

Paris, le 12 janvier 2022

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure. Ces recours, qui critiquent ses articles 13, 15, 16 et 17, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**1. Sur l'article 13**

L'article 13 de la loi adoptée complète le livre II du code de la sécurité intérieure par un titre V *bis* relatif à la vidéosurveillance dans les lieux de privation de liberté comprenant les articles L. 256-1 à L.256-5.

Ces dispositions permettent à l'autorité administrative de mettre en œuvre des systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière. La mesure est décidée pour une durée initiale maximale de vingt-quatre heures par le chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés ou son représentant, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui. Le système de vidéosurveillance permet un contrôle en temps réel de l'intéressée, sans captation du son.

Les sénateurs requérants soutiennent que l'article 13 porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, en ce qu'il rend possible un contrôle permanent sur la personne surveillée et s'applique indépendamment des motifs ayant conduit à son placement en garde à vue ou en retenue douanière. Ils ajoutent que les critères fixés pour justifier le recours à la vidéosurveillance, notamment le critère tiré de ce que la personne constitue une « *menace pour autrui* », sont particulièrement larges, de sorte que, selon eux, la quasi-totalité des personnes gardées à vues ou placées en retenue douanière pourraient en faire l'objet. La mesure ne présenterait pas, par conséquent, un caractère exceptionnel, à la différence du dispositif défini à l'article 58-1 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en matière de vidéosurveillance des personnes placées en détention provisoire et faisant l'objet d'un mandat de dépôt criminel. Ils soutiennent également qu'en autorisant l'utilisation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, l'article 13 conduirait, en pratique, à faire de la vidéosurveillance un moyen de collecter des preuves contre la personne qui en fait l'objet, sans que la conservation des enregistrements soit, dans cette hypothèse, entourée de garanties adéquates.

Les mêmes parlementaires soutiennent en outre que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent la liberté individuelle. Ils estiment en effet que le placement sous

vidéosurveillance « *est à ce point intrusif qu'il peut s'assimiler à une mesure privative de liberté* ». Ils en déduisent que le législateur aurait dû confier à l'autorité judiciaire le soin de décider du placement sous vidéosurveillance, la seule information de l'autorité judiciaire au début de la mesure n'étant pas suffisante.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

**En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée :**

Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le droit au respect de la vie privée, qu'implique la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, cons. 16 ; décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 8 ; décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, paragr. 88).

En particulier, la mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles (décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, cons. 4).

En outre et de manière générale, 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, cons. 8).

En l'espèce, en permettant au chef du service responsable de la sécurité des lieux, en complément des moyens humains de surveillance, de décider le placement sous vidéosurveillance d'une personne placée en garde à vue ou en retenue douanière, le législateur a entendu diminuer le nombre de faits d'évasion, de suicide, d'automutilation ou d'agression commise sur des agents des forces de l'ordre ou sur d'autres personnes placées en garde à vue. Ce faisant, il a poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, de protection de la santé et de recherche des auteurs d'infractions.

Il est en outre observé qu'exerçant la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, le législateur a souhaité donner un fondement législatif aux systèmes de vidéosurveillance dont sont aujourd'hui équipées environ 3 000 cellules de garde à vue de la police nationale et de beaucoup plus rares cellules de garde à vue de la gendarmerie nationale<sup>1</sup> et cellules de retenue douanière de la direction générale des douanes et droits indirects<sup>2</sup>, compte tenu de l'atteinte portée par cette vidéosurveillance au droit au respect de la vie privée.

Afin de répondre à ces objectifs et exigences, l'article 13 de la loi déferée a entouré le recours à la vidéosurveillance de nombreuses garanties.

---

<sup>1</sup> Celles-ci sont au nombre de deux, au sein du groupement départemental de gendarmerie du Val d'Oise.

<sup>2</sup> Est seule concernée la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

En premier lieu, le législateur s'est attaché à délimiter précisément les cas dans lesquels cette mesure peut être mise en œuvre. Ainsi, le chef du service responsable de la sécurité des lieux ne peut prendre la décision initiale de placement sous vidéosurveillance d'une personne gardée à vue ou placée en retenue douanière que lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que celle-ci pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui, ce qui ne saurait être le cas de toute personne placée en garde à vue ou en retenue douanière.

