R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

SÉNAT

Paris, le 21 avril 2021

Les Sénateurs soussignés

à

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les Membres
du Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier

75001 PARIS

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, nous avons l'honneur de vous déférer, la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, l'expression de mes sentiments respectueux.

Patrick KANNER
Président du groupe
Socialiste, Ecologiste
et Républicain

Eliane ASSASSI
Présidente du groupe Communiste
Républicain, Citoyen et Ecologiste

Guillaume GONTARD
Président du groupe
Écologiste, Solidarité et
Territoires

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 21 avril 2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, telle qu'elle a été adoptée conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par le Sénat le 7 avril, puis par l'Assemblée nationale le 15 avril 2021.

1. Cette loi est d'origine parlementaire, ce qui est exceptionnel pour une réforme d'une telle ampleur, laquelle n'a donc pu bénéficier ni d'une étude d'impact, ni de l'expertise du Conseil d'État, que l'article 39, al. 5 de la Constitution aurait pourtant rendu possible.

Elle interpelle dès son intitulé : les parlementaires ont été soucieux de préciser qu'elle était destinée à garantir la sécurité tout en *« préservant les libertés »*, comme si, dans leur esprit, il pouvait en aller autrement. Mais ce titre est un leurre : s'ils ont pris soin de le préciser expressément, c'est bien parce que la loi ne le prévoit pas effectivement.

Assurer la sécurité est le fondement même du pacte social, mais sa finalité est de garantir la liberté, non de l'asservir. Or, davantage qu'une loi de « sécurité globale », il s'agit d'une loi versant dans la « surveillance totale », qui privatise les missions de sécurité publique et dont nous n'avons eu de cesse de dénoncer les excès.

2. Si ces excès sont d'abord l'expression un choix politique et le ralliement du Gouvernement aux positions les plus sécuritaires défendues par la droite sénatoriale, beaucoup d'entre eux traduisent également un excès constitutionnel, que nous venons contester devant vous.

Ce ne sont pas moins de seize articles que nous vous demandons de déclarer contraires à la Constitution, pour des raisons diverses et exposées ci-après. Ces dispositions contestées concernent, en particulier, certains aspects de la réforme de la police municipale (I), de l'extension des prérogatives des agents privés de sécurité (II), de l'extension de la vidéosurveillance (III) et certaines dispositions relatives aux forces de sécurité intérieure (IV).

I. LA RÉFORME DE LA POLICE MUNICIPALE

3. Le Titre Ier de la loi que nous vous déférons réforme de nombreuses dispositions relatives à la police municipale, en étendant notamment leurs prérogatives et en introduisant une expérimentation, d'une durée de cinq ans. Cependant, les imprécisions de ce dispositif expérimental, prévu par l'article 1er, le font contrevenir au principe constitutionnel du placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire (A). De plus, la possibilité conférée aux agents de police municipale de procéder à l'inspection des bagages et aux palpations de sécurité lors de manifestations, quelle qu'en soit l'ampleur, est contraire à la Constitution (B).

A) L'extension expérimentale des prérogatives de police judiciaire des polices municipales et rurales

4. L'article 1er de la loi que nous vous déférons introduit un dispositif expérimental permettant que certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale puissent demander à ce que leurs agents de police municipale et gardes champêtres exercent des compétences de police judiciaire, identifiées par ce même article. Il s'agit notamment de la constatation de certains délits par procès-verbal, pourvu qu'elle ne nécessite pas d'actes d'enquête.

Le paragraphe VI. de cet article 1er les habilitent à relever l'identité des auteurs de ces délits, aux fins d'en dresser procès-verbal.

Les rapports et procès-verbaux qui sont ainsi dressés doivent être adressés sans délai aux Maires et, *« par l'intermédiaire des directeurs de police municipale ou des chefs de service de police municipale dûment habilités, au procureur de la République »* (*article 1er, § II., al.1er*). De plus, *« une copie de ces documents est adressée sans délai aux officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents »* (*article 1er, § II., al. 2*).

Le paragraphe VIII. de cet article prévoit que, pour pouvoir transmettre ces rapports et procès-verbaux au procureur de la République, *« les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale doivent [...] y être habilités personnellement par une décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort duquel est affecté le*

fonctionnaire, après avoir suivi une formation et satisfait à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État ».

Enfin, le dernier alinéa de ce même paragraphe VIII. prévoit que, *« sans préjudice de l'autorité hiérarchique exercée par le maire, dans l'exercice des missions prévues au présent VIII, les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale sont 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 du siège de leur fonction dans les conditions prévues aux articles 224 à 230 du code de procédure pénale ».*

Ce dispositif expérimental porte atteinte au principe constitutionnel du placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

5. Le principe du placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire résulte de l'article 66 de la Constitution et il a valeur constitutionnelle (*décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, Rec. p. 122*).

Vous en avez notamment déduit que *« l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire 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 »* (*même décision*).

Dans cette décision, vous avez ainsi jugé que confier le pouvoir de procéder à des contrôles et vérifications d'identité dans le cadre de missions de police judiciaire à des agents de police municipale était contraire à la Constitution, car, *« relevant des autorités communales, [ils] ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire »* (*même décision*).

Dans cette même décision, alors que la loi qui vous était soumise conférait *« la qualité d'agent de police judiciaire aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale »*, vous avez retenu qu'elle méconnaissait l'article 66 de la Constitution, car elle ne les mettait pas *« à la disposition des officiers de police judiciaire »* (*même décision*).

6. Le dispositif expérimental prévu par l'article 1er de la loi déférée paraît avoir tenu compte des exigences constitutionnelles que vous avez identifiées. Il demeure cependant imparfait et imprécis, le portant à y contrevenir.

D'une part, la seule obligation d'adresser copie des rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et gardes champêtres aux officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents (prévue par le paragraphe II., al. 2) ne permet pas de déduire que les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale, sous l'autorité desquels agissent les agents de police municipale, sont placés à la disposition de ces officiers de police judiciaire.

D'autre part, les dispositions contestées veillent à préciser que les agents de police municipale ne peuvent que « *constater par procès-verbal* » certains délits, pourvu qu'ils « *ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête* » (*paragraphe V., al. 1er*) et que, s'ils « *sont habilités à relever l'identité des auteurs des délits* », ce n'est qu'aux « *fins d'en dresser procès-verbal* » (*paragraphe VI., al. 1er*).

Pour autant, faute, pour les dispositions litigieuses, d'avoir expressément précisé que la constatation ne pouvait concerner que des cas de délits flagrants, même la simple constatation est susceptible de constituer un début d'acte d'enquête.

En effet, comment identifier, par exemple, les auteurs d'un acte de destruction ou de dégradation de bien, hormis le cas de délit flagrant, prévu et réprimé par l'article 322-1 du code pénal, dont le paragraphe V., 7° permet la constatation par les agents de police municipale ?

7. Enfin, l'habilitation personnelle par le procureur général du ressort compétent dont doivent bénéficier les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale pour pouvoir transmettre au procureur de la République les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres (prévue par le paragraphe VIII., al. 1er) ne permet pas davantage d'en déduire qu'ils sont placés à la disposition de ces officiers de police judiciaire.

De plus et surtout, si cette habilitation personnelle permet de placer les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, notamment en vertu du dernier alinéa du paragraphe VIII. de l'article contesté, elle peut parfaitement ne pas être octroyée, ou être suspendue ou retirée.

Or la lecture littérale du paragraphe VIII., al. 1er laisserait supposer que lesdits directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale ne sont plus en droit de transmettre les rapports et procès-verbaux au procureur de la République, dès qu'ils ne disposent plus de l'habilitation personnelle. C'est ce qui résulte des termes « *les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale* ***doivent, pour transmettre*** *au procureur de la République les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres et faire procéder à l'immobilisation d'un véhicule, en application des II et III,* ***y être habilités personnellement*** ».

Dans ce cas, selon une même lecture littérale du paragraphe VIII., al. 6 (*art. 1er, al. 36 de la loi déférée*), ils ne seraient plus placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, sans que la loi ne prévoie expressément que cette absence, ce retrait ou cette suspension de l'habilitation empêche les agents de police municipale de procéder aux constatations auxquelles les habilite l'article 1er litigieux.

Dans cette hypothèse, l'autorité judiciaire et, en particulier, le procureur de la République ne seraient plus informés des délits ainsi constatés.

Par conséquent, les actes de police judiciaire accomplis par les agents de police municipale ne seraient plus placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, comme l'impose pourtant l'article 66 de la Constitution.

En laissant plusieurs possibilités que des actes de police judiciaire ne soient pas placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, tant par le début d'actes d'enquête qu'ils supposent que par l'absence d'une obligation de transmission de tout rapport et tout procès-verbal au procureur de la République, même en cas d'absence d'habilitation personnelle des directeurs de police municipale et des chefs de service de police municipale concernés, le dispositif expérimental prévu à l'article 1er de la loi déférée contrevient à ce principe constitutionnel.

Vous devrez donc déclarer cet article 1er contraire à la Constitution.

B) L'extension expérimentale des prérogatives de police judiciaire des polices municipales et rurales

8. L'article 4 de la loi déférée étend les prérogatives des agents de la police municipale, en matière d'inspection visuelle des bagages et de leur fouille, sous réserve du consentement de leur propriétaire, ainsi que de palpations de sécurité, sous la même réserve.

