salariée qui exerce une activité privée de sécurité satisfait aux conditions légales d'exercice en ce qui concerne l'obtention d'une carte professionnelle.

Cependant, si les sanctions pécuniaires encourues par les salariés au titre des dispositions disciplinaires et pénales sont comparables dans leur montant, puisqu'elles sont de 7 500 € dans un cas et de 15 000 € dans l'autre, le juge pénal peut condamner l'auteur de l'une des infractions prévues aux articles L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure à une peine d'emprisonnement. Il en résulte que les faits prévus et réprimés par ces deux articles et ceux pouvant donner lieu à une sanction disciplinaire sur le fondement de l'article L. 634-4 doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines doit donc être écarté.

En vertu du principe de proportionnalité, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne pourra en tout état de cause pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

En deuxième lieu, la sanction pécuniaire de 7 500 € retenue par l'article 21 constitue un plafond. En outre, et ainsi que le prévoit le second alinéa de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, il appartient au Conseil national des activités privées de sécurité de fixer, sous le contrôle du juge, le montant de cette pénalité financière en tenant compte de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, des avantages tirés du manquement. Le grief tiré de ce que le législateur aurait retenu une sanction manifestement disproportionnée doit donc être écarté.

En dernier lieu, les dispositions de l'article L. 1331-2 du code du travail, qui au demeurant se bornent à prohiber les sanctions disciplinaires prononcées par l'employeur, ne sont pas susceptibles d'affecter la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure.

5. Sur l'article 23

L'article 23 de la loi déférée prévoit que la carte professionnelle à laquelle est subordonné l'exercice d'une activité privée de sécurité sera délivrée, pour un ressortissant étranger autre qu'un citoyen de l'Union européenne, à la condition que celui-ci soit titulaire d'un titre de séjour depuis au moins cinq ans.

L'objectif poursuivi par ces dispositions est de permettre au Conseil national des activités privées de sécurité, qui délivre la carte professionnelle, de pouvoir réaliser un contrôle plus sûr des antécédents judiciaires du demandeur puisque, lorsque celui-ci est récemment arrivé sur le territoire national, l'enquête administrative systématiquement réalisée ne permet pas de vérifier, avec un degré de fiabilité suffisant, que l'intéressé n'a pas subi de condamnations dans son pays d'origine. La mesure a donc pour objet de s'assurer que le demandeur n'a pas été pénalement condamné par les tribunaux français au cours des cinq années précédant la demande de carte professionnelle et vérifier qu'il remplit ainsi la condition mentionnée au 1° de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, tenant à l'absence

d'une « *condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire (…) pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions* ».

Les députés requérants soutiennent qu'en fixant une condition de détention par un ressortissant étranger d'un titre de séjour pendant une durée de cinq ans, la disposition contestée méconnaît le principe d'égalité devant la loi en instituant une discrimination fondée sur la nationalité. Ils considèrent également que l'article 23 porte à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est ni justifiée, ni proportionnée. Enfin, ils soutiennent que cet article méconnaît les stipulations du pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

En premier lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

La condition tenant à l'absence de condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle pour un motif incompatible avec l'exercice des fonctions d'agent privé de sécurité est aisée à vérifier pour les Français et les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. S'agissant de ressortissants étrangers originaires d'Etats non membres de l'Union européenne, cette condition est beaucoup plus difficile, voire parfois impossible à vérifier. Au regard de l'objet des dispositions de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, qui est de s'assurer de moralité et de la probité des personnes appelées à exercer une activité privée de sécurité en France, ces derniers ne sont donc pas placés dans une situation identique à celle de ressortissants français ou originaires d'autres Etats membres de l'Union européenne. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité ne peut donc qu'être écarté. Il y a lieu de rappeler, au demeurant, que la condition de nationalité pour les dirigeants des entreprises exerçant des activités privées de sécurité a été jugée conforme à la Constitution (décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, cons. 5).

En deuxième lieu, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (décision n° 2010-55 QPC, 18 octobre 2010, cons. 4).

En l'espèce, la condition tenant à ce qu'un ressortissant étranger non communautaire soit titulaire d'un titre de séjour depuis au moins cinq ans est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à ce que le Conseil national des activités privées de sécurité puisse utilement vérifier le respect effectif des conditions mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure avant de délivrer une carte professionnelle, eu égard à la sensibilité des missions attribuées aux agents privés de sécurité.

Eu égard, en particulier, aux délais dans lesquels une condamnation pénale peut être prononcée et mentionnée au casier judiciaire national, le délai de cinq ans retenu par le législateur n'est, par ailleurs, pas excessif, au regard de l'objectif poursuivi. Enfin, en distinguant, d'un côté, les Français et les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France et, de l'autre, les ressortissants d'autres Etats étrangers, le législateur a entendu tenir compte de la difficulté à obtenir des éléments d'information sur les antécédents judiciaires des ressortissants non communautaires.

En troisième lieu, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international (décision n° 74-54 DC, 15 janvier 1975, cons. 7). Par suite, les députés requérants ne peuvent utilement se prévaloir d'une méconnaissance des stipulations du pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, s'il résulte de l'article 88-1 de la Constitution que la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle (décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 17), vous rappelez constamment que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai d'un mois prévu par l'article 61 de la Constitution, vous n'admettez de déclarer non-conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer, le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France relevant pour le reste, en tout état de cause, des juridictions administratives et judiciaires compétentes, auxquelles il appartient, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

En l'espèce, ni la loi déférée dans son ensemble, ni son article 23, seul contesté par les députés requérants sur ce point, ne peuvent être regardés comme ayant pour objet de transposer les trois directives qu'ils invoquent. Le grief tiré de ce que les dispositions méconnaîtraient manifestement les objectifs de ces directives ne peut par suite qu'être rejeté.

6. Sur l'article 29

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure prévoit, à son premier alinéa, que les agents exerçant une activité privée de sécurité consistant à fournir des services ayant pour objet la surveillance ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde.

Le second alinéa de l'article dispose toutefois qu'à titre exceptionnel, ces mêmes agents peuvent être autorisés, par le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde.

L'article 29 de la loi déférée a pour seul objet d'étendre aux actes de terrorisme les catégories d'infractions pour lesquelles ces agents peuvent, à titre exceptionnel, à condition d'y avoir été autorisés par le préfet ou le préfet de police, exercer de telles missions de surveillance sur la voie publique.

Les députés requérants soutiennent que cette extension méconnaît l'article 12 de la Déclaration de 1789 dans la mesure où la loi déférée n'a pas prévu que les agents exerçant une activité privée de sécurité agiraient continûment sous l'autorité effective d'un officier de police judiciaire.

Les sénateurs requérants, qui soulèvent le même grief, font valoir que la mission de lutte contre des actes de terrorisme sur la voie publique, qui se rattache par nature à l'exercice de la force publique, ne saurait incomber à des agents de sécurité privée, quand bien même ils seraient titulaires d'une autorisation exceptionnelle du préfet à cette fin.

Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». Vous avez déduit de ces dispositions 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, ce qui vous a conduit à déclarer contraires à la Constitution les dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique, qui permettaient « *d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique* » (décision n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, cons. 19). En revanche, vous avez considéré que les dispositions de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure qui confèrent aux agents de la force publique la possibilité de se faire assister par des agents exerçant une activité privée de sécurité au sein des périmètres de protection pour procéder à des fouilles de bagages et des palpations de sécurité ne méconnaissent pas l'article 12 de la Déclaration de 1789 sous réserve que les autorités publiques prennent les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire (2017-695 QPC, 29 mars 2018, paragr. 27).

En l'espèce, l'article 29 de la loi déférée n'a pas la portée que lui prêtent les sénateurs requérants. Il ne s'agit nullement, en effet, de faire participer des agents exerçant une activité privée de sécurité à la lutte contre le terrorisme qui reste bien évidemment du ressort des services de l'Etat, mais seulement de permettre aux agents assurant le gardiennage ou la surveillance d'un immeuble particulièrement exposé au risque d'actes de terrorisme d'exercer leur mission de surveillance non seulement depuis l'intérieur de l'immeuble dont ils ont la garde, mais aussi sur la voie publique, aux abords immédiats de cet immeuble.

Dans tous les cas, l'exercice de cette mission sera subordonné à une autorisation écrite et motivée du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police, en considération de l'exposition particulière au risque terroriste du bien à protéger, au regard de l'importance du public qui y est accueilli, de la nature des activités qui y sont exercées ou de tout autre critère pertinent.

Le Gouvernement entend également insister sur le fait qu'indépendamment de cas exceptionnels d'escortes de convois transportant des biens meubles sensibles ou des matières dangereuses ayant donné lieu à la délivrance d'autorisations préfectorales ponctuelles, les missions de surveillance « itinérante » sur la voie publique mentionnées au second alinéa de l'article L. 613-1 correspondent exclusivement à des déplacements des agents de sécurité autour du bâtiment ou des lieux dont ils ont la garde, de telles rondes étant justifiées pour détecter d'éventuelles tentatives de vols, de dégradations ou d'effractions. Il en ira de même, compte tenu de la modification apportée par l'article 29, pour les lieux exposés à la commission d'actes de terrorisme.

En outre, les agents intéressés ne seront pas autorisés, dans le cadre de leur mission de « surveillance » contre les actes de terrorisme visant les biens dont ils ont la garde, pas davantage que dans le cadre de leurs missions de surveillance contre les vols, dégradations et effractions, à procéder à des contrôles de passants ou de véhicules qui ne souhaiteraient pas accéder au bâtiment. Ils pourront en revanche, en application des dispositions de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, procéder à l'entrée du bâtiment ou des lieux dont ils ont la garde à l'inspection visuelle des bagages de personnes souhaitant accéder à ce bâtiment ou à ces lieux et, avec le consentement de leur propriétaire, procéder à la fouille des bagages. Ils pourront aussi procéder, dans les mêmes conditions, à des palpations de sécurité, toujours avec le consentement de la personne concernée.

Le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 29 conduiraient à déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » est par suite dépourvu de fondement.

7. Sur l'article 34

L'article 34 de la loi déférée supprime la condition d'une habilitation spéciale et d'un agrément pour permettre à un agent exerçant une activité privée de sécurité, avec le consentement exprès des personnes, de procéder aux palpations de sécurité prévues au second alinéa de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure et au premier alinéa de l'article L. 613-3 de ce code, c'est-à-dire soit en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué, soit pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs.

Les sénateurs requérants soutiennent qu'en supprimant cette habilitation et cet agrément, le législateur a privé de garanties légales les exigences constitutionnelles du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir.

Ce grief n'est pas fondé.

Il importe tout d'abord de préciser que l'exigence d'une habilitation spéciale et d'un agrément a été supprimée car elle ne répondait plus à aucune nécessité, dans la mesure où tous les agents exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure sont soumis, en vertu de l'article L. 612-20 de ce code, à l'obligation de se voir délivrer une carte professionnelle lorsqu'ils sont employés ou affectés pour participer à une activité privée de sécurité, cette carte attestant de leur aptitude professionnelle. Les dispositions réglementaires du code de la sécurité intérieure prévoient ainsi, au II de l'article R. 612-37, que la certification professionnelle et le certificat de qualification professionnelle des employés « *attestent (…) de compétences portant notamment : / 1° Pour les personnes participant à une activité de surveillance et de gardiennage : / a) Sur le filtrage et le contrôle des accès ; (…)* ». De surcroît, l'article L. 612-20-1 de ce code subordonne le renouvellement de la carte professionnelle, dont la durée de validité est limitée à cinq ans, au suivi d'une formation continue. Sur ce point, l'article R. 612-7 prévoit que l'agent doit avoir suivi un stage de maintien et d'actualisation des compétences dont la durée et le contenu sont définis par arrêté du ministre de l'intérieur, l'arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents privés de sécurité comportant un module « Maîtriser les mesures d'inspection-filtrage » portant notamment sur la palpation de sécurité.

Il est ensuite rappelé qu'une palpation de sécurité ne peut être effectuée qu'avec le consentement exprès des personnes, par un agent du même sexe que la personne qui en fait

l'objet et à l'entrée du bâtiment ou des lieux gardés. Dans ces conditions et ainsi que le retient votre décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, une telle mesure ne porte pas par elle-même atteinte à la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet et qui se verrait seulement opposer, en cas de refus de s'y soumettre, un refus d'accès au bien gardé.

8. Sur l'article 36

L'article 36 de la loi déférée autorise les agents exerçant une activité privée de sécurité à utiliser des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques permettant la détection, aux abords des biens dont ils ont la garde, des aéronefs circulant sans personne à bord susceptibles de représenter une menace pour la sécurité de ces biens et des personnes qui s'y trouvent. Il les autorise également à exploiter et, si besoin, transmettre les informations recueillies aux services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale.

Ces dispositions concourent à l'objectif d'améliorer la sécurité de sites sensibles, notamment de sites industriels ou d'installations classées pour la protection de l'environnement qui pourraient faire l'objet d'intrusions après une ou plusieurs reconnaissances par des drones pilotés à distance. Elles complètent les dispositions de l'article L. 6211-4 du code des transports qui permettent d'interdire le survol de certaines zones du territoire français pour des raisons d'ordre militaire ou de sécurité publique, et dont la méconnaissance est passible des sanctions pénales prévues à l'article L. 6232-12 de ce code.

Les sénateurs requérants soutiennent que l'article 36 méconnaît l'article 12 de la Déclaration de 1789, dont résulte 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. Ils font valoir, en particulier, que la portée des radars de détection des drones peut être importante et que les agents qui les utilisent pourraient se livrer, de ce fait, à une surveillance territoriale étendue. Ils disent craindre, par ailleurs, que ces radars permettent la détection d'autres engins que les drones. Quant aux informations recueillies, ils soulignent qu'elles ne seront pas systématiquement communiquées aux services de l'Etat et que leur nature exacte n'est pas précisée.

Toutefois, l'article 36 ne peut être regardé comme déléguant des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » à des personnes privées, le législateur ayant très étroitement encadré cette faculté accordée aux agents exerçant une activité privée de sécurité.

Les dispositions contestées les autorisent seulement à détecter des drones depuis les biens gardés, sans leur conférer aucun pouvoir d'interception, de neutralisation ou de contrainte. Pour toute action de cet ordre, les services privés de sécurité devront faire appel aux services de l'Etat concourant à la sécurité intérieure ou à la défense nationale. Les moyens techniques utilisés n'ont ensuite vocation qu'à détecter des engins « *susceptibles de représenter une menace pour la sécurité de ces biens et des personnes qui s'y trouvent* ». La détection ne peut par ailleurs porter que sur des drones qui soit survolent le bien surveillé, soit se trouvent en phase d'approche, « *aux abords des biens* » dont les agents privés ont la garde, sans pouvoir, techniquement, excéder trois à cinq kilomètres, étant observé qu'un drone peut parcourir 1 km en 90 secondes. Enfin, les moyens de détection sont spécifiés : il ne peut s'agir que de moyens radioélectriques, électroniques ou numériques, à l'exclusion de moyens audiovisuels.

Quant aux informations recueillies, il s'agit pour l'essentiel de la trajectoire de vol ou de la direction de déplacement, comportant le cas échéant des coordonnées GPS, de la vitesse de déplacement, de la description générale du drone et, s'il en est porteur, de son numéro unique

d'identification. Enfin, l'autorisation d'« exploiter » ces données renvoie simplement au fait qu'elles seront consignées, dans le respect de la législation relative aux traitements de données à caractère personnel, et qu'elles pourront être communiquées aux services de l'Etat.

Il résulte de ce qui précède que les agents exerçant une activité privée de sécurité ne se voient pas attribuer, par l'article 36, une compétence générale pour détecter n'importe quel aéronef circulant sans personne à bord, indépendamment des lieux qu'ils ont pour mission de garder ou de surveiller, mais uniquement ceux qui sont susceptibles de constituer une menace et se trouvent en vol au-dessus ou aux abords de ces lieux. Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, aucun parallèle ne peut donc être fait avec les dispositions, déclarées contraires à la Constitution par votre décision n° 2011-625 DC précitée, déléguant à des personnes privées l'exploitation et le visionnage de la vidéosurveillance de la voie publique sans limitation aux abords des bâtiments dont ils ont par ailleurs la garde.

9. Sur l'article 40

Les agents de police municipale, sous réserve qu'ils soient individuellement désignés et habilités à cette fin, peuvent visionner les images des systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique par leurs communes ou intercommunalités de rattachement, au sein de salles de commandement ou de centres dits de visionnage ou de supervision.

L'article 40 de la loi déférée a pour objet de permettre à ces agents, d'une part, de visionner les images des systèmes de vidéoprotection mis en œuvre sur la voie publique par des commerçants aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol, alors que cette faculté était jusqu'alors réservée aux agents de l'autorité publique individuellement désignés et habilités des services de police et de gendarmerie nationales, d'autre part, de rendre ces agents destinataires des images et enregistrements des systèmes de vidéoprotection mis en œuvre par des autorités publiques autres que leur commune ou intercommunalité de rattachement, dans un objectif d'interopérabilité des forces de sécurité intérieure.

L'article 40 prévoit en outre que le décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application du titre V du code de la sécurité intérieure relatif à la vidéoprotection est pris après avis de la CNIL et qu'il fixe les conditions dans lesquelles l'ensemble des agents habilités à visionner des images des systèmes de vidéoprotection accèdent aux enregistrements pour les seuls besoins de leur mission, ainsi que les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ils doivent satisfaire pour être habilités. Ce décret devra également préciser les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images.

Les députés et les sénateurs requérants, qui soulignent les risques que peut comporter, pour la liberté individuelle et le droit au respect de la vie privée, l'installation de systèmes de vidéosurveillance, soutiennent qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que l'article 2 de la Déclaration de 1789. Ils relèvent que l'article 40 a pour effet d'étendre dans des proportions très importantes le nombre de personnes susceptibles d'accéder aux images des systèmes de vidéoprotection. Or ils rappellent que les agents de police municipale ne sont pas placés sous l'autorité de l'Etat, mais relèvent d'autorités communales. En particulier, ils soutiennent que la loi ne pouvait renvoyer au décret en Conseil d'Etat les conditions de l'habilitation des agents de police municipale et les conditions dans lesquelles les intéressés

accèdent aux images de vidéoprotection sans qu'il soit porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Le Gouvernement n'est pas de cet avis.

En premier lieu, il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, et le droit au respect de la vie privée (décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 16 ; décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 8).

S'il résulte des dispositions contestées que les images et enregistrements des systèmes de vidéoprotection mis en œuvre par des commerçants et par des autorités publiques autres que les communes et établissements publics de coopération intercommunale pourront désormais être visionnés par un plus grand nombre de personnes, l'accès à ces images et enregistrements ouvert aux agents de police municipale par la loi déférée ne porte aucune atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, dans la mesure où cette faculté, qui se rattache aux missions de la police municipale, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2212-2 et L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales, est assortie de nombreuses garanties.