Elles sont actuellement limitées à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, à la sécurité des périmètres de protection d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme en raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation (*article L. 226-1 du code de sécurité intérieure*), ainsi qu'à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 personnes, donc d'une certaine ampleur.

L'article litigieux fait disparaître cette dernière limite, permettant que l'inspection visuelle et, le cas échéant, la fouille des bagages et les palpations de sécurité puissent être effectuées pour la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle, quelle qu'en soit l'ampleur.

Cette extension porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'aller et de venir (a) ainsi qu'au principe d'égalité (b).

a) Sur la violation du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir

9. Le droit au respect de la vie privée est une exigence constitutionnelle issue de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, tandis que la liberté d'aller et de venir est une composante de la liberté personnelle, protégée par les articles 2

et 4 de la même Déclaration (*décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]*).

Vous reconnaissez fort justement que le législateur est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et que, dans le cadre de cette mission, il lui appartient « *d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect [de ces] droits et libertés* » (*même décision*).

Lorsque vous contrôlez la constitutionnalité de telles prérogatives, vous veillez scrupuleusement à l'équilibre de cette conciliation, en prenant en compte, pour ce faire, leur finalité, les conditions dans lesquelles elles sont exercées et les garanties légales qui les encadrent (*décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*).

Dès lors que cette conciliation n'est pas équilibrée, vous n'hésitez pas à déclarer le dispositif contraire à la Constitution (*décision n° 2017-677 QPC du 1er décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme [Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence]*).

10. En l'espèce, l'octroi d'une telle prérogative aux agents de police municipale pour sécuriser une manifestation sportive, récréative ou culturelle, quelle qu'en soit l'ampleur, paraît disproportionné.

En effet, cet élargissement permettra aux agents de police municipal, dans tous les villages de France, de procéder à l'inspection visuelle de tous les bagages, lors de la moindre manifestation sportive, récréative ou culturelle. Ainsi, le match de foot des enfants, le théâtre de rue, la présence d'un musicien sur la place du village pourront être le prétexte à cette inspection visuelle.

Elle pourrait même déboucher sur une fouille et une palpation de sécurité, sous réserve du consentement de la personne concernée. Mais cette dernière aura-t-elle effectivement le courage de refuser, sachant qu'il y a de fortes raisons de penser qu'elle sera appelée à croiser à nouveau, presque quotidiennement, l'agent de police municipal en question ?

Parallèlement, si l'organisation d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle d'une certaine ampleur (rassemblant plus de 300 personnes) justifie pleinement que soient déployées des mesures strictes de prévention des atteintes à l'ordre public, en raison des troubles qui pourraient naître ou qui pourraient être justifiés par une affluence massive de personnes, l'organisation d'une manifestation de (très) faible ampleur ne le justifie nullement. N'oublions pas que, parfois, ces manifestations ne rassemblent qu'à peine quelques dizaines de personnes, voire moins.

Par conséquent, l'article 4 de la loi déférée n'opère pas une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect du droit au

respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir. Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

b) *Sur la violation du principe d'égalité*

11. Si vous ne deviez pas être convaincus par cette argumentation, vous le serez alors par la violation, par ce même article, du principe d'égalité, vous conduisant, *a minima*, à prononcer une réserve d'interprétation, ainsi que vous avez déjà pu le faire dans le passé.

Le principe d'égalité est préservé par plusieurs dispositions constitutionnelles et, en particulier, par l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui dispose que la loi *« doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse »*.

Nous savons que, selon votre jurisprudence constante, *« 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 »* (*mentionnée dans votre décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, précitée*).

À ce propos, vous avez retenu que :

> *« S'il était loisible au législateur* ***de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre, au sein des périmètres de protection, les opérations*** *de contrôle de l'accès et de la circulation,* ***de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages*** *et de visite de véhicules, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des autorités de police judiciaire ou sous leur responsabilité* ***ne saurait s'opérer, conformément aux droits et libertés mentionnés ci-dessus, qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes*** *»*
>
> *Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, précitée*

Or il est constant que la loi ne fixe aucun critère justifiant de procéder aux contrôles précédemment mentionnés (inspection visuelle et fouille des bagages, palpations de sécurité). Si la réserve d'interprétation énoncée dans la décision précitée vaut toujours pour les périmètres de sécurité, elle ne vaut pas à l'égard de la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle.

Sous l'égide du droit en vigueur, vous n'avez pas encore eu l'occasion d'énoncer cette réserve d'interprétation, mais l'on pouvait admettre que l'exercice de ces prérogatives par les agents de police municipale, pour la sécurité des seules manifestations sportive, récréatives ou culturelles d'une certaine ampleur, pouvait constituer un critère. Dès lors qu'elles peuvent être exercées pour tout type de manifestation, qu'elle qu'en soit l'ampleur, il est nécessaire de rappeler que ces prérogatives ne peuvent s'exercer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination.

Par conséquent, si vous ne deviez pas juger cet article 4 contraire à la Constitution pour les motifs précédemment invoqués, au moins devrez-vous énoncer cette réserve d'interprétation afin de préserver le principe d'égalité.

II. L'EXTENSION DES PRÉROGATIVES DES AGENTS DE SÉCURITÉ PRIVÉE

12. Le Titre II de la loi que nous vous déférons introduit de nouvelles dispositions relatives au secteur de la sécurité privée. Ainsi, les missions de surveillance dont peuvent être chargés les agents de sécurité privée sont étendues aux actes de terrorisme (A), l'habilitation et l'agrément dont doivent bénéficier ces mêmes agents pour pouvoir procéder à des palpations de sécurité sont supprimés (B), ils peuvent utiliser des radars anti-drones et exploiter les informations ainsi recueillies (C). Enfin, le pouvoir de sanction du Conseil national des activités privées de sécurité (CNPAS) est étendu à l'égard des salariés des entreprises de sécurité privée (D).

A) L'extension des missions de surveillance aux actes de terrorisme

13. L'article 29 de la loi que nous vous déférons permet d'étendre les missions de surveillance, même itinérantes, qui peuvent être confiées aux agents de sécurité privée par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, en vertu de l'article L. 613-1, al. 2 du code de la sécurité intérieure.

Actuellement restreintes aux vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde, ces missions de surveillance pourront également concerner les actes de terrorisme visant ces mêmes biens.

Confier une telle mission à des agents de sécurité contrevient à l'exigence d'une force publique pour la garantie des droits.

14. L'article 12 de la Déclaration de 1789 dispose que *« 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 en avez déduit *« 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 » (décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, Association nationale des supporters [Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion]).*

Si nous avons bien conscience qu'exercer une mission de surveillance d'un bien dont un agent de sécurité privée à la garde contre des actes de terrorisme ne saurait constituer une

mission de police administrative *générale*, nous pensons néanmoins que la préservation face aux *actes de terrorisme* occupe une place très particulière, qui ne permet pas de l'assimiler à des actes de vol, de dégradation ou d'effraction.

Vous reconnaissez d'ailleurs que l'objectif de lutte contre le terrorisme participe, en tant que tel, de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, ce qui lui confère ainsi une place particulière, y compris au regard de sa valeur constitutionnelle (*décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, précitée*).

15. Nous pensons ainsi qu'une telle mission ne saurait être confiée à des agents de sécurité privée, fussent-ils expressément et exceptionnellement autorisés par le préfet.

En effet, tant l'organisation que les effets d'actes de terrorisme connaissent une ampleur telle que les prévenir, les éviter, voire les poursuivre supposent nécessairement des moyens (techniques de renseignement, techniques spéciales d'enquête, mobilisation de forces spéciales pour procéder aux arrestations, etc.) qui ne peuvent échoir à une force privée, mais doivent relever de la force publique. En d'autres termes, la lutte contre le terrorisme, objectif de valeur constitutionnelle participant de celui, plus général, de prévention des atteintes à l'ordre public, ne peut que relever de la compétence des autorités et de la force publique, non de la force privée.

Ainsi, la lutte contre le terrorisme suppose de déployer des compétences « *inhérentes à la " force publique " nécessaire à la garantie des droits* », pour reprendre les termes de votre jurisprudence (*décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, précitée*).

Par conséquent, confier une telle mission de surveillance à des agents de sécurité privée contrevient aux exigences issues de l'article 12 de la Déclaration de 1789 et vous devrez donc déclarer l'article 29 de la loi déférée contraire à la Constitution.

B) La suppression de l'habilitation et de l'agrément pour pouvoir procéder à des palpations de sécurité

16. L'article 34 de la loi que nous vous déférons concerne les palpations de sécurité auxquelles peuvent procéder les agents de sécurité privée. Ces derniers peuvent actuellement y procéder sous de strictes conditions.

D'une part, selon l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, « *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 en application de l'article L. 226-1* », ces personnes peuvent y procéder, seulement avec le consentement exprès des personnes concernées et à la condition d'y être « ***spécialement habilitées à cet effet et agréées*** *par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État* ».

D'autre part, selon l'article L. 613-3 du même code, « *pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs* », elles peuvent y procéder, « *sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et avec le consentement exprès des personnes* », à la condition d'avoir été « *agréées par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État* ».

L'article 34 de la loi déférée tend à supprimer l'habilitation et l'agrément prévus par ces dispositions. Ce faisant, il prive de garanties légales suffisantes les exigences constitutionnelles du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir.