Tout d'abord, il appartiendra au préfet ou, à Paris, au préfet de police, dans le cadre de l'autorisation délivrée préalablement à l'installation d'un système de vidéoprotection et après avis de la commission départementale de vidéoprotection, de prescrire au cas par cas, dans l'autorisation, que des agents de police municipale seront destinataires des images captées par ce dispositif, conformément à l'article L. 252-3 du code de la sécurité intérieure. L'article L. 252-2 de ce code précise également que « *l'autorisation préfectorale prescrit toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes (...) visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi* ». Par ailleurs, seuls des agents individuellement désignés et dûment habilités pourront avoir accès aux images et enregistrements. L'ensemble des règles en vigueur relatives, notamment, à la durée de conservation des enregistrements ainsi qu'à leur destruction demeurent en outre applicables. Il en va de même des règles relatives au contrôle de l'accès, exercé par la commission départementale de vidéoprotection, la commission nationale de vidéoprotection et la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Enfin, il est rappelé que le fait de faire accéder des personnes non habilitées aux images d'un système de vidéoprotection constitue un délit pénal prévu et réprimé par l'article L. 254-1 du code de la sécurité intérieure.

En second lieu, aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : / - (...) les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (...)* ». Contrairement à ce que soutiennent les parlementaires requérants, le législateur pouvait, s'agissant de mesures techniques, renvoyer à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de la vidéoprotection et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la définition du contenu précis des obligations de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel incombant à l'ensemble des agents habilités à accéder aux enregistrements et la détermination des mesures à mettre en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images.

En ce qui concerne plus particulièrement la formation des agents de police municipale, il est observé qu'outre la formation initiale dont ils bénéficient, l'article L. 511-6

du code de la sécurité intérieure prévoit que les intéressés reçoivent une « *formation continue dispensée en cours de carrière et adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou parfaire leur qualification professionnelle et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont amenés à exercer* ». Cette formation est organisée et assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dont le catalogue de formations inclut déjà des sessions destinées aux opérateurs de vidéoprotection.

10. Sur l'article 41

L'article 41 de la loi déférée autorise le ministre de l'intérieur à mettre en œuvre des systèmes de vidéosurveillance des chambres d'isolement des centres de rétention administrative et des cellules de garde à vue répondant à deux finalités : d'une part, le contrôle des lieux, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que la personne concernée pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui, d'autre part, la collecte de preuves dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives pour des faits survenus lors de la rétention administrative ou de la garde à vue.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, qui ne seraient ni nécessaires, ni proportionnées à l'objectif poursuivi, méconnaissent le droit au respect de la vie privée qu'implique la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789. En particulier, ils font valoir que le risque d'évasion d'une personne placée en garde à vue ou en chambre d'isolement d'un centre de rétention administrative est très faible, voire inexistant, et que les risques de suicide ne sauraient être le résultat d'une absence de vidéosurveillance mais, bien davantage, des conditions de rétention ou de garde à vue.

Les sénateurs requérants critiquent en outre sous l'angle de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution la généralisation à toutes les cellules de garde à vue et à toutes les chambres d'isolement des centres de rétention administrative d'un système de vidéosurveillance analogue à celui que prévoit l'article 58-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire[2] pour les cellules de détention des établissements pénitentiaires dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice, faisant l'objet d'une mesure d'isolement et placées sous mandat de dépôt criminel, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique. Ils observent que, s'agissant de ces dernières dispositions, le placement sous vidéosurveillance ne revêt qu'un caractère exceptionnel et ne peut être autorisé que par une décision spécialement motivée prise par le garde des sceaux, ministre de la justice. Ils relèvent qu'à l'inverse, les dispositions contestées sont susceptibles de s'appliquer à de très nombreuses personnes, et ce d'autant plus que le critère tenant à ce que la personne constitue une « menace pour autrui » est des plus larges. Enfin, si une information du procureur de la République est prévue, ils considèrent qu'il reviendrait à l'autorité judiciaire d'autoriser la mesure, si ce n'est de la décider elle-même.

Ces griefs ne sont, selon le Gouvernement, pas fondés.

En premier lieu, il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le droit au respect de la vie privée (décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 16 ; décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 8).

[2] Créé par l'article 9 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Il est tout d'abord observé que les dispositions contestées répondent à l'objectif de prévenir des incidents graves susceptibles de survenir à l'intérieur d'une chambre d'isolement d'un centre de rétention administrative ou d'une cellule de garde à vue, notamment des actes de violence de la personne retenue ou placée en garde à vue, qu'ils soient dirigés contre autrui ou contre elle-même. La vidéosurveillance a vocation à intervenir en complément ou en relai de la surveillance humaine. En outre, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser que la personne concernée pourrait représenter une menace pour elle-même ou pour autrui, ou tenter de s'évader, les enregistrements de séquences de vidéosurveillance pourront concourir à l'établissement des faits dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives engagées à la suite d'incidents ou d'actes de violence survenus lors de la rétention administrative ou de la garde à vue. Les dispositions en cause contribuent ainsi à la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle.

Le législateur a par ailleurs entouré la mise en œuvre de ces traitements de données à caractère personnel de nombreuses garanties.

Il a d'abord prévu que la décision de placement sous vidéosurveillance de la personne retenue ou gardée à vue, prise par le chef du service, responsable de la sécurité des lieux, pour une durée de 48 heures renouvelable, est notifiée à la personne concernée, qui est informée des recours hiérarchique et juridictionnel qu'elle peut exercer, ainsi que des droits qu'elle tient de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception du droit d'opposition prévu à l'article 110 de cette loi.

L'article 41 de la loi déférée prescrit également que le procureur de la République territorialement compétent soit informé sans délai de la mesure ainsi que de son renouvellement et puisse y mettre fin à tout moment. L'avis écrit du médecin intervenant dans l'établissement ou dans le cadre de la garde à vue peut être recueilli à tout moment, notamment avant toute décision de renouvellement de la mesure. En outre, les cellules et chambres d'isolement concernées sont équipées d'un pare-vue afin de préserver l'intimité de la personne tout en permettant la restitution d'images opacifiées. L'emplacement des caméras est visible.

La personne placée en garde à vue peut faire connaître son opposition à la mesure de vidéosurveillance lors de l'échange auquel elle a droit avec un membre de sa famille, lors de l'entretien avec son avocat, lors de l'examen médical et dans le cadre de ses auditions par les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires de la gendarmerie nationale. Elle peut également faire valoir son refus dans le cadre des formalités préalables à une éventuelle prolongation de garde à vue, auprès de l'officier de police judiciaire, et directement auprès du procureur de la République en cas de présentation à celui-ci. Il est précisé, sur ce point, que la grande majorité des 2 150 locaux de garde à vue de la direction centrale de la sécurité publique sont équipés d'un système de vidéosurveillance ou sur le point de l'être, tandis que les 6 500 cellules de garde à vue dont disposent les brigades de la gendarmerie nationale n'en sont actuellement qu'exceptionnellement pourvues.

Les personnes placées dans l'une des 35 chambres d'isolement de l'un des 23 centres de rétention administrative, où elles demeurent pour une durée moyenne de l'ordre de 16 heures, ont quant à elles la possibilité de faire alerter le procureur de la République par le biais des associations et des avocats présents au sein du centre ou, si leur rétention administrative dépasse 48 heures, de manifester leur opposition auprès du juge des libertés et de la détention auquel elles doivent être présentées avant toute décision de maintien en rétention.

L'article 41 encadre précisément le délai de conservation des enregistrements et les conditions et modalités de leur consultation. Il prévoit la tenue d'un registre des traitements précisant la durée des enregistrements réalisés et l'identité les personnes ayant accès aux images. Enfin, un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés définira les modalités d'application de ces dispositions, en ce qui concerne notamment l'utilisation des données collectées, les dispositifs permettant de préserver l'intimité des personnes retenues ou gardées à vue ainsi que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images. Les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés sont, par ailleurs, applicables de plein droit.

Il appartiendra dans tous les cas au responsable de la sécurité des lieux concernés d'apprécier au cas par cas la nécessité de mettre en œuvre la vidéosurveillance, au regard des critères mentionnés au 1° du I de l'article 41, à partir d'éléments tels que l'état psychique ou la personnalité de la personne, les propos exprimant une intention de suicide, les faits ayant justifié la mesure de garde à vue et les éventuels antécédents de passages à l'acte violents ou de tentatives d'évasion de la personne retenue ou placée en garde à vue.

Les preuves collectées, au sens des dispositions du 2° du I de l'article 41, peuvent être des images de violences ou de dégradations commises par la personne retenue ou placée en garde à vue ou, le cas échéant, des images de violences commises sur cette dernière ou d'absence de violences, si la commission de violences était alléguée à un stade ultérieur de la procédure pénale ou auprès du juge des libertés et de la détention, dans le cadre de l'examen d'une demande de prolongation de la rétention administrative.

En second lieu, ces dispositions ne portent, eu égard à leur objet, aucune atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution (voyez pour analogie les décisions n° 2005-532 DC, 19 janv. 2006, cons. 8 et n° 2015-713 DC, 23 juil. 2015, cons. 21), la privation de liberté des personnes à l'égard desquelles sont mises en œuvre les mesures de police administrative qu'elles permettent résultant de décisions antérieures.

11. Sur l'article 43

L'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation définit les conditions et les modalités selon lesquelles les services chargés du maintien de l'ordre peuvent se voir transmettre des images captées par des dispositifs de vidéosurveillance installés dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation. Il prévoit notamment la conclusion préalable d'une convention entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'Etat dans le département. La transmission ne peut porter sur des images de l'entrée d'habitations privées et de la voie publique. Elle s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale.

L'article 43 de la loi déférée prévoit que le déport d'images aura lieu désormais, non plus « *lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes* », mais « *en cas d'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté* ». L'objectif poursuivi est de faciliter l'intervention des forces de l'ordre en cas de constatation d'un crime ou délit flagrant dans les parties communes d'un immeuble.

L'article 43 permet également qu'en cas d'urgence, par exemple en cas de départ de feu, de rixe violente ou d'usage d'armes à feu, la transmission des images soit décidée par le service de police ou de gendarmerie ou, le cas échéant, par les agents de la police municipale, à la suite d'une alerte déclenchée par le gestionnaire de l'immeuble.

Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que l'élargissement des possibilités de déport d'images de vidéosurveillance depuis certains immeubles collectifs d'habitation, qui n'est justifié par aucun motif, et n'est pas entouré de garanties suffisantes, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Toutefois, en adoptant les dispositions de l'article 43 dans un but de prévention des atteintes à l'ordre public, le législateur a procédé à une conciliation avec l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, notamment avec le droit au respect de la vie privée, qui n'est pas manifestement déséquilibrée.

Le critère retenu pour déclencher la transmission d'images aux services chargés du maintien de l'ordre est clair et précis. Il reprend les éléments matériels du délit d'occupation en réunion des espaces communs des immeubles collectifs d'habitation prévu et réprimé par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation. La transmission d'images pourra donc intervenir dès qu'aura été constatée l'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté.

La loi déférée ne modifie pas, par ailleurs, les garanties prévues par les dispositions en vigueur de l'article L. 126-1-1 de ce code. Il est rappelé sur ce point que la transmission des images est subordonnée à une décision majoritaire des copropriétaires de l'immeuble ou à une décision du gestionnaire de l'immeuble, s'il s'agit d'un immeuble du parc social, et qu'une convention définissant les conditions et les modalités du transfert d'images est préalablement conclue entre le gestionnaire de l'immeuble, le représentant de l'Etat dans le département et, le cas échéant, le maire, cette convention étant ensuite transmise à la commission départementale de vidéoprotection afin que celle-ci exerce son contrôle. La convention prévoit par ailleurs l'information par affichage sur place de l'existence du système de prise d'images et de la possibilité de leur transmission aux forces de l'ordre. Enfin, la transmission des images, qui ne doivent concerner ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique, ne peut être effectuée que le temps strictement nécessaire à l'intervention des services de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou de la police municipale.

Enfin, conformément au principe de la liberté de la preuve en matière pénale posé par l'article 427 du code de procédure pénale, des images extraites de la vidéosurveillance pourront être soumises aux juridictions répressives pour établir l'existence du délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation ou de tout autre crime ou délit.

12. Sur l'article 44

L'article 44 de la loi déférée insère dans le code des transports un article L. 2251-4-2 afin de permettre aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, lorsqu'ils sont affectés au sein de salles d'information et de commandement relevant de l'État et se trouvent sous l'autorité des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale, de visionner en présence de ces derniers les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs relevant respectivement de leur compétence, aux seules fins de faciliter la coordination avec ces derniers lors des interventions de leurs services au sein desdits véhicules et emprises.

Cette faculté est subordonnée à une désignation individuelle des agents en cause et à une habilitation par le représentant de l'Etat dans le département.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de ces dispositions, en ce qui concerne notamment les conditions d'exercice des agents affectés au sein de la salle de commandement, ainsi que les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ils doivent satisfaire pour être habilités. Le décret précisera également les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, en tant qu'elles autorisent des personnes privées à procéder à une surveillance de lieux publics, conduisent à déléguer des missions régaliennes relevant de l'exercice de la force publique et méconnaissent pour ce motif l'article 12 de la Déclaration de 1789. Ils soutiennent également que l'article 44 porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, dans la mesure où il ne définit pas suffisamment la finalité de l'intervention des agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP auprès des services de l'Etat.

En premier lieu, toutefois, les dispositions contestées ne sauraient en aucun cas être regardées comme déléguant à des personnes privées des tâches de police administrative générale en méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789. Les agents des services de sécurité interne de la SNCF et de la RATP ne feront en effet que visionner, au sein d'une salle d'information et de commandement de l'Etat, des images des systèmes de vidéoprotection installés dans les véhicules et les emprises immobilières des transports publics de voyageurs relevant respectivement de leur compétence : stations et rames de métro, bus, trains, gares routières et gares ferroviaires notamment. En outre, l'accès à la vidéosurveillance n'a d'autre objet que de faciliter la coordination entre les services de sécurité des deux exploitants de transports publics de voyageurs et les forces de l'ordre. Il ne s'agit donc pas d'un visionnage systématique ou général et, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la finalité des dispositions contestées est clairement mentionnée.

En second lieu, le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 44 porteraient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée n'est pas fondé. Ces dispositions n'autorisent par elles-mêmes la création d'aucun système nouveau de vidéosurveillance. Les agents des services de sécurité interne de la SNCF et de la RATP, qui ont déjà accès, en l'état du droit, à l'ensemble des images captées par les systèmes de vidéosurveillance mis en œuvre par l'établissement qui les emploie, seront désignés individuellement et habilités spécialement par le préfet. Les intéressés seront en outre placés sous l'autorité des fonctionnaires de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale présents au sein de la salle d'information et de commandement et devront suivre une formation adaptée, dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

13. Sur l'article 45

L'article 45 de la loi déférée modifie les articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure relatifs aux caméras individuelles dont sont équipés les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ainsi que les agents de police municipale, et au moyen desquelles ils peuvent procéder « *en tous lieux* », à un « *enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* », dans un

but de « *prévention des incidents au cours des interventions* », de « *constat des infractions* » et de «*poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves* », mais aussi de « *formation* ».

L'article 45 précise tout d'abord que les caméras sont fournies par le service et reprend les termes des dispositions actuelles du quatrième alinéa de l'article L. 241-1 et du quatrième alinéa de l'article L. 241-2 qui prévoient que les caméras sont « *portées de façon apparente* », qu'un « *signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre* », que le « *déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances l'interdisent* » et qu'une information générale du public sur l'emploi de ces caméras est organisée par le ministère de l'intérieur et, en ce qui concerne les agents de police municipale, par le maire de leur commune d'affectation.

Il permet aussi que, lorsque la sécurité de ces agents ou militaires ou la sécurité des biens et des personnes est menacée, les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles soient transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention. Cette transmission en temps réel répond à un besoin opérationnel pour les forces de l'ordre. Elle a pour but de permettre au centre de commandement de prendre la mesure exacte des situations auxquelles les agents sont confrontés au cours d'une intervention, en décidant le cas échéant l'envoi de renforts adaptés ou en conseillant les agents impliqués dans l'intervention sur la manière de gérer un conflit tout en assurant leur sécurité ou de mener à bien une interpellation.

L'article 45 précise enfin que, lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions, les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies pourront désormais avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention.

Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile, les droits de la défense et le droit à un procès équitable. Ils relèvent en particulier que la suppression de l'exigence d'information des personnes filmées quand « *les circonstances l'interdisent* » n'est ni claire, ni précise. Ils observent également que le législateur n'a pas interdit de filmer l'intérieur des domiciles ou leur entrée, que les agents des forces de l'ordre pourront désormais visionner les images enregistrées par leurs caméras individuelles sans motif légitime et qu'ils ne seront pas contraints d'activer systématiquement leur caméra.

En premier lieu, il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties (décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 16 ; décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 8), au nombre desquelles figurent le droit au respect de la vie privée ainsi que l'inviolabilité du domicile, protégés par l'article 2 de la Déclaration de 1789.

En l'espèce, le législateur a procédé à une conciliation entre ces droits et principes constitutionnels qui n'est pas manifestement déséquilibrée.

L'article 45 ne revient pas, tout d'abord, sur plusieurs règles protectrices du droit au respect de la vie privée prévues aux articles L. 241-1 et L. 241-2, dans leur rédaction en vigueur.

Ainsi, l'enregistrement par les caméras individuelles n'est pas permanent, mais seulement déclenché lorsqu'un incident est susceptible de se produire, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées et pour les motifs tenant à la prévention d'un incident ou au constat d'une infraction. La destruction des enregistrements audiovisuels à l'expiration d'un délai de six mois est maintenue, sauf lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

L'article 45 prévoit par ailleurs que la transmission en temps réel des images au poste de commandement du service concerné ne peut avoir lieu en toutes circonstances, mais seulement si la sécurité des agents ou la sécurité des biens et des personnes est menacée. Le transfert d'images ne peut donc intervenir que vers ce centre de commandement, dont les agents sont titulaires d'une habilitation spéciale, ou vers les agents impliqués dans l'opération au cours de laquelle les caméras individuelles sont mises en œuvre.

L'usage de caméras individuelles constituant un traitement de données à caractère personnel, la reconnaissance d'un droit d'accès à de nouvelles personnes, en l'occurrence aux agents qui portent ces caméras, est en tout état de cause soumise au respect des règles prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Par ailleurs, l'obligation faite aux agents porteurs de caméras individuelles d'informer les personnes filmées du déclenchement de l'enregistrement constitue une garantie pour l'exercice du droit au respect de la vie privée. Le dispositif retenu sur ce point repose sur la délivrance d'une information générale du public sur l'emploi des caméras individuelles par le ministre de l'intérieur et par les maires, sur le port apparent des caméras, sur l'apparition d'un signal visuel lors de l'enregistrement et sur une information orale spécifiquement délivrée par l'agent porteur de la caméra aux personnes filmées.

Toutefois, la règle selon laquelle les personnes filmées doivent recevoir cette information particulière au moment de l'intervention n'est pas absolue et l'article 45 admet d'y déroger lorsque les circonstances interdisent qu'une telle information soit délivrée. Il peut s'agir de situations dans lesquelles l'information nuirait à l'exécution de la mission de police judiciaire, notamment parce qu'elle compromettrait l'effet de surprise escompté, de situations dans lesquelles l'agent est empêché de communiquer avec les personnes filmées, par exemple en raison du port d'un masque respiratoire dans le cadre d'opérations tendant à assurer la sécurité d'un rassemblement de personnes sur la voie publique, ou lorsqu'il s'agit pour l'agent d'assurer sa propre sécurité ou celle de tiers, ou de porter secours aux personnes.

Contrairement à ce que soutiennent les parlementaires requérants, les règles posées sont claires et il n'était pas permis au législateur de définir *a priori* toutes les hypothèses dans lesquelles il peut être justifié de ne pas délivrer immédiatement une information particulière sur l'emploi des caméras individuelles. En tout état de cause, si elle ne peut être délivrée avant l'opération de police ou au début de cette opération, l'information devra être fournie après l'intervention, permettant ainsi aux personnes filmées d'exercer leur droit d'accès, conformément aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Enfin, si le déclenchement d'une caméra individuelle peut, en vertu de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, intervenir « *en tous lieux* », y compris au sein d'un domicile privé, sans que les personnels impliqués dans l'intervention n'aient été requis par son occupant, l'atteinte portée à l'inviolabilité du domicile résulte de la mesure de police elle-même et non de l'emploi de caméras individuelles, qui ne saurait en rien être assimilé à des techniques

spéciales d'enquête tendant à la captation de l'image ou à la sonorisation de lieux privés et qui sont mises en œuvre à l'insu de l'occupant des lieux.

En second lieu, la faculté reconnue aux personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies d'avoir accès aux enregistrements auxquels ils procèdent ne saurait porter aucune atteinte aux droits de la défense et au droit au procès équitable.

L'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi déférée, ne permet pas aux agents porteurs d'une caméra, contrairement à ce qui est soutenu, de décider « discrétionnairement » de son déclenchement, dès lors qu'ils sont tenus de respecter les critères généraux retenus par le législateur, qui ne pouvait priver les personnels intéressés d'une certaine marge d'appréciation, dès lors qu'il n'est pas permis d'établir à l'avance et avec certitude quelle intervention de police justifierait par nature le déclenchement de la caméra et quelle intervention ne le justifierait pas, sauf à retenir un principe d'enregistrement permanent qui aurait causé une bien plus grande atteinte au droit au respect de la vie privée.

Il y a ensuite lieu de souligner que l'article 45 a limitativement énuméré quatre motifs de consultation des enregistrements par les personnels auxquels les caméras sont fournies : faciliter la recherche d'auteurs d'infractions ; prévenir des atteintes imminentes à l'ordre public ; faciliter le secours aux personnes ; permettre l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'intervention. En outre, la consultation ne peut intervenir que dans le cadre de l'intervention elle-même ou d'une procédure judiciaire.

Les enregistrements étant susceptibles d'être produits à titre de preuve devant le juge pénal, le législateur a en outre prévu que les caméras seraient équipées de dispositifs permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations.

Ainsi qu'il a été dit, les personnes filmées en auront été systématiquement informées, avant, pendant ou après l'opération de police. Elles auront pu constater, par ailleurs, le port apparent de la caméra et le déclenchement de son signal lumineux. Elles ne seront donc pas surprises par la production en justice des enregistrements issus de ces caméras.

Le Gouvernement entend souligner à cet égard qu'il n'existe aucune raison de considérer, comme le font les parlementaires requérants, que les enregistrements seraient par construction défavorables aux intérêts des personnes filmées, qui peuvent tout au contraire faire valoir leur droit d'accès aux enregistrements dans l'intérêt de leur défense.

En tout état de cause, il appartient à l'autorité judiciaire de veiller au respect du principe de loyauté dans l'administration de la preuve et d'apprécier la valeur probante des éléments de preuve contradictoirement débattus devant elle (décision n° 2011-191/194/195/196/197 QPC, 18 novembre 2011, cons. 30).

14. Sur l'article 46

L'article 46 de la loi déférée prévoit qu'à titre expérimental et pour une durée de trois ans, dans l'exercice de leurs missions de police des campagnes, les gardes champêtres peuvent être autorisés par le représentant de l'État dans le département à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

Les conditions et les modalités de l'utilisation de ces caméras individuelles sont les mêmes que celles fixées, pour les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, par l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, tel que modifié par l'article 45 de la loi déférée.

En revanche, l'article 46 n'ouvre pas aux gardes champêtres participant à l'expérimentation un droit d'accès aux images captées par les caméras individuelles dont ils seront équipés.

Il est renvoyé à décret en Conseil d'Etat, pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, pour déterminer les modalités d'application de l'expérimentation et d'utilisation des données collectées.

Les députés requérants soulèvent contre ces dispositions des griefs identiques à ceux dirigés contre les dispositions de l'article 45, qui appellent les mêmes réponses de la part du Gouvernement.

S'ils soutiennent en outre que les dispositions qu'ils contestent, à la différence de celles de l'article 45, ne comportent aucune garantie relative à l'intégrité des enregistrements réalisés au moyen des caméras équipant les gardes champêtres et à la traçabilité des consultations, cette différence de rédaction s'explique par le fait que l'article 46 n'ouvre aucune possibilité de consultation des enregistrements par les gardes champêtres eux-mêmes. Pour le reste, les exigences techniques en matière d'intégrité physique et de traçabilité des accès seront définies par le décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, auquel renvoie le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 46.

15. Sur l'article 47

L'article 47 de la loi déférée complète le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure par un chapitre II intitulé « *Caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord* » et comportant des articles L. 242-1 à L. 242-8, afin d'autoriser les services de l'Etat concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote.

En vertu du paragraphe I de l'article L. 242-5, ces services peuvent, d'une part, dans l'exercice de leurs missions de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, procéder à de telles opérations dans le cas de crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à cinq ans et pour d'autres infractions, lorsque des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou sont susceptibles d'exposer leurs agents à un danger significatif.

En vertu du paragraphe II de l'article L. 242-5, les mêmes services peuvent, d'autre part, dans l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics, être autorisés par le préfet du département ou, à Paris, par le préfet de police, à procéder aux mêmes opérations aux fins d'assurer la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à certains risques d'infractions pénales, la sécurité des rassemblements de personnes, la prévention d'actes de terrorisme, la protection des bâtiments publics, la régulation des flux de transport, la surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier et le secours aux personnes.

L'article L. 242-7 prévoit par ailleurs, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, que les services de police municipale pourront être autorisés, dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, à utiliser des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord, aux fins d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions à ces arrêtés.

Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions contreviennent à l'exigence de clarté de la loi et portent atteinte au droit au respect de la vie privée, à la liberté individuelle ainsi qu'au droit d'expression collective des idées et des opinions. Ils estiment qu'aucune nécessité ne justifie d'utiliser des drones pour surveiller des manifestations. Ils font également valoir que les modalités de l'information du public, s'agissant d'appareils en vol, ne sont pas définies avec une précision suffisante et que les exceptions à l'information du public sont trop larges. Ils relèvent également que les motifs de recours à des drones couvrent la quasi-totalité des actions de préservation de l'ordre public et sont formulés en des termes excessivement généraux. S'agissant du recours aux drones pour les besoins de missions de police judiciaire, les députés critiquent encore l'imprécision du motif tenant aux « *circonstances liées aux lieux de l'opération* » rendant « *particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images* ». Ils considèrent également que seul le juge des libertés et de la détention devrait pouvoir autoriser leur usage. Quant à l'expérimentation de l'usage des drones par les services de police municipale, ils relèvent que les arrêtés municipaux dont il s'agirait d'assurer le respect sont de nature très diverse et que la nécessité de recourir à ce type de dispositif pour n'importe quelle contravention n'est pas établie. Enfin, ils estiment qu'aucun moyen ne permet de garantir le respect de l'interdiction d'une visualisation des images de l'intérieur des domiciles et de leurs entrées.

En ce qui concerne le recours aux drones dans les cas prévus au paragraphe I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale. Il appartient au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés (décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012, cons. 7).

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012, cons. 8).

D'une part, les dispositions codifiées au paragraphe I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure ont été adoptées en vue de faciliter l'exercice par les forces de l'Etat concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale de leurs missions de prévention, de recherche, de constatation et de poursuite des infractions pénales. Elles poursuivent donc l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et les traitements de données à caractère personnel qu'elles impliquent sont justifiés par un motif d'intérêt général.

D'autre part, ces dispositions garantissent une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée avec le droit au respect de la vie privée.

Le recours aux caméras installées sur des drones opérés par un télépilote est réservé aux services de l'Etat concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale pour les besoins de leurs missions de police judiciaire et uniquement dans le cas de crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à cinq ans ou dans le cas d'infractions pénales moins lourdement réprimées, lorsque des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou sont susceptibles d'exposer leurs agents à un danger significatif.

Si les contraventions entrent dans le champ des dispositions du 2° du paragraphe I de l'article L. 242-5, le recours à un dispositif aéroporté de captation d'images ne peut être légalement justifié qu'à défaut d'autre solution technique de captation d'images ou lorsque l'absence de recours à un drone exposerait les forces de l'ordre à un danger significatif. En outre et en tout état de cause, l'article L. 242-4 énonce en des termes généraux que la mise en œuvre des traitements mentionnés à l'article L. 242-5 « *doit être justifiée au regard des circonstances de chaque intervention* ».

Le législateur a par ailleurs inscrit à l'article L. 242-4 le principe d'une limitation dans l'espace et dans le temps de la mise en œuvre d'un drone et interdit toute autorisation d'usage à titre permanent.

L'autorisation de recourir à un dispositif aéroporté de captation d'images est, dans tous les cas, délivrée par un magistrat judiciaire : juge d'instruction dans le cadre d'une instruction préparatoire et procureur de la République dans les autres cas. Enfin, si la mise en œuvre de certaines techniques spéciales d'enquête prévues par le code de procédure pénale est subordonnée à une décision du juge des libertés et de la détention, votre jurisprudence n'exige pas, pour toute mesure portant atteinte au droit au respect de la vie privée réalisée au cours d'une enquête diligentée sous la direction du procureur de la République, l'intervention systématique d'un magistrat du siège (décision n° 2014-693 DC, 25 mars 2014, cons. 13 à 17 ; décision n° 2019-778 DC, 21 mars 2019, paragr. 148 à 150).