17. Ainsi que nous l'avons déjà relevé (*supra, § 9*), le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et de venir sont des exigences constitutionnelles issues des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Vous avez déjà eu à connaître de ces prérogatives ainsi octroyées aux agents de sécurité privée de procéder à des palpations de sécurité, lorsqu'elles ont été créées en 2003 (*décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure, Rec. p. 211*).

Pour en valider la conformité à la Constitution, vous avez notamment relevé « *qu'en les édictant, le législateur a posé des règles claires et précises* », parmi lesquelles il a imposé « ***une stricte procédure d'agrément*** *en vue d'habiliter des personnels de sécurité privés à participer à des opérations de contrôle* » (*même décision*).

La procédure d'agrément apparaît donc comme une « *stricte* » condition permettant de valider ces prérogatives, en admettant leur conformité à la Constitution. Elle est en effet une garantie légale assurant que les personnes pouvant procéder à ces palpations de sécurité disposent des qualités personnelles et professionnelles suffisantes, après avoir suivi la formation requise (laquelle ne peut suffire, à elle seule, à apporter les mêmes garanties).

Alors que ce type de contrôle par palpations engendre nécessairement une atteinte importante au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et de venir, par les attouchements corporels auxquels il donne lieu et à l'immobilisation de la personne concernée pendant le contrôle, il est indispensable, pour garantir le respect de ces exigences constitutionnelles, que la personne ayant droit d'y procéder soient préalablement soumises à un examen personnel, que permet la procédure d'agrément.

Par conséquent, en la supprimant purement et simplement et en ne prévoyant aucune procédure de substitution, l'article 34 de la loi déférée prive d'une garantie légale essentielle les exigences constitutionnelles du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir. Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

C) L'utilisation de radars anti-drones et l'exploitation des données recueillies

18. L'article 36 de la loi que nous vous déférons permet à des agents de sécurité privée d'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 »*.

De surcroît, *« ils peuvent **exploiter** et, si besoin, transmettre les informations recueillies aux services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale »* (*nouvel article L. 611-3 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 36, al. 2 de la loi déférée*).

Cette utilisation et cette exploitation peut avoir lieu sans la moindre habilitation ni le moindre agrément d'une autorité publique, donc sans que cette dernière n'en soit informée en quoi que ce soit, sauf à ce que l'agent de sécurité privée décide de transmettre les informations recueillies. L'information n'a alors lieu qu'*a posteriori*, non en amont du recours à de tels moyens.

L'utilisation de tels moyens par une personne privée contrevient à la nécessité d'une force publique pour la garantie des droits.

19. Comme nous l'avons précédemment relevé, la nécessité d'une force publique pour la garantie des droits est une exigence constitutionnelle découlant expressément de l'article 12 de la Déclaration de 1789 (*supra, § 14*).

Vous en avez notamment déduit qu'autoriser *« toute personne morale à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords " immédiats " de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique »* revenait à investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique (*décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, précitée*).

De telles dispositions rendent *« possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la " force publique " nécessaire à la garantie des droits »* et, pour cette raison, elles doivent être déclarés contraires à la Constitution (même *décision*).

20. Ce qui vaut à l'égard de vidéoprotection vaut tout autant – et peut-être même davantage – à l'égard de radars de détection de drones.

Ces derniers peuvent avoir des portées de détection particulièrement élevées, qui pourraient dépasser largement les abords immédiats des biens dont les agents de sécurité privée ont la garde, sans que la loi ne prévoie la moindre limite.

Ainsi, sous couvert de cette protection, des agents de sécurité privée et les sociétés qui les emploient pourraient se livrer à une surveillance territorialement bien plus étendue.

De même, si l'article litigieux autorise l'utilisation de radars *« permettant la détection [...] des aéronefs circulant sans personne à bord »*, rien n'interdit qu'ils ne permettent la détection de tout autre engin. En effet, la loi n'apporte aucune garantie ni aucune restriction sur l'utilisation qui peut être faite de ces radars.

Enfin, cet article autorise les agents de sécurité privée à *« exploiter [...] les informations recueillies »*, sans apporter aucune précision sur le sens qu'il faut donner à cette exploitation.

S'agit-il d'examiner la trajectoire des drones ? Leur origine ? Leur propriétaire ? Les intentions de ce dernier ? Autant d'interrogations qui pourraient conduire ces agents de sécurité privée à se livrer à une véritable enquête, sans nullement avoir l'obligation d'informer les services de l'État, puisque la transfmission des informations demeure une simple faculté.

Pour toutes ces raisons, ce nouvel article L. 611-3 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article contesté, revient à déléguer à une personne privée une mission de surveillance de l'espace public, en violation de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

D) L'extension du pouvoir de sanction du CNAPS

21. Sans concerner directement les prérogatives des agents de sécurité privée, l'article 21 de la loi que nous vous déférons révise les sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées à l'encontre des personnes physiques et des personnes morales exerçant ces activités.

Cet article tend ainsi à alourdir ces sanctions, en portant de cinq à sept ans la possibilité d'une interdiction temporaire d'exercer et en étendant la possibilité d'infliger des sanctions financières aux personnes physiques salariées des entreprises de sécurité privée, à hauteur d'une pénalité maximale de 7 500 €.

C'est particulièrement cette extension de la possibilité d'une pénalité financière à l'encontre de personnes physiques salariées que nous contestons, en ce qu'elle viole le principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

22. Le principe de nécessité et de proportionnalité des peines résulte expressément de l'article 8 de la Déclaration de 1789, qui dispose que *« la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires »*.

Puisant son origine dans le droit pénal, vous en reconnaissez l'application à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

Ainsi, selon votre jurisprudence désormais bien établie, vous retenez que *« le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction »* (*décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, Rec. p. 45*).

Vous veillez alors à ce que *« l'exercice de ce pouvoir [soit] assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis »* (*décision n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019, M. Windy B. [Compétence de l'agence française de lutte contre le dopage pour prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des personnes non licenciées]*).

Parmi ces droits et libertés constitutionnellement garantis, vous veillez à ce que le principe de proportionnalité soit respecté, même si vous ne disposez pas d'un *« pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement »*. Ainsi, il vous incombe seulement de vous *« assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue »* (*décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, M. Smaïn Q. et autre [Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation], Rec. p. 938*).

Vous opérez ce contrôle également à l'égard des sanctions disciplinaires (*décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, M. Joël M. [Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer]*).

23. Par ailleurs, vous êtes surtout vigilants afin que l'éventuel cumul de sanctions ne puisse pas engendrer un caractère disproportionné.

À ce titre, vous aviez initialement retenu que *« la loi peut sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter une autorité administrative indépendante de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission ; qu'il appartient toutefois au législateur d'assortir l'exercice de ces pouvoirs de sanction de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier* ***une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale*** *»* (*décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, Loi de réglementation des télécommunications, Rec. p. 99*).

Votre jurisprudence est désormais plus précise et vous assortissez la possibilité de cumuler une sanction disciplinaire avec une sanction pénale à deux conditions.

D'une part, « *ces cumuls éventuels de poursuites et de sanctions doivent, en tout état de cause, respecter le principe de nécessité des délits et des peines, qui implique* ***qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits****, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* » (*décision n° 2016-550 QPC du 1er juillet 2016, M. Stéphane R. et autre [Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière]*).

D'autre part, « *lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, 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****. Il appartient donc aux autorités juridictionnelles compétentes de veiller au respect de cette exigence et de tenir compte, lorsqu'elles se prononcent, des sanctions de même nature antérieurement infligées* » (*même décision*).

Par conséquent, en cas de possible cumul de poursuites et de sanctions disciplinaires et pénales, le principe de nécessité et de proportionnalité des peines interdit qu'une même personne fasse l'objet de plusieurs sanctions de même nature (par exemple pécuniaires) pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux et, lorsque tel n'est pas le cas et que des sanctions prononcées pour un même fait peuvent se cumuler, le montant global des sanctions ne peut pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

24. L'extension, par l'article 21 de la loi déférée, de la possibilité d'une sanction pécuniaire à l'égard de personnes physiques salariées d'une entreprise de sécurité revêt un caractère non nécessaire et disproportionné.

En premier lieu, cette mesure pourrait notamment permettre de sanctionner plus efficacement les salariés qui travaillent sans carte professionnelle, mais elle constituerait une entorse au principe, consacré en droit du travail, de prohibition des pénalités financières infligées aux salariés qui ont commis une faute disciplinaire (*inscrit expressément à l'article L. 1331-2 du code du travail : « Les amendes ou autres sanctions pécuniaires sont interdites. —Toute disposition ou stipulation contraire est réputée non écrite »*).

Le salaire constitue le plus souvent l'unique ressource du travailleur, ce qui justifie qu'il ne puisse être réduit lorsque la prestation de travail a été fournie.

En deuxième lieu, la modestie des salaires versés dans le secteur de la sécurité privée, dont les salariés sont généralement rémunérés au SMIC, fait apparaître une telle sanction disciplinaire comme manifestement disproportionnée, en ce qu'elle priverait le salarié des ressources nécessaires à sa subsistance pendant plusieurs mois.

25. En troisième lieu, il est vraisemblable que cette sanction disciplinaire soit se trompe de cible, soit se cumule exactement avec une sanction pénale, pour des faits rigoureusement identiques.

En effet, lors du recrutement d'un salarié, il incombe juridiquement à l'employeur de s'assurer du respect, par son employé, de l'exigence de détenir une carte professionnelle. S'il n'en dispose pas mais qu'il est néanmoins recruté, il est donc peu probable que ce soit à l'insu de son employeur.

Il est ainsi légitime que l'employeur assume la responsabilité de cette infraction, de la même façon que c'est l'entreprise, non le salarié, qui est financièrement sanctionnée en cas de travail clandestin.

À l'inverse, si l'employeur a été abusé par son employé, le salarié a d'abord vocation à être sanctionné par un licenciement pour faute grave, qui entraîne son départ immédiat et le prive de son indemnité de licenciement. Le CNAPS peut alors prononcer des sanctions, dont l'interdiction temporaire d'exercice qui a également pour effet de priver le contrevenant de sa source de revenus.

Surtout, le salarié peut alors faire l'objet de poursuites pénales, sur le fondement des articles L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure qui punissent d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de conclure un contrat de travail sans être titulaire de la carte professionnelle pour travailler dans une entreprise.

26. Par conséquent, l'instauration d'une sanction disciplinaire pécuniaire à l'encontre d'un salarié, en particulier lorsqu'il s'agit de sanctionner le défaut de carte professionnelle et à supposer qu'il soit le véritable responsable, donc le seul répréhensible de cette faute, peut se cumuler avec une sanction pénale, revêtant également une dimension pécuniaire et qui est plus lourde que la sanction disciplinaire encourue.

Il ressort de tous ces éléments que l'extension, par l'article 21 de la loi contestée, de la possibilité d'une sanction disciplinaire d'un montant de 7 500 € à l'égard de personnes physiques salariées d'une entreprise de sécurité privée apparaît non nécessaire et manifestement disproportionnée, notamment en ce qu'elle vise à réprimer des comportements dont le salarié ne serait pas le véritable responsable et, surtout, en ce qu'il existe une sanction pénale permettant de sanctionner les mêmes faits.

Une même personne pourrait alors faire l'objet de poursuites et de sanctions différentes, conduisant à des sanctions de même nature pour des mêmes faits, ce que vous reconnaissez comme contraire au principe de nécessité et de proportionnalité des peines (*décision n° 2016-550 QPC du 1er juillet 2016, précitée*).

Vous devrez donc déclarer cet article 21 de la loi déférée contraire à la Constitution, en ce qu'il viole l'article 8 de la Déclaration de 1789.

III. L'EXTENSION DE LA VIDÉOSURVEILLANCE

27. Le Titre III de la loi que nous vous déférons étend substantiellement les possibilités de recourir à la vidéoprotection et à la captation d'images. Ainsi, le visionnage des images est globalement étendu aux agents de police municipale (A), la vidéosurveillance pourra être installée dans les cellules de garde à vue et dans les chambres d'isolement des centres de rétention administrative (B), les raisons et les conditions de transmission aux forces de police des images réalisées en vue de la protection des copropriétés d'habitation ou dans le cadre des transports publics des voyageurs sont assouplies (C), tout comme le sont les conditions d'utilisation des caméras individuelles dont peuvent être dotées les forces de police (D), tandis que la surveillance par drones ou par caméras embarquées est autorisée et assouplie (E).

A) L'extension du droit de visionnage des images de vidéosurveillance

28. L'article 40 de la loi que nous vous déférons confère aux services de police municipale ainsi qu'aux agents individuellement désignés et dûment habilités de la ville de Paris le droit de visionner les images des systèmes de vidéoprotection installée sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public.

L'article L. 252-2 du code de la sécurité intérieure limite actuellement l'accès à ces images aux seuls « *agents de l'autorité publique individuellement désignés et habilités des services de police et de gendarmerie nationale* », tandis que l'article L. 252-3 du même code étend ce droit aux « *agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales ainsi que des douanes et des services d'incendie et de secours* ».

L'extension du droit de visionnage aux services de police municipale va substantiellement augmenter le nombre de personnes à même de pouvoir accéder à ces images, parmi lesquelles un nombre considérable de personnes qui ne sont pas directement subordonnées à l'autorité hiérarchique de l'État, mais à celle du Maire.

En raison du risque important d'intrusion dans la vie privée que constituent ces systèmes de vidéosurveillance, nous pensons que cette extension impose au législateur d'apporter des garanties plus précises quant au traitement des enregistrements, leur sécurité, les raisons d'y accéder et la traçabilité des accès aux images.

En ne le faisant pas et en renvoyant au contraire au décret le soin de préciser « *les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images* » (*article 40, 3°, c) de la loi déférée*), le législateur est resté en-deçà de sa compétence.

29. L'article 34 de la Constitution prévoit que *« la loi fixe les règles concernant : [...] les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »*.

Ainsi que nous l'avons préalablement rappelé (*supra, § 9*), le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et de venir sont des principes constitutionnels issus des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. S'il est loisible au législateur d'y apporter les restrictions requises par la poursuite d'objectifs de valeur constitutionnelle, c'est à la condition de ne pas priver ces exigences constitutionnelles de garanties légales.

Vous avez admis la possibilité, pour le législateur et pour répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, d'habiliter le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police, à autoriser l'installation de systèmes de vidéosurveillance assurant la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique ou dans des lieux et établissements ouverts au public particulièrement exposés à des dangers d'agression ou de vol, afin d'y assurer la sécurité des personnes et des biens.

Ce faisant, vous avez toutefois relevé que *« la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles »*, telles que la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile (*décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. p. 170*).

Afin de valider cette possibilité de recourir à la vidéosurveillance, vous avez relevé les nombreuses garanties que prévoyait la loi, parmi lesquelles l'exigence législative que *« l'autorisation préfectorale prescrive **toutes les précautions utiles**, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et quant aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi »* (*même décision*).

Pour déclarer l'application exceptionnelle (à l'époque de votre décision) de la règle du « silence de l'administration vaut acceptation », vous avez souligné que, *« compte tenu **des risques que peut comporter pour la liberté individuelle** l'installation de systèmes de vidéosurveillance, [le législateur] ne peut subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales les principes constitutionnels ci-dessus rappelés »* (*même décision*).

30. En autorisant désormais tout agent de la police municipale, pourvu, certes, qu'il soit dûment habilité (mais sans nullement prévoir les conditions de cette habilitation, notamment en lien avec une éventuelle formation), à visionner des images de vidéosurveillance, le législateur étend considérablement le nombre de personnes pouvant y accéder, sans que l'État soit directement en mesure de contrôler les agissements desdits agents, qui ne sont pas directement placés sous son autorité hiérarchique.

Au contraire, placés sous l'autorité hiérarchique du Maire, nul ne peut garantir que ce dernier n'ordonne à ses agents de lui transmettre des informations obtenues lors des

visionnages, afin de s'en servir soit à des fins de préservation de la sécurité publique sur sa commune, soit, pis, à des fins politiques. Aucune garantie n'est prévue pour la loi pour empêcher une telle pratique.

Par conséquent, pour reprendre les termes mêmes de votre jurisprudence, « *compte tenu des risques que peut comporter pour la liberté individuelle l'installation de systèmes de vidéosurveillance* » et le visionnage des images enregistrées, il paraît indispensable que le législateur lui-même prévoie les garanties assurant la sécurité des enregistrements et la traçabilité des accès aux images.

En procédant par renvoi au décret, donc au pouvoir réglementaire, il ne fixe pas « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », ainsi que le lui impose l'article 34 de la Constitution. Il demeure donc en-deçà de sa compétence et commet une incompétence négative, tout en ne prévoyant pas les garanties légales nécessaires au respect des exigences constitutionnelles du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir.

Pour toutes ces raisons, vous devrez déclarer cet article 40 de la loi déférée contraire à la Constitution.

B) La vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et les chambres d'isolement des centres de rétention administrative

31. L'article 41 de la loi que nous vous déférons permet d'installer des systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue ou les chambres d'isolement des centres de rétention administrative. Ces systèmes doivent permettre de contrôler par vidéosurveillance les personnes qui sont placées ou retenues en ces lieux, dès lors qu'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. Ils doivent également permettre de collecter des preuves dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives, pour des faits survenus lors de la rétention administrative ou de la garde à vue.

La décision de placement de la personne concernée sous vidéosurveillance est décidée par le chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés, pour une durée de quarante-huit heures. Elle est renouvelable.

Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de la mesure ainsi que de son renouvellement. Il peut y mettre fin à tout moment.

32. Ce dispositif s'inspire de ce qui est actuellement en vigueur, depuis la loi du 22 juillet 2016 et régi par l'article 58-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

Ce dernier concerne les « *cellules de détention dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice,* ***faisant l'objet d'une mesure d'isolement****, 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*** » (*article 58-1, al. 2 de la loi du 24 novembre 2009, précitée*).

De plus, les cellules de détention concernées ne peuvent être que celles « *hébergeant des personnes placées en détention provisoire, faisant l'objet* ***d'un mandat de dépôt criminel*** », tandis que cette vidéosurveillance ne peut « *être mis[e] en œuvre* ***qu'à titre exceptionnel*** » (*article 58-1, al. 4 de la loi du 24 novembre 2009, précitée*).

En réalité, ce dispositif avait été mis en place initialement afin d'éviter que le dernier survivant des attentats du 13 novembre 2015, Salah Abdeslam, ne mette fin à ses jours. Les circonstances étaient tout à fait exceptionnelles et les conditions de mises en œuvre, ainsi que les garanties apportées l'étaient tout autant et elles en témoignent.