En outre, l'autorisation délivrée par le juge d'instruction ou le procureur de la République est circonstanciée : elle détermine le périmètre et la période pour lesquels elle est valable, ainsi que les infractions concernées.

Ainsi que le prévoit le paragraphe I de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure, les opérations sont réalisées de telle sorte que, lorsqu'elles sont réalisées sur la voie publique, elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Les drones pourront également être utilisés à l'intérieur de bâtiments publics et de lieux privés ouverts au public, à l'exclusion des domiciles privés.

En complément de l'information générale délivrée par le ministre de l'intérieur, le législateur a par ailleurs retenu le principe d'une information particulière relative à l'usage du drone, qui pourra être délivrée par voie d'affichage, de message sonore émis par le drone lui-même ou par tout autre moyen à définir par voie réglementaire, sauf « *lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entre en contradiction avec les objectifs poursuivis* ». S'il est vraisemblable, eu égard à la nature particulière des missions de police judiciaire, que cette information entrera fréquemment en contradiction avec les objectifs poursuivis, une telle contradiction ne saurait être systématique, les drones pouvant être utilisés pour mettre fin à des infractions pénales en cours de perpétration, comme des actes de vandalisme, de dégradation

ou de pillage, ou pour mettre fin à un attroupement armé. Pour le reste et pour les motifs qui ont été indiqués à propos de l'article 45 de la loi déférée, le législateur n'a pas méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en fixant les critères permettant de déroger à l'obligation d'informer du recours à un aéronef circulant sans personne à bord.

Enfin, l'article 47 prévoit que l'autorité responsable tient un registre des traitements mis en œuvre précisant les personnes ayant accès aux images et renvoie aux règles fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et à un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour préciser les modalités d'application de ces dispositions.

En ce qui concerne le recours aux drones dans les cas prévus au paragraphe II de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure

Le paragraphe II de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure permet de recourir à des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

Il répond à l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

En premier lieu, la conciliation entre cet objectif et l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée n'est pas manifestement déséquilibrée.

Sans préjudice des garanties générales mentionnées aux articles L. 242-1 à L. 242-4 et L. 242-8 du code de la sécurité intérieure, tendant à assurer la proportionnalité du recours aux drones et à limiter l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée, les dispositions contestées du paragraphe II de l'article L. 242-5 ont été assorties de garanties spécifiques qui reposent sur un mécanisme d'autorisation préalable délivrée par l'autorité préfectorale. Cette autorisation écrite et motivée, susceptible d'un recours devant le juge administratif, fixe le périmètre et la période d'usage des drones ainsi que les finalités poursuivies, au regard des motifs de recours à ces aéronefs mentionnés à ses 1° à 7°, dont les termes sont suffisamment précis et correspondent tous, y compris en ce qui concerne la régulation des flux de transport, à des motifs légitimes au regard de la sécurité et de l'ordre publics.

En outre, le législateur a retenu le principe, en complément d'une information générale du public organisée par le ministre de l'intérieur, d'une information particulière délivrée par tout moyen approprié aux personnes dont l'image est captée sur l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images, sauf « *lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entre en contradiction avec les objectifs poursuivis* », par exemple en cas d'urgence ou dans le cadre d'une opération de secours aux personnes ou d'une mission de surveillance des frontières ou de prévention d'actes de terrorisme.

Enfin, les personnes filmées disposent d'un droit d'accès dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978 précitée.

En second lieu, le grief tiré de ce que les dispositions du paragraphe II de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure porteraient atteinte au droit constitutionnellement protégé d'expression collective des idées et opinions manque en fait. Le survol du parcours par un drone n'affecte nullement le libre exercice du droit de manifester, étant d'ailleurs observé que les aéronefs susceptibles d'être opérés par un télépilote ne captent pas le son et ne peuvent comporter un dispositif automatisé de reconnaissance faciale. Le recours à un drone est en

revanche de nature à dissuader des émeutiers ou des pilleurs de passer à l'acte en marge de manifestations et peut être ainsi de nature à favoriser un déroulement pacifique des rassemblements sur la voie publique.

En ce qui concerne les dispositions de l'article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure

En adoptant les dispositions, revêtant un caractère expérimental, de l'article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure, le législateur n'a pas procédé à une conciliation manifestement déséquilibrée entre l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée.

Le recours à des dispositifs aéroportés de captation d'images par des services de police municipale, sur autorisation écrite et motivée du préfet, n'est légalement possible que pour les seules missions qui relèvent de leur compétence et aux seules fins d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire affectant l'ordre et la sécurité publics et de constater les contraventions à ces arrêtés. Une convention de coordination mentionnée à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure doit en outre avoir été conclue entre le maire de la commune, le préfet et le procureur de la République. En outre, l'ensemble des règles et limitations générales d'usage mentionnées aux articles L. 242-1 à L. 242-4 de ce code sont applicables de plein droit, comme le sont les dispositions réglementaires prises sur le fondement de l'article L. 242-8.

En ce qui concerne les dispositions du paragraphe II de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure

Les dispositions du paragraphe II de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure se bornent à prévoir que le ministre de l'intérieur adresse aux services placés sous autorité, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi déférée et après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des lignes directrices ayant principalement pour objet de définir une doctrine d'emploi des dispositifs aéroportés de captation d'images.

Ces dispositions, qui ne lient pas le ministre dans la détermination des instructions, notes ou recommandations qu'il pourra prendre à l'égard des services placés sous son autorité, ne présentent pas le caractère d'une injonction qui serait adressée par le législateur au Gouvernement en méconnaissance des prérogatives que la Constitution attribue à ce dernier.

16. Sur l'article 48

L'article 48 insère au titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure un chapitre III relatif aux caméras embarquées, en vue de permettre aux forces de sécurité intérieure de procéder, au moyen de caméras équipant leurs véhicules, aéronefs, embarcations et autres moyens de transport, à l'exception des aéronefs circulant sans personne à bord, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images captées au sein de ces moyens de transport, sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public.

Ces traitements ne peuvent avoir d'autres finalités que de prévenir les incidents au cours des interventions, de faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, d'assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, de faciliter la surveillance des littoraux, des eaux

intérieures et des zones frontalières ainsi que le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie, et de réguler les flux de transport.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'exigence de clarté de la loi et portent une atteinte disproportionnée et injustifiée au droit au respect de la vie privée. Ils relèvent, à l'appui de ces griefs, que les exceptions à l'obligation d'informer le public sont définies en des termes larges et imprécis. Ils soulignent également que l'usage des caméras embarquées n'a pas été réservé à la prévention ou à la constatation des infractions pénales les plus graves. Enfin, ils relèvent que l'article 48 n'interdit pas expressément que ces caméras filment l'entrée des domiciles.

Les sénateurs requérants soulèvent les mêmes griefs, tout en observant que le législateur n'a pas défini de règles destinées à encadrer l'accès aux images et leur utilisation.

En premier lieu, toutefois, si le législateur a prévu qu'il pourrait être fait usage de caméras embarquées pour un ensemble de motifs qu'il a en effet définis de manière large, le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée n'est pas fondé compte tenu des garanties dont il les a par ailleurs assorties.

Outre que les caméras embarquées à bord de véhicules automobiles, d'hélicoptères et de navires peuvent exclusivement être mises en œuvre sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, ce qui les distinguent des techniques spéciales d'enquête mentionnées aux articles 706-96 et 706-96-1 du code de procédure pénale, l'article 48 de la loi déférée prévoit qu'elles ne doivent être utilisées que pour une durée strictement nécessaire à la réalisation de l'intervention.

L'autorité responsable tient un registre des véhicules et moyens de transport concernés, précisant la finalité poursuivie, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images.

Une information est délivrée au public par une signalétique spécifique de l'équipement du moyen de transport par une caméra, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis, cette restriction étant justifiée pour les raisons qui ont été précédemment exposées.

Les enregistrements sont conservés trente jours et détruits à l'issue de ce délai, à moins qu'ils ne soient utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précisera les modalités d'application de ces dispositions.

Enfin, si l'article 48 n'interdit pas expressément de filmer l'entrée des domiciles, car tel n'est pas l'objet de ces dispositifs de captation d'images sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, il ne saurait être interprété que comme excluant cet usage.

17. Sur l'article 50

L'article 50 de la loi déférée insère dans le code de procédure pénale des articles 721-1-2 et 721-1-3 relatifs au régime de réduction de peine applicables aux personnes condamnées pour des crimes ou délits commis au préjudice de personnes dépositaires de l'ordre public.

L'article 721-1-2 prévoit ainsi que les personnes qui ont été condamnées à une peine privative de liberté pour un crime de meurtre, tortures et actes de barbarie, violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ou pour le délit de violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ne bénéficient pas des crédits de réduction de peine automatiques mentionnés à l'article 721 du code de procédure pénale lorsque ces infractions ont été commises au préjudice d'une personne investie d'un mandat électif public, d'un magistrat, d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, d'un fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l'administration pénitentiaire, d'un agent de police municipale, d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique.