Sa généralisation à toutes les cellules de garde à vue et à toutes les chambres d'isolement des centres de rétention administrative fait peser sur le droit au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée (a), tandis que les modalités de mise en œuvre de la décision de placement sous vidéosurveillance contreviennent au principe de la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire (b).

a) Sur la violation du droit au respect de la vie privée

33. Ainsi que nous l'avons déjà relevé (*supra, § 9*), le droit au respect de la vie privée est une exigence constitutionnelle issue de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Si le placement en garde à vue ou à l'isolement suppose, par définition, que certains droits et libertés de la personne concernée soient restreints, il ne saurait justifier pour autant qu'ils soient tous annihilés.

Vous avez ainsi retenu, à l'égard des personnes détenues (dont on peut considérer que la situation est plus restrictive encore que celles des personnes placées en garde à vue ou à l'isolement, puisqu'elles ont été condamnées), « *qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues ; que celles-ci* ***bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention*** *; qu'il en résulte que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces droits et libertés que la Constitution garantit et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ainsi que les finalités qui sont assignées à l'exécution des peines privatives de liberté* » (*décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, M. Angelo R. [Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires]*).

De plus, le placement en garde à vue, qui opère avant toute mise en examen à l'égard de personnes présumées innocentes, n'a pas tant une finalité répressive que préventive, permettant notamment d'éviter la destruction de preuves.

34. Or le placement sous vidéosurveillance est particulièrement intrusif dans la vie privée, quand bien même il s'agit d'une personne placée en garde à vue ou à l'isolement.

Même si l'article 41 de la loi déférée prévoit, en son paragraphe III., qu'un « *pare-vue fixé dans la chambre d'isolement ou la cellule de garde à vue garantit l'intimité de la personne tout en permettant la restitution d'images opacifiées* », il veille néanmoins à souligner que « *le système de vidéosurveillance* ***permet un contrôle en temps réel de la personne*** *retenue ou placée en garde à vue* ».

Ce contrôle est permanent.

Il a vocation à pouvoir s'appliquer quelle que soit la gravité des faits reprochés à la personne concernée (même pour des délits mineurs), dès lors qu'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.

Notons que la notion de « *menace pour autrui* » est particulièrement large et pourrait permettre de justifier cette mesure à l'égard d'un nombre important, pour ne pas dire la quasi-totalité des personnes placées en garde à vue ou mises à l'isolement.

35. Par conséquent, l'extension de ce dispositif de vidéosurveillance, telle qu'opérée par la loi déférée, est sans commune mesure avec celui actuellement en vigueur, qui concerne la détention provisoire (donc après mise en examen), en matière criminelle, qui ne peut être mis en œuvre qu'à titre exceptionnel, sur décision spécialement motivée prise par le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, après que la personne concernée a été informée du projet de la décision et mise à même de présenter des observations écrites et orales.

Autant de garanties qui font défaut en l'espèce.

On en comprend aisément la raison : il paraît difficile de (toutes) les déployer s'agissant d'un placement en garde à vue ou d'une mise à l'isolement, dont les durées sont, par définition, brèves.

Mais n'est-ce pas précisément la raison pour laquelle le recours à un tel dispositif de vidéosurveillance est totalement inapproprié et injustifié, dès lors qu'il peut être déployé pour tous les placements en garde à vue ou à l'isolement, pourvu, certes, qu'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, mais quelle que soit la gravité des faits reprochés ?

En définitive, une telle généralisation de ce dispositif de vidéosurveillance porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, qui ne saurait être justifiée ni par l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, ni par celui de poursuite des auteurs d'infractions.

Vous devrez donc déclarer l'article 41 de la loi déférée contraire à la Constitution.

b) *Sur la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire*

36. L'article 66 de la Constitution dispose que *« l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi »*.

Vous en déduisez que *« si l'article 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté »* (*décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement], Rec. p. 343*).

C'est pourquoi vous estimez que la seule information du procureur de la République au début d'une garde à vue, lui permettant d'ordonner *« à tout moment que la personne gardée à vue soit présentée devant lui ou remise en liberté [et] d'apprécier si le maintien de la personne en garde à vue et, le cas échéant, la prolongation de cette mesure sont nécessaires à l'enquête et proportionnés à la gravité des faits que la personne est suspectée d'avoir commis »*, suffit à ce que le mécanisme ne soit pas contraire à l'article 66 de la Constitution (*décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, M. Daniel W. et autres [Garde à vue], Rec. p. 179*).

En revanche, vous retenez que *« la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible »* (*même décision*).

Enfin, *« dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter »* (*même décision*).

37. Nous connaissance votre jurisprudence restrictive de la notion de *« liberté individuelle »*, au sens de l'article 66 de la Constitution.

Cependant, nous pensons que le placement d'une personne sous vidéosurveillance continue, 24h/24 et pendant quarante-huit heures renouvelables, alors qu'elle est déjà placée en garde à vue ou à l'isolement est à ce point intrusif qu'il peut s'assimiler à une mesure privative de la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution.

Nous pensons par conséquent qu'une telle décision ne peut pas être prise par le seul chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés, mais qu'elle incombe, *a minima*, à un officier de police judiciaire ou à l'autorité judiciaire elle-même, qui ne peut donc

pas simplement en être informée. Nous pensons qu'elle doit au moins l'autoriser, de façon expresse, voire la décider elle-même.

Vous avez déjà eu l'occasion de déclarer inconstitutionnel un dispositif qui tendait ainsi à écarter l'autorité judiciaire d'une décision pouvant avoir des conséquences sur la vie privée. Il s'agissait de la possibilité conférée à un officier de police judiciaire ou à un agent de police judiciaire de requérir, sans autorisation du procureur de la République, tout organisme public de lui remettre des informations intéressant l'enquête sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel, que vous avez jugée contraire à l'article 66 de la Constitution (*décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*).

Il en va de même du présent dispositif qui, en permettant une telle intrusion dans la vie privée des personnes concernées, à supposer qu'il soit constitutionnellement possible, ne pourrait être mis en œuvre que sur la décision ou l'autorisation de l'autorité judiciaire.

En ne prévoyant que la seule information du procureur de la République, l'article 41 viole donc l'article 66 de la Constitution. Vous devrez ainsi le déclarer contraire à la Constitution.

C) L'assouplissement de la transmission des images de vidéosurveillance aux forces de l'ordre

38. Les articles 43 et 62 de la loi que nous vous déférons assouplissent les règles et les conditions de transmission aux forces de l'ordre des images et enregistrements de systèmes de vidéosurveillance dans les parties communes des immeubles d'habitation et dans les transports publics.

L'article 43 prévoit que cette transmission, autorisée sur décision de la majorité des copropriétaires, a lieu *« en cas d'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté »*, alors qu'elle est aujourd'hui limitée aux *« circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes »* (*article 43, 1° de la loi déférée, modifiant l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation*).

De plus, cette transmission, qui *« s'effectue en temps réel »*, selon l'article L. 126-1-1 précité et actuellement en vigueur, aura désormais lieu, en plus, *« dès que les circonstances l'exigent »* (*article 43, 2° de la loi déférée*).

Surtout, l'article 43, 3° de la loi déférée prévoit que, *« en cas d'urgence, la transmission des images peut être décidée par les services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, par les agents de la police municipale, à la suite d'une alerte déclenchée par le gestionnaire de l'immeuble »*, ce qui semble permettre de passer outre la décision des copropriétaires.

L'article 62 de la loi déférée permet, quant à lui, que la transmission aux forces de l'ordre des images de vidéosurveillance réalisées dans le cadre des services des transports publics de voyageurs, actuellement limitée par l'article L. 1632-2 du code des transports au risque de *« la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes »*, puisse s'effectuer dès lors qu'il y a un risque de la commission d'une simple atteinte aux biens ou aux personnes (*article 62, 1° de la loi déférée*).

De plus, cette transmission, qui s'effectue actuellement en temps réel, pourra également s'effectuer en différé.

Ces assouplissements font naître une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, qu'il s'agisse des personnes habitant dans les immeubles considérés (pour l'article 43) ou des usagers des transports publics (pour l'article 62).

39. Vous avez déjà eu à connaître d'un dispositif de transmission aux services de police et de gendarmerie nationales ainsi qu'à la police municipale d'images captées par des systèmes de vidéosurveillance dans des parties non ouvertes au public d'immeubles d'habitation.

La loi qui vous était alors déférée permettait la transmission de ces images, à l'initiative des propriétaires ou des exploitants de l'immeuble, à propos d'événements ou de situations susceptibles de nécessiter l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales.

Vous avez alors relevé que *« le législateur a permis la transmission aux services de police et de gendarmerie nationales ainsi qu'à la police municipale d'images captées par des systèmes de vidéosurveillance dans des parties non ouvertes au public d'immeubles d'habitation* ***sans prévoir les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui résident ou se rendent dans ces immeubles*** *»* (*décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, Rec. p. 70*).

Pourtant, *« il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il doit, en particulier, assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle »* (*même décision*).

Par conséquent, dans ce cas d'espèce, le législateur *« a omis d'opérer entre les exigences constitutionnelles précitées la conciliation qui lui incombe ; que, dès lors, il a méconnu l'étendue de sa compétence »* (*même décision*).

40. À la suite de cette censure de votre part, l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation a été réécrit, en apportant des garanties plus strictes, destinées à préserver le droit au respect de la vie privée.

C'est ainsi que, comme nous l'avons déjà relevé (*supra, § 38*), cette transmission est limitée aux *« circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes »* (*article L. 126-1-1, al. 1er précité*) et qu'elle *« s'effectue en temps réel »* (*article L. 126-1-1, al. 2 précité*).

L'article 43 de la loi que nous vous déférons tend donc à assouplir les conditions de transmission, en faisant disparaître les garanties prévues afin de tenir compte de votre jurisprudence et de votre déclaration d'inconstitutionnalité.

Le dispositif ainsi prévu va encore plus loin que celui imaginé par la loi précédemment censurée puisqu'il permet, en cas d'urgence, que la transmission des images puisse être décidée par les forces de l'ordre elles-mêmes, à la suite d'une alerte déclenchée par le gestionnaire de l'immeuble.

Or votre jurisprudence en matière de protection du droit au respect de la vie privée n'a pas évolué depuis dix ans, au point que ce qui était alors inconstitutionnel serait devenu conforme à la Constitution, aujourd'hui.

En effet, les conditions particulièrement souples dans lesquelles ces images peuvent être transmises aux forces de l'ordre privent cette exigence constitutionnelle du droit au respect de la vie privée de garanties légales suffisantes.

Elles lui font alors subir une atteinte disproportionnée, alors même qu'il s'agit de poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle de poursuite des auteurs d'infractions, ou celui de préservation de l'ordre public.

Mais la poursuite de ces objectifs ne peut se faire à n'importe quel prix et certainement pas à celui d'une telle atteinte au droit au respect de la vie privée.

Vous devrez donc déclarer l'article 43 de la loi déférée contraire à la Constitution.

41. L'article 62 de la loi déférée encourt les mêmes griefs d'inconstitutionnalité, même s'il concerne des situations différentes.

Ainsi, dans une décision précitée où vous avez eu à examiner un dispositif de vidéosurveillance sur la voie publique, vous avez rappelé que *« la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche des auteurs d'infractions, sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile ; que la méconnaissance du droit au respect de la vie privée*

peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle » (*décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, précitée*).

Par conséquent, ainsi que nous l'avons précédemment relevé (*supra, § 29*), « *la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles* », alors que l'installation de systèmes de vidéosurveillance fait courir des risques pour la liberté individuelle (*même décision*).

En permettant désormais que la transmission des images de vidéosurveillance dans les transports publics s'effectue sur la base du risque de la commission d'une simple atteinte aux biens ou aux personnes, non plus du risque de « *la commission **imminente** d'une atteinte **grave** aux biens ou aux personnes* » (*article L. 1632-2, al. 1er du code des transports*), l'article 62 de la loi déférée engendre une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne saurait être regardée comme proportionnée au regard des objectifs de valeur constitutionnelle de poursuite des auteurs d'infractions ou de préservation de l'ordre public.

Un tel risque peut en effet être matérialisé à tout instant et ce sont donc toutes les images qui pourraient être transmises, en temps réel ou en différé (du fait de l'article 62, 2°, a) de la loi déférée), aux forces de l'ordre.

Cette surveillance généralisée des transports publics par les forces de l'ordre ne saurait trouver aucune justification constitutionnelle.

L'article 62 viole donc l'exigence constitutionnelle du droit au respect de la vie privée et vous devrez le déclarer contraire à la Constitution.

D) L'utilisation des caméras individuelles

42. L'article 45 de la loi que nous vous déférons révise les conditions d'utilisation des « *caméras individuelles* » (dites « *caméras piétons* ») dont peuvent être dotés les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les agents de police municipale.

Alors qu'actuellement, les articles L. 241-1 (pour les agents de police et de gendarmerie nationales) et L. 241-2 (pour les agents de police municipale) du code de la sécurité intérieure disposent expressément que « *les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent* », l'article 45 de la loi déférée supprime cette restriction et leur permet, au contraire, d'y accéder directement.

Il prévoit en outre que « *les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement* » (*article 45, al. 7 de la loi déférée*).

Surtout, il prévoit 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* ***peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent*** *dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention. Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention* » (*article 21, al. 8 de la loi déférée*).

Ces modifications contreviennent au droit au respect de la vie privée et, en particulier, à l'inviolabilité du domicile, ainsi qu'aux droits de la défense et au droit au procès équitable.

43. Si, ainsi que nous l'avons déjà relevé à plusieurs reprises, l'exigence constitutionnelle du droit au respect de la vie privée n'interdit pas de procéder à de la captation d'images sur la voie publique ou même dans des lieux privés, elle doit toutefois être assortie de garanties légales assurant aux dispositifs en cause le respect de la Constitution.

Dans une décision précitée, l'absence de telles garanties vous a conduits à déclarer le dispositif de recours à la vidéosurveillance dans les espaces communs des immeubles d'habitation contraire à la Constitution (*décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, précitée et supra, § 29*).

En outre, vous considérez que l'inviolabilité du domicile est constitutionnellement garantie par l'article 2 de la Déclaration de 1789, en ce qu'il constitue un prolongement du droit au respect de la vie privée (*décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, Rec. p. 1060*).

Si elle n'interdit pas au législateur de lui apporter des restrictions qu'il juge nécessaire, cette exigence constitutionnelle suppose cependant qu'il ne la prive pas de garanties légales (*décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, Société Wesgate Charters Ltd [Visite des navires par les agents des douanes], Rec. p. 1053*).

44. Les articles actuellement en vigueur prévoient d'ores et déjà que les agents concernés peuvent « *procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions* » (*articles L. 241-1, al. 1er et L. 241-2, al. 1er du code de la sécurité intérieure*).

Ils peuvent ainsi y procéder non seulement sur la voie publique, mais aussi dans les lieux privés ou à leurs abords, y compris d'habitation, ce qui constitue une ingérence particulièrement forte dans la sphère privée et une atteinte particulièrement grave au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, le cas échéant.

Les modifications introduites par l'article 45 de la loi déférée permettent, en plus, que ces captations d'images soient transmises en temps réel au poste de commandement, ce qui signifie que les personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention pourraient accéder, en temps réel, aux images des abords, voire de l'intérieur d'un domicile.

Rappelons, d'une part, que ces caméras peuvent être utilisées quel que soit le type d'intervention (prévention des atteintes à l'ordre public, protection de la sécurité des personnes, missions de police judiciaire) et peuvent être déclenchées « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* » (*articles L. 241-1, al. 1er et L. 241-2, al. 1er précités*).

Les possibilités d'accéder ainsi à des images captées et retransmises en temps réel sont particulièrement importantes.

Rappelons, d'autre part, qu'à propos de la police municipale, « *le poste de commandement du service concernée* » est susceptible d'inclure le Maire, en tant que chef de la police municipale de sa commune.

La captation et la retransmission en temps réel des images pourraient ainsi lui permettre de s'immiscer dans la plus grande intimité de certains des habitants de sa commune. Il faut certes espérer qu'il s'agira de circonstances demeurant exceptionnelles, mais le droit constitutionnel au respect de la vie privée peut-il admettre, tout aussi exceptionnellement, qu'un élu suive au plus près et en temps réel les agissements de certains de ses administrés, voire s'immiscent dans leur domicile ?

Il résulte de tout cela que le dispositif de recours aux caméras individuelles, en particulier tel qu'il est assoupli par l'article 45 de la loi déférée, engendre une atteinte au droit au respect de la vie privée, ainsi qu'à l'inviolabilité du domicile qui paraît disproportionnée au regard des objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public et de poursuite des auteurs d'infractions.

45. En outre, vous avez considéré, en matière de traitement des données personnelles, que le droit au respect de la vie privée implique que « *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 du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité, Rec. p. 158*).

Les objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public et de poursuite des auteurs d'infractions précédemment évoqués peuvent constituer un tel motif.

Toutefois, ces mêmes objectifs de valeur constitutionnelle ne justifient pas la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données aussi

personnelles et intrusives que les images captées aux abords, voire au sein d'un lieu privé, *a fortiori* d'habitation, pour quelque intervention de police que ce soit.

46. De plus, toujours au nom de ces objectifs de valeur constitutionnelle, les agents des forces de l'ordre procédant à des enregistrements peuvent eux-mêmes y avoir directement accès, en vertu de l'article 45, alinéas 8 et 15 de la loi déférée.

Cette possibilité d'accéder aux enregistrements auxquels les personnels ont eux-mêmes procédé, actuellement expressément interdite, ne paraît nullement justifiée au regard des objectifs mentionnés, ni par aucun autre motif d'intérêt général.

Au contraire, elle est même susceptible de porter atteinte aux droits de la défense et au droit au procès équitable, dont la garantie constitutionnelle est issue de la Déclaration de 1789 (*décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, précitée*).

En effet, d'une part, la personne filmée ne disposerait plus des moyens de se défendre, comme elle pouvait le faire lorsqu'elle était face à la personne qui procédait à l'enregistrement. Or cette dernière est en mesure de se remémorer précisément les échanges en utilisant les enregistrements *a posteriori*, notamment afin de faciliter la recherche d'auteurs d'infractions.

À supposer que la personne filmée soit en cause, elle n'est plus en mesure de présenter de contre-argumentation et il en résulte une violation de ses droits de la défense.

D'autre part, dans l'hypothèse où une intervention filmée a connu des altercations, mettant en cause l'agent concerné, il n'est pas équitable qu'il bénéficie d'une possibilité d'accéder aux enregistrements, *a fortiori* s'il peut être éventuellement seul.