Toutefois, les personnes condamnées pour de tels faits peuvent bénéficier d'une réduction de peine dans les conditions définies à l'article 721-1 du code de procédure pénale, relatif aux réductions supplémentaires de peines. En outre, une réduction de peine, dont la loi fixe la durée maximale, peut leur être accordée lorsqu'elles ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite, cette décision, prise par le juge de l'application des peines, pouvant toutefois être rapportée en tout ou partie par celui-ci en cas de mauvaise conduite du condamné en détention.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, ainsi que le principe d'égalité entre agents publics. Ils relèvent que, jusqu'à présent, seules les personnes condamnées pour certains actes de terrorisme étaient, en vertu de l'article 721-1-1 du code de procédure pénale, exclues du bénéfice des crédits de réduction de peine automatiques. Ils font également valoir que l'article 721 de ce code permet déjà au juge de l'application des peines de retirer les crédits de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné en détention ou, pour certaines infractions, lorsque le condamné refuse pendant son incarcération de suivre le traitement médical qui lui est proposé. Enfin, ils s'étonnent de l'exclusion des personnes chargées d'une mission de service public de la liste des victimes d'infractions mentionnées par l'article 721-1-2 et jugent peu cohérente la liste de ces infractions, qui comporte les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours aggravées par la circonstance qu'elles ont été commises sur une personne dépositaire de l'autorité publique, mais pas le viol aggravé par la même circonstance.

En premier lieu, aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Ils s'appliquent aux mesures de sûreté, telles que la période de sûreté, bien que celle-ci constitue une mesure d'exécution de la peine principale (décision n° 86- 215 DC, 3 septembre 1986 ; décision n° 93-334 DC, 20 janvier 1994 ; décision n° 2018-7423 QPC, 26 octobre 2018), mais pas à la surveillance judiciaire qui repose non sur la culpabilité mais sur la dangerosité du condamné (décision n° 2005-527 DC, 8 décembre 2015, cons. 14).

Par votre décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, vous avez jugé (cons. 7) que « *le retrait d'un crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné a pour conséquence que le condamné exécute totalement ou partiellement la peine telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de jugement* », ce dont vous avez déduit qu'un tel retrait ne

constituait ni une peine, ni une sanction ayant le caractère d'une punition. Cette solution se fonde sur la définition générale de la peine qui repose sur deux critères : la peine est prononcée par la juridiction de jugement ; elle est liée à l'appréciation de la culpabilité.

En l'espèce, les dispositions contestées ont seulement pour objet d'exclure de plein droit les personnes condamnées pour l'une ou l'autre des infractions mentionnées au premier alinéa de l'article 721-1-2 du code de procédure pénale du bénéfice des réductions automatiques de peine calculées au début de l'exécution de la peine d'emprisonnement. Il ne s'agit pas d'une mesure prononcée par la juridiction répressive et cette mesure n'a d'autre effet que de contraindre le condamné à exécuter totalement la peine d'emprisonnement ou de réclusion qui lui a été infligée. En outre, en tant qu'elles prévoient que la personne condamnée peut, en cas de bonne conduite, recouvrer le bénéfice de réductions de peines, les dispositions contestées ne poursuivent aucune finalité punitive.

Pour ces motifs, le Gouvernement considère que le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines est inopérant.

En second lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

D'une part, eu égard à l'objectif poursuivi par les dispositions contestées, le législateur pouvait traiter différemment les auteurs de faits commis au préjudice de personnes investies d'un mandat électif public et de personnes dépositaires de l'autorité publique, qui incarnent l'ordre et l'autorité publics, des auteurs de faits commis au préjudice de personnes chargées d'une mission de service public, qui sont placées dans une situation différente. A cet égard, il est relevé que vous avez déclaré conformes à la Constitution des dispositions de la loi pénale ayant pour objet d'étendre aux auteurs de certaines infractions commises « *sur un magistrat, un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions* » les dispositions en application desquelles la cour d'assises peut, par décision spéciale, porter la période de sûreté jusqu'à trente ans (décision n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, cons. 31).

D'autre part, si le législateur n'a pas mentionné, au premier alinéa de l'article 721-1-2 du code de procédure pénale, l'intégralité des crimes et délits commis au préjudice de personnes dépositaires de l'autorité publique ou de personnes investies d'un mandat électif public, c'est qu'il a entendu viser, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, les infractions les plus fréquemment commises au préjudice de ces personnes.

18. Sur l'article 52

Le paragraphe I de l'article 52 insère dans le code pénal un article 226-4-1-1 qui punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende la provocation à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police, ou d'un agent des douanes lorsqu'il est en opération, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique de celui-ci.

L'infraction est également constituée en cas de provocation à l'identification du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin, d'un ascendant ou d'un enfant du fonctionnaire ou du militaire, commise dans le même but.

L'institution du délit entend constituer une réponse à une préoccupation tenant au développement, sur les réseaux sociaux particulièrement, de messages véhéments incitant à l'identification de policiers et de gendarmes ayant pris part à des opérations de police dans l'exercice de leurs fonctions, sans que ces agissements ne puissent être correctement appréhendés par le droit pénal, parce qu'ils ne constituent ni véritablement une provocation directe à commettre une infraction, ni des menaces directement proférées ou des actes d'intimidation directs.

Le législateur s'est saisi de cette difficulté et a défini une nouvelle incrimination tendant à réprimer, non l'identification malveillante d'un agent des forces de l'ordre, mais la provocation à l'identification d'un agent des forces de l'ordre ou des membres de la famille de celui-ci, lorsqu'est par ailleurs établie une intention manifeste de nuire, caractérisée par le but manifeste qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique de l'intéressé ou des membres de sa famille.

Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines. Ils font valoir que la notion de « *provocation à l'identification* », qui constitue l'élément matériel du délit institué à l'article 226-4-1-1 du code pénal, n'est pas suffisamment définie et est inintelligible. Ils considèrent également que la condition tenant à ce que l'auteur ait pour but de porter atteinte à l'intégrité notamment « *psychique* » d'un agent des forces de l'ordre est floue.

Ils soutiennent également que les dispositions contestées, en tant qu'elles seraient susceptibles de s'appliquer au simple fait de filmer et de diffuser des images d'agents des forces de l'ordre dans le cadre de manifestations, portent atteinte au droit de manifester et à la liberté constitutionnellement protégée d'expression collective des idées et opinions.

Les députés requérants font en outre valoir que les dispositions contestées ne sont pas nécessaires car elles font double emploi avec d'autres infractions pénales répondant aux mêmes finalités, comme le délit de provocation à la commission de violences volontaires prévu à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou le délit de menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique, prévu à l'article 433-3 du code pénal.

Les mêmes parlementaires soutiennent enfin que les peines retenues par le législateur sont manifestement disproportionnées à la gravité des agissements qu'elles répriment.

Aucune de ces critiques n'est, selon le Gouvernement, fondée.

En premier lieu, le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines, qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire (décision n° 80-127 DC, 20 janvier 2981, cons. 7 ; décision n° 2010-604 DC, 25 févr. 2010, cons. 8).

Ainsi qu'il a été dit, l'élément matériel du délit créé par l'article 52 de la loi déférée correspond à tout acte provoquant, incitant ou encourageant autrui à identifier un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie nationale ou un agent des douanes prenant

part ou ayant pris part, selon le cas, à une opération de police ou une opération relevant de la direction générale des douanes et droits indirects. L'acte de provocation peut également tendre à identifier un membre de la famille de ce fonctionnaire, de ce militaire ou de cet agent des douanes.

Le délit n'est toutefois caractérisé qu'à la condition que l'auteur de la provocation ait agi dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique de la personne identifiée. Cette intention spéciale peut notamment résulter du contenu et de la tonalité de messages, d'inscriptions, de signes, d'enregistrements sonores, d'images ou de vidéogrammes comportant l'expression d'une volonté de punir, de venger, de châtier ou d'impressionner la personne dont l'identification est demandée, sans qu'il soit permis de se méprendre sur cette intention.

Il en résulte que le seul fait de demander son identité à un agent des forces de l'ordre ne suffit pas à caractériser l'infraction, en l'absence de provocation à l'identification de cet agent par des tiers dans un but malveillant. De même, le seul fait de photographier ou filmer des agents des forces de l'ordre participant à une opération de police ne saurait caractériser l'infraction.

En revanche, l'incrimination reposant sur une provocation à l'identification, et non sur l'identification elle-même, le délit est consommé indépendamment de toute identification effective et de tout acte de violence commis sur la personne de l'agent identifié ou de la famille de celui-ci.

La notion d'intégrité psychique mentionnée à l'article 226-4-1-1 n'est, pour le reste, entachée d'aucune imprécision. Il s'agit en effet d'une notion maniée de longue date par la législation pénale et la jurisprudence criminelle. Elle figure ainsi au chapitre II du titre II du livre II du code pénal intitulé : « *Des atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne* ». La Cour de cassation retient par ailleurs que les violences et voies de fait exercées volontairement incluent celles qui, « *sans atteindre matériellement la personne, sont cependant de nature à provoquer une sérieuse émotion* » (Crim. 19 févr. 1892, DP 1892. 1), un « *choc émotif* » ou une « *perturbation psychologique* » (Crim. 2 sept. 2005, n° 04-87.046, Bull. crim. n° 212).

En deuxième lieu, il appartient au juge, conformément au principe de légalité des délits et des peines, d'interpréter strictement les éléments constitutifs d'une infraction pénale (décision n° 98-399 DC, 5 mai 1998, cons. 8).

En instituant un délit de provocation malveillante à l'identification d'un agent des forces de l'ordre, le législateur n'a pas visé un comportement qui aurait déjà été susceptible de poursuites pénales sur le fondement d'autres qualifications, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants.

En effet, d'une part, les faits de provocation publique à la commission de certaines infractions pénales qui constituent, lorsque la provocation a été suivie d'effet, en vertu de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881, la complicité du crime ou du délit commis et, lorsque la provocation n'a pas été suivie d'effet, en vertu de l'article 24 de la même loi, un délit pénal autonome, ne peuvent être commis qu'au moyen de certains modes de publicité limitativement énumérés, à savoir « *soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou*

exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ».