Pour toutes ces raisons, l'article 45 de la loi déférée porte des atteintes injustifiées au droit au respect de la vie privée et, en particulier, à l'inviolabilité du domicile, ainsi qu'aux droits de la défense et au droit au procès équitable.

Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

E) La surveillance par drones ou par caméras embarquées

47. Les articles 47, 48 et 49 de la loi que nous vous déférons permettent de procéder à de la vidéosurveillance par drones ou par caméras embarquées à bord de véhicules, aéronefs ou embarcations.

Alors que, ainsi que nous l'avons précédemment rappelé, l'article 34 de la Constitution impose au législateur de fixer les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », les dispositifs mis en place n'apportent pas les garanties légales suffisantes au respect d'exigences constitutionnelles et, en particulier,

au droit au respect de la vie privée, en tant que composante de la liberté personnelle, en tenant compte, en particulier, du risque que la vidéosurveillance lui fait courir, selon votre propre jurisprudence (*décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, précitée*).

48. En premier lieu, le nouvel article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 47, alinéas 15 et s., prévoit que le recours à la surveillance par drones, incluant la faculté de procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images, soit justifié au regard des circonstances de chaque espèce.

Cependant, la loi n'apporte aucune condition à cette justification, ce qui permettrait de déduire que la simple « nécessité subjective » d'y recourir suffise à justifier un tel recours.

Aucune précision afférente à la dangerosité de l'opération, à son urgence, aux difficultés de sa mise en œuvre n'est mentionnée.

Il serait donc possible d'y recourir en (presque) toute circonstance, pourvu qu'il s'agisse d'une finalité prévue au nouvel article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 47, alinéas 19 et s.

49. Cependant, en deuxième lieu, lesdites finalités dans lesquels il peut être fait usage de ces drones sont particulièrement larges.

D'une part, il s'agit de missions de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales, dont les caractéristiques ne permettent pas d'en restreindre le nombre.

En effet, le nouvel article L. 242-5, précité renvoie, d'abord, aux *« crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à cinq ans »* et, ensuite, aux *« 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 »* (*nouvel article L. 242-5, I., 1° et 2°, précité*).

D'autre part, il s'agit de missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics, dont la liste est particulièrement étendue :

> *« 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants ;*
>
> *« 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou rétablir l'ordre public, lorsque les circonstances font craindre des troubles à l'ordre public d'une particulière gravité, ou 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 ;

« 3° La prévention d'actes de terrorisme ;

« 4° La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ;

« 5° La régulation des flux de transport ;

« 6° La surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;

« 7° Le secours aux personnes. »

Nouvel article L. 242-5, II., précité

On constate que cette liste permet de couvrir la quasi-totalité des actions de préservation de l'ordre public.

50. En troisième lieu, si les nouveaux articles L. 242-4 et L. 242-5 du code de la sécurité intérieure veillent à indiquer, respectivement, que la durée d'utilisation est adaptée aux circonstances, sans pouvoir être permanente et que le procureur de la République, le juge d'instruction ou le préfet déterminent la période d'utilisation, la loi ne fixe aucune limitation.

Ainsi, par exemple, le cumul des dispositions du nouvel article L. 242-5, II., 3°, 5° ou 6°, précité et de cette possibilité de recourir à la surveillance par drone sur simple justification au regard des circonstances de chaque intervention pourrait permettre d'utiliser ces dispositifs pour une durée de plusieurs mois, en cas de menace terroriste persistante ou, l'été, en cas de franchissement massif des frontières.

Aucune garantie n'est donc apportée pour encadrer le recours à ces techniques et éviter qu'il n'en soit fait un usage abusif, qui pourrait se révéler intrusif au regard du droit au respect de la vie privée.

51. En quatrième lieu, le nouvel article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 47, alinéas 41 et s., autorise, à titre expérimental, les services de police municipale à recourir à ces mêmes dispositifs, *« aux fins d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions à ces arrêtés »* (*nouvel article L. 242-7, I.*).

Ainsi, la surveillance de la moindre infraction contraventionnelle (pour stationnement, pour un piéton qui ne traverserait pas la rue sur les passages réservées, etc.) pourra être constater à l'aide de ces drones.

Là encore, aucune garantie n'est apportée pour qu'il n'en soit pas fait un usage abusif, qui contreviendrait inévitablement au droit au respect de la vie privée et nous plongerait dans une société de surveillance totale.

52. En cinquième lieu, les alinéas 16 et 57 de l'article 47 de la loi déférée prévoient la mise en place d'un registre des traitements mis en œuvre, destiné à préciser la finalité poursuivie, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images, y compris, le cas échéant, au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel.

Des garanties légales destinées à encadrer qui, comment et pour quelle raison peut accéder aux enregistrements ne sont nullement précisées, ni dans cet article ni dans aucun autre.

Ainsi, le législateur n'a encadré le dispositif mis en place par l'article 47 de la loi déférée d'aucune garantie légale assurant le respect d'exigences constitutionnelle, particulièrement du droit au respect de la vie privée.

Vous devrez donc déclarer cet article 47 de la loi déférée contraire à la Constitution.

53. Il en est de même du dispositif issu de l'article 48 de la loi déférée et relatifs au « *caméras embarquées* ».

Ainsi, le nouvel article L. 243-2 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 48, al. 5 de la loi déférée, en permet l'utilisation pour « *faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuve* ».

Cette formulation permet donc d'inclure toutes les infractions possibles, quelle qu'en soit la nature, donc toutes les missions de la police judiciaire, sans que l'autorisation ou la décision de recourir aux caméras embarquées n'associent l'autorité judiciaire, d'une façon ou d'une autre, ne serait-ce que par l'information du procureur de la République.

En outre, de même que dans le cadre de la surveillance par drones, le nouvel article L. 243-3 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 48, al. 6 de la loi déférée, prévoit l'établissement d'un registre des véhicules et moyens de transport concernés ainsi que des traitements mis en œuvre, où doivent être consignées la finalité poursuivie, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images, y compris, le cas échéant, au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel.

Cependant, aucune limite ni aucune condition ne sont mentionnée, pour encadrer l'accès et l'utilisation de ces images. Toute personne pourrait s'en servir, pour toute finalité, pourvu qu'elle soit consignée dans le registre.

Ces absences de précisions privent le dispositif de l'article 48 de la loi déférée, comme celui de son article 47, des garanties légales nécessaires au respect d'exigences

constitutionnelles, particulièrement, une nouvelle fois, le droit au respect de la vie privée et la liberté individuelle et personnelle.

Vous devrez donc également déclarer l'article 48 contraire à la Constitution.

54. Enfin, l'utilisation de caméras équipant les bâtiments ou aéronefs de l'État pour les missions de surveillance en mer n'est pas davantage encadrée par des garanties suffisantes.

Ainsi, les alinéas 5 et 6 de l'article 49 de la loi déférée contiennent des dispositions tout aussi larges que les dispositions issues de l'article 47, alinéas 15, 16 et 57 ou de l'article 48, alinéas 5 et 6 relatives à l'encadrement du recours à ces dispositifs, aux justifications à apporter, aux limitations temporelles ou à l'établissement du registre, sans restrictions ou précisions aucunes relatives aux personnes susceptibles de consulter les enregistrements.

Une nouvelle fois, alors qu'aucune garantie légale n'est apportée afin d'assurer le respect de l'exigence constitutionnelle du droit au respect de la vie privée, mise en cause par ces divers dispositifs de captation d'images, vous devrez déclarer l'article 49 de la loi déférée contraire à la Constitution, comme vous l'aurez fait pour les articles 47 et 48.

IV. CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

55. Le Titre IV de la loi que nous vous déférons introduit certaines dispositions relatives aux forces de sécurité intérieure, parmi lesquelles le législateur a créé le délit de provocation à l'identification d'un agent des forces de l'ordre (A) et étendu l'autorisation de port d'arme hors service des fonctionnaires de police et de gendarmerie (B).

A) La création du délit de provocation à l'identification d'un agent des forces de l'ordre

56. L'article 52 de la loi que nous vous déférons introduit un nouvel article dans le code pénal, pour créer le délit de *« provocation, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, 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, d'un agent des douanes lorsqu'il est en opération »* (*article 52, I., al. 2*)

Les peines encourues sont de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

Article emblématique de la proposition de loi initiale, il a été largement réécrit, sans faire disparaître pour autant tout grief d'inconstitutionnalité, car il porte encore atteinte à la liberté

de communication des idées et des opinions (a), ainsi qu'au principe de légalité des délits et des peines (b).

a) Sur la violation de la liberté de communication des idées et des opinions

57. La libre communication des idées et des opinions est constitutionnellement protégée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, qui en fait « *un des droits les plus précieux de l'homme* ».

Selon votre jurisprudence constante, vous retenez que « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* » (*décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*).

Vous ajoutez qu'il « *en va notamment ainsi, compte tenu de l'état actuel des moyens de communication, de son exercice par le biais des services de communication au public en ligne, eu égard au développement généralisé de ces services ainsi qu'à leur importance pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions* » (*même décision*).

De même, vous relevez que la liberté d'expression « *garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des abus commis sur son fondement en permettant d'y répondre et de les dénoncer* » (*même décision*).

Cet article constitue ainsi le fondement de la garantie constitutionnelle de la liberté de l'information.

Vous retenez ainsi que « *le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est l'une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information* » (*décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, Rec. p. 82*).

De plus, c'est encore sur le fondement de cet article que vous garantissez ce que l'on peut appeler la liberté de manifester et que vous qualifiez, dans votre jurisprudence, de « *droit d'expression collective des idées et des opinions* », lequel bénéficie dès lors des mêmes garanties que la liberté d'expression et de communication (*décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*).

Ainsi, parmi ces garanties, vous considérez notamment que « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (*même décision*).

58. L'objectif du nouvel article L. 226-4-1-1 du code pénal, introduit par l'article 52 de la loi déférée, est d'abord de réprimer la diffusion malveillante d'informations personnelles des forces de l'ordre, dans un but d'incitation à la violence.

Nous ne pouvons que fermement condamner de telles pratiques et sommes naturellement soucieux de la sécurité de ceux qui assurent notre sécurité au quotidien.

Cependant, dans la rédaction retenue, l'article litigieux pourrait également donner lieu à la répression de diffusions d'éléments seulement destinés à informer la population.

Nous avons pu constater ces derniers temps une recrudescence des violences tant de la part de nos concitoyens, notamment lors de manifestations, que de la part de certaines personnes au sein des forces de polices. L'un comme l'autre de ces comportements sont condamnables et doivent être poursuivis et réprimés.

Beaucoup de ces agissements l'ont déjà été et, lorsqu'ils ont pu être commis par des individus qui relevaient des forces de l'ordre, ces derniers ont parfois pu être identifiés, poursuivis et, le cas échéant, condamnés grâce à des images diffusées largement.

59. Par conséquent, comment faut-il entendre les termes de « *provocation à l'identification d'un agent* » des forces de l'ordre mentionnés dans la loi ?

Certaines provocations ne laissent guère place au doute. La diffusion de l'identité, de l'adresse personnelle, de l'identité du conjoint, voire des enfants relève de cette catégorie.

D'autres, en revanche, sont plus équivoques. Qu'en est-il de la diffusion d'une plaque minéralogique, dont l'identification suppose l'accès à des fichiers qui ne sont pas à la disposition de tous ? Qu'en est-il de la diffusion de signes plus ou moins distinctifs (taille, corpulence, etc.) ? Qu'en est-il encore de la simple diffusion du visage, capté au cours d'une vidéo amateur ?

La diffusion d'un visage est incontestablement un élément d'identification d'une personne. Mais s'agit-il pour autant d'une « *provocation* » ? Comment garantir la libre communication des idées et des opinions s'il n'était plus possible de diffuser des images, même des forces de l'ordre, lorsque l'on participe à une manifestation ?

60. Cet article, auquel on peut trouver une intention louable, est trop vague dans sa formulation pour assurer qu'il n'engendrera pas de restrictions excessives à la liberté d'expression.

Au contraire, le risque est grand qu'il en soit ainsi, comme le rappelle les débordements auxquels on a pu assister lors de la polémique sur la rédaction initiale de l'article 24 de la proposition de loi et comme le révèlent les intentions de ses auteurs, ainsi qu'en témoignent les débats parlementaires.

Or la liberté d'expression, en ce qu'elle est « *un des droits les plus précieux de l'homme* » (*article 11 de la Déclaration de 1789 précité*) et « *une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* » (*décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, précitée*) est trop précieuse pour risquer qu'il y soit porté une atteinte excessive et injustifiée.

Par conséquent, vous devrez déclarer cet article 52 de la loi déférée contraire à la Constitution.

b) Sur la violation du principe de légalité des délits et des peines

61. Le principe de légalité des délits et des peines est un principe fondamental du droit pénal et il est constitutionnellement garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Complété par l'article 34 de la Constitution, selon lequel « *la loi fixe les règles concernant : [...] la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* », vous en déduisez que le législateur a « *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*** *; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions* » (*décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, Rec. p. 70*).

Il en résulte l'obligation, pour le législateur, de déterminer avec suffisamment de précision l'ensemble des éléments constitutifs d'un délit (*décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, Rec. p. 49*).

Il lui faut également « *définir en des termes clairs et précis le sens qu'il attribu[e] à [une] notion [...] qui conditionne le champ d'application de la loi pénale* » (*décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, Rec. p. 88*).

Cette exigence de précision s'impose d'autant plus que la loi pénale est d'interprétation stricte. Le législateur a donc l'obligation de créer et réprimer une infraction « *dans des conditions qui permettent au juge, auquel le principe de légalité impose d'interpréter strictement la loi pénale, de se prononcer sans que son appréciation puisse encourir la critique d'arbitraire* » (*décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique*

ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, Rec. p. 87).

62. L'article 52 de la loi déférée utilise des termes généraux et imprécis et porte dès lors atteinte au principe de légalité des délits et des peines.

D'une part, comme nous l'avons signalé précédemment (*supra, § 58*), les termes « *provocation à l'identification d'un agent* » sont sujets à interprétation.

D'autre part et surtout, l'objectif de porter atteinte à l'intégrité « *psychique* » de l'agent concerné est particulièrement vague.

Au-delà de la définition même de ce qui relève du psychique d'un agent, ce qui est, par définition, totalement subjectif, comment peut-on identifier l'intention, chez un tiers, d'y porter atteinte ?

S'agissant d'un aspect strictement subjectif, ce que l'agent pourra percevoir comme atteinte à son intégrité psychique ne le sera pas nécessairement pour la personne à laquelle les faits pourraient être reprochés.

De même, s'agissant encore d'un aspect strictement subjectif, il est évolutif et ce que l'on pourrait considérer comme constituant une atteinte à l'intégrité psychique aujourd'hui ne le constituera peut-être plus demain.

Ce sont là autant d'indications soulignant à quel point ce terme est vague et sujet à interprétation, alors qu'il est l'un des éléments constitutifs du délit. Il souffre donc d'une imprécision évidente.

Ce manque de précision ne permet pas de définir le délit en des termes suffisamment clairs et précis et l'article 52 porte ainsi atteinte au principe de légalité des délits et peines constitutionnellement protégé.

Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

B) L'extension de l'autorisation de port d'arme hors service

63. L'article 53 de la loi que nous vous déférons autorise les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires de la gendarmerie nationale à porter leur arme hors service, sans que ce port puisse justifier qu'on leur refuse l'accès à un établissement recevant du public.

Le nouvel article L. 315-3 du code de la sécurité intérieure, introduit par l'article 53 de la loi déférée, renvoie la définition des conditions dans lesquelles ce port d'arme hors service est permis à un décret en Conseil d'État.

Eu égard aux conséquences que le fait de porter une arme peut avoir sur la population, sur la tranquillité publique, sur la sécurité publique et sur les libertés publiques, cette autorisation de porter son arme en toute circonstance, sans aucune précision dans la loi et avec un simple renvoi à un décret en Conseil d'État est constitutif d'une incompétence négative de la part du législateur.

64. En effet, ainsi que nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, l'article 34 de la Constitution confie au législateur le soin de fixer les règles concernant *« les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »*.

Or le fait de porter une arme en toute circonstance, au sein d'un établissement recevant du public quel qu'il soit, pouvant inclure les lieux culturels, les lieux de culte, les écoles, etc., emporte des conséquences sur l'exercice des libertés publiques, ne serait-ce que dans la perception que les personnes présentes dans l'établissement concerné pourront avoir à la vue d'une personne armée, qui n'apparaîtra pas immédiatement comme un fonctionnaire de police ou un militaire de gendarmerie, puisqu'il sera hors service.

Il appartient donc au législateur de fixer les conditions dans lesquelles un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale est autorisé à porter son arme lorsqu'il n'est pas en service, en particulier lorsqu'il s'agit d'accéder à un établissement recevant du public.

65. D'autant plus que cette autorisation constitue un véritable risque d'atteinte au maintien de l'ordre public.

En effet, quel est son objectif si ce n'est de permettre aux fonctionnaires concernés de pouvoir faire usage de ladite arme, au moins par la menace ?

Or, si l'agent n'est pas en service, c'est qu'il bénéficie d'un temps de repos, par ailleurs nécessaire à l'exercice de ses fonctions en pleine lucidité, en étant doté de toutes ses capacités physiques et psychiques, aux instants où il est en service.

Lui permettre de faire usage de son arme, de quelque façon que ce soit (ne serait-ce qu'en l'empoignant), pendant qu'il n'est pas en service, dans un lieu recevant du public quel qu'il soit (par exemple dans un lieu en présence d'enfants, ou confronté à un afflux massif de personnes), c'est faire courir un véritable risque sur le maintien de l'ordre public, alors que le fonctionnaire concerné, du fait de la fatigue accumulée, ne disposera peut-être pas de tout le discernement nécessaire pour faire usage d'une arme, ce qui requiert pourtant de disposer de toutes ses facultés (*a fortiori* en public).

En ne prévoyant donc aucun encadrement à l'usage qui peut être fait de cette arme par des fonctionnaires qui ne sont pas en service, le législateur n'a pas fixé toutes les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques qui relèvent de sa compétence et il n'a pas assuré *« la conciliation entre, d'une*

part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés », comme vous le lui imposez (*décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, précitée*).

En renvoyant à un décret en Conseil d'État, le législateur n'a pas exercé la plénitude de sa compétence et vous devrez donc déclarer l'article 53 de la loi déférée contraire à la Constitution.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer les dispositions contestées de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.