Si cette provocation publique peut être commise par « *tout moyen de communication au public par voie électronique* », ce qui englobe l'utilisation du réseau internet (Crim., 10 mai 2005, n° 04-84.705, Bull. crim. 2005, n° 144), la Cour de cassation juge que « *ne constituent pas des injures publiques celles diffusées sur un compte de réseau social accessible aux seules personnes agréées, en nombre très restreint, par l'auteur des propos injurieux, et qui forment entre elles une communauté d'intérêts* » (Crim. 10 avril 2013, n° 11-19.530, Bull. 2013, I, n° 70), la notion de publicité étant la même pour les injures publiques que celle que mentionne l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881, auquel renvoie par ailleurs l'article 24 de cette loi.

Il en résulte que la provocation malveillante à l'identification d'un agent des forces de l'ordre au moyen de messages postés sur un réseau social « fermé », accessible à un nombre restreint de personnes formant entre elles une communauté d'intérêts, serait punissable sur le fondement de l'infraction créée par la loi déférée, alors qu'elle ne le serait pas sur le fondement de la loi de 1881.

D'autre part et en tout état de cause, le délit de l'article 226-4-1-1 est un délit de provocation malveillante à l'identification, cette identification n'étant pas en elle-même constitutive d'une infraction pénale, alors que les provocations publiques mentionnées aux articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881 doivent tendre directement à la commission d'infractions pénales déterminées.

Le principe d'interprétation stricte de la loi pénale fait obstacle à ce que l'on considère que les éléments constitutifs de ces différentes infractions seraient identiques. Il en va de même pour le délit de menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique, prévu à l'article 433-3 du code pénal, dont les éléments constitutifs sont distincts.

En troisième lieu, les restrictions apportées à l'exercice de la liberté d'expression et de communication garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 15).

Ainsi qu'il a été dit, le simple fait de photographier ou filmer un agent des forces de l'ordre en intervention et de diffuser ces images ne saurait constituer un commencement d'exécution de l'infraction prévue à l'article 226-4-1-1 du code pénal. Par suite, les agents impliqués dans l'exécution de l'opération de police ne sauraient légalement se prévaloir de ces dispositions pour saisir le matériel photographique ou audiovisuel de la personne concernée.

En quatrième lieu, les peines de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende retenues par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnées à la gravité des faits qu'elles entendent réprimer.

19. Sur l'article 53

L'article 53 de la loi déférée insère dans le code de la sécurité intérieure un article L. 315-3 aux termes duquel : « *Le fait pour un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale de porter son arme hors service dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ne peut lui être opposé lors de l'accès à un établissement recevant du public* ».

Les députés requérants soutiennent qu'en adoptant cet article, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, le droit au repos et au loisir des fonctionnaires et militaires concernés, qui découle des dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Ils soutiennent également que l'article 53 porte une atteinte non justifiée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre des exploitants d'établissements recevant du public.

Enfin, ils font valoir, de manière plus générale, que le rapport bénéfice/risque d'une telle disposition, qui aura pour effet d'entraîner une « *prolifération des armes dans l'espace public, y compris dans le monde de la nuit et dans les débits de boisson* », est incertain et aurait mérité d'être davantage analysé.

Les sénateurs requérants soutiennent, quant à eux, que le législateur n'a pas suffisamment exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques en se bornant à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la définition des conditions dans lesquelles un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale peut porter une arme hors service, alors que le port d'arme en dehors du service, pendant des temps de repos, n'est pas dénué de risque pour l'ordre public au regard de l'usage qui pourrait être fait de cette arme.

En premier lieu, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la définition des conditions dans lesquelles un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale peut être autorisé à porter son arme hors service est sans fondement, les dispositions contestées n'ayant pas pour objet de définir les conditions légales du port d'arme hors service mais seulement d'interdire au propriétaire ou à l'exploitant d'un établissement recevant du public de refuser l'accès à son établissement au motif que le fonctionnaire ou le militaire porte son arme de service.

Les règles relatives à l'usage des armes par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité sont définies à l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. En dehors du service, l'usage des armes est régi par les règles générales relatives à l'état de légitime défense et à l'état de nécessité, dans les conditions définies par les articles 122-5 et 122-7 du code pénal.

En deuxième lieu, le grief tiré de ce qu'en autorisant un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie à porter son arme hors service, les dispositions contestées méconnaîtraient le droit au repos garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 en imposant à l'agent un service permanent manque en fait, dès lors qu'il n'en résulte nullement l'obligation pour un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale de porter son arme hors service.

En troisième lieu, aucune sanction n'étant prévue en cas de méconnaissance de l'interdiction définie par l'article L. 315-3 du code de la sécurité intérieure, le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient une atteinte excessive au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre eu égard aux sujétions imposées au propriétaire ou à l'exploitant d'un établissement recevant du public ne peut qu'être écarté.

20. Sur l'article 61

L'article 61 de la loi déférée prévoit qu'à titre expérimental et pour une durée de trois ans, les opérateurs de transport public ferroviaire de voyageurs sont autorisés à mettre en œuvre la captation, la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique et dans des lieux ouverts au public, au moyen de caméras frontales embarquées sur les matériels roulants qu'ils exploitent. La finalité exclusive de ces traitements est d'assurer la prévention et l'analyse des accidents ferroviaires, ainsi que la formation des personnels de conduite et de leur hiérarchie.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative, le législateur s'étant abstenu d'instituer des garanties permettant de limiter l'accès aux enregistrements à des agents spécialement habilités et d'assurer le respect de la vie privée des personnes qui seraient filmées.

Toutefois, le législateur ne s'est nullement abstenu d'encadrer l'expérimentation qu'il a autorisée. Il en a déterminé le champ, la durée et la finalité. Il a également fixé une durée de conservation des données à caractère personnel, posé une règle d'information du public par une signalétique spécifique, rappelé que les enregistrements étaient soumis à la loi du 6 janvier 1978 précitée et renvoyé à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la détermination des modalités d'application et d'utilisation des données collectées, y compris les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images.

21. Sur l'article 62

L'article L. 1632-2 du code des transports définit les conditions dans lesquelles l'autorité organisatrice de transport et l'exploitant de service de transport autorisent la transmission aux forces de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs.

L'article 62 de la loi déférée modifie respectivement les premier et deuxième alinéas de cet article. D'une part, il prévoit que la transmission sera désormais autorisée lors de circonstances faisant redouter « *une atteinte aux biens ou aux personnes* » et non plus lors de circonstances faisant redouter « *la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes* ». D'autre part, alors que le texte en vigueur prévoit que la transmission « *s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale* », l'article 62 précise que la transmission « *peut s'effectuer* » en temps réel et que c'est dans ce cas qu'elle est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre.

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, en ce qu'elles institueraient une « *surveillance généralisée des transports publics par les forces de l'ordre* », dès lors que la transmission des images de vidéosurveillance pourrait dorénavant s'effectuer, en temps réel comme en différé, en considération d'un simple risque d'atteinte aux biens ou aux personnes, sans que cette atteinte ne présente une imminence ou un caractère de gravité particuliers.

Toutefois, l'article 62 ne modifie rien aux règles de mise en œuvre des systèmes de vidéoprotection par les gestionnaires d'infrastructures et exploitants de transports collectifs. Il ne fait qu'étendre de manière marginale la nature des images captées par leurs systèmes que les

entreprises de transport public de voyageurs sont autorisées à transmettre aux forces de l'ordre. Ces dispositions, qui répondent à l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, ne portent par suite aucune atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, quand bien même elles permettent aux forces de l'ordre de visionner en continu certaines emprises des réseaux de transport public et d'accéder en différé aux images collectées.

Elles sont en outre complémentaires de celles de l'article 44 de la loi déférée autorisant certains agents des services de sécurité interne de la RATP et de la SNCF affectés au sein de la salle d'information et de commandement de l'Etat à visionner les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs relevant respectivement de leur compétence.

II. Sur les autres dispositions

1. Sur l'article 38

L'article 38 de la loi adoptée habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi déférée, toute mesure relevant du domaine de la loi visant « *à adapter les modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité, afin notamment de modifier la composition de son collège et les missions des commissions d'agrément et de contrôle et d'étendre les pouvoirs exécutifs du directeur de l'établissement public et les prérogatives de ses agents de contrôle* ».

L'article 38 de la Constitution doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances et leurs domaines d'intervention (décision n° 86-207 DC, 26 juin 1986, cons. 13).

La seule occurrence de l'adverbe « *notamment* », précédant l'énumération des finalités des mesures devant être prises par ordonnance ne suffit pas à méconnaître ces principes, ainsi qu'en témoigne votre jurisprudence, notamment votre décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 (paragr. 94), à propos de l'article 110 de la loi de modernisation de la justice du XXIe siècle qui contenait un double « notamment », et votre décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017 (paragr. 13).

En outre, s'agissant d'une réforme d'ampleur du Conseil national des activités privées de sécurité, il serait regrettable d'interdire toute modification des modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions qui serait en lien avec les finalités qui ont été définies.

2. Sur l'article 39

L'article 39 de la loi adoptée habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 24 mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant « *à modifier, d'une part, les modalités de formation à une activité privée de sécurité relevant du livre VI du code de la sécurité intérieure ainsi que les modalités d'examen et d'obtention des certifications professionnelles se rapportant à ces activités et, d'autre part, les conditions d'exercice et de contrôle des activités de formation aux activités privées de sécurité* ».

Il est constant que cet article mentionne le domaine d'intervention de l'ordonnance, mais pas sa finalité, laquelle était toutefois exposée dans l'exposé sommaire de l'amendement CL 391 déposé le 3 novembre 2020 par le Gouvernement, qui indiquait vouloir « *adapter les modalités d'obtention d'une certification professionnelle ainsi que les modalités de contrôle des formations aux activités privées de sécurité* » dans un « *objectif de professionnalisation des acteurs de la sécurité privée* ».

***

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.