Le législateur, qui a ainsi exclu tout usage généralisé et discrétionnaire de la vidéosurveillance des lieux de privation de liberté, n'était pas tenu, par ailleurs, de subordonner le placement sous vidéosurveillance à un critère tenant à la gravité des faits ayant justifié la mesure de garde à vue ou de retenue douanière. Cet élément, s'il est pertinent pour apprécier la nécessité d'un recours à la vidéosurveillance en détention provisoire dans le cadre de l'article 58-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, issu de l'article 9 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, n'est en effet pas déterminant pour apprécier la nécessité du recours à la vidéosurveillance en cellule de garde à vue ou de retenue douanière, compte tenu des finalités distinctes poursuivies par ce dispositif. Bien d'autres circonstances sont en effet susceptibles de majorer le risque de tentative d'évasion ou le risque d'un passage à l'acte suicidaire ou violent. Il en va ainsi de l'état psychique de la personne, du caractère intrafamilial de l'infraction sur laquelle porte l'enquête, de l'existence d'une fiche de recherche ou d'un mandat décerné par l'autorité judiciaire, de la situation irrégulière sur le territoire français de la personne concernée ou d'éventuels antécédents d'évasion ou de violences commises contre des dépositaires de l'autorité publique ou des tiers. Si la gravité de des faits ayant justifié la mesure de garde à vue ou de retenue douanière pourra être pris en considération, c'est au même titre que l'ensemble de ces circonstances, qui et devront être appréciées au cas par cas, par le chef de service ou son représentant et par l'autorité judiciaire assurant le contrôle de la mesure.

Eu égard à la durée relativement plus brève de la mesure, fût-ce en tenant compte des éventuelles prorogations permises par les dispositions contestées, le législateur n'était pas davantage tenu de prévoir un recours à la vidéosurveillance « à titre exceptionnel », en reproduisant le dispositif prévu par l'article 58-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, lequel trouve à s'appliquer aux personnes placées en détention provisoire dans le cadre d'un mandat de dépôt criminel d'une durée initiale d'un an, susceptible de plusieurs prolongations de six puis quatre mois, en vertu de l'article 145-2 du code de procédure pénale, dans la limite d'une durée globale de quatre ans et huit mois.

En deuxième lieu, le législateur a fixé plusieurs règles relatives à la durée de la vidéosurveillance. S'il a prévu que la durée maximale de cette mesure est la durée maximale de la garde à vue, telle que celle-ci résulte des articles 63, 706-88 et 706-88-1 du code de procédure pénale<sup>3</sup>, ou la durée maximale de la retenue douanière, telle qu'elle est fixée par l'article 323-2 du code des douanes, afin de tenir compte de ce que les risques en considération desquels la vidéosurveillance est décidée peuvent persister tout au long de la

---

<sup>3</sup> La durée maximale de la garde à vue est de vingt-quatre heures lorsque l'infraction est punie d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an. Elle est de quarante-huit heures dans les autres cas. Elle est de quatre-vingt-seize heures en matière de délinquance et criminalité organisées et de cent quarante-quatre heures lorsqu'il ressort de l'enquête qu'il existe un risque sérieux de l'imminence d'une action terroriste en France ou à l'étranger ou que les nécessités de la coopération internationale le requièrent impérativement.

garde à vue ou de la retenue douanière, il a exigé que la mesure ne puisse s'appliquer que « pour une durée strictement nécessaire au regard du comportement de la personne » et prévu qu'il y serait mis fin dès que les causes l'ayant justifiée ont cessé.

Il est en outre observé que, dans le cas où, à raison des mêmes faits ou de plusieurs infractions en concours, une personne fait successivement l'objet d'une retenue douanière puis, après remise de l'intéressée aux services de police ou de gendarmerie, d'un placement en garde à vue, la durée de la retenue douanière s'impute sur la durée maximale de la garde à vue, conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 63 du code de procédure pénale et du second alinéa de l'article 323-9 du code des douanes. La durée maximale de la vidéosurveillance ne peut donc jamais excéder la durée maximale de la garde à vue.

En troisième lieu, le législateur a prévu que l'autorité judiciaire compétente serait informée sans délai de la mesure de vidéosurveillance, que la prolongation de cette mesure au-delà d'une durée de vingt-quatre heures ne pourrait intervenir qu'avec l'autorisation de cette dernière et que celle-ci pourrait y mettre fin à tout moment.

En quatrième lieu, la personne qui fait l'objet de la mesure est informée de ses droits. La décision de placement en vidéosurveillance lui est notifiée et elle est informée, à cette occasion, de son droit de demander à l'autorité judiciaire compétente qu'il soit mis fin à la mesure. Dans ce cas, le magistrat chargé de contrôler le déroulement de la garde à vue ou de la retenue douanière est joint sans délai par tout moyen pour statuer sur cette demande. La personne concernée et son avocat sont également informés du droit de demander la conservation des enregistrements et de la durée de cette conservation ainsi que des droits – à l'exception du droit d'opposition – que l'intéressé tient de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Enfin, une affiche apposée à l'entrée de la cellule équipée d'un système de vidéosurveillance informe de l'existence dudit système ainsi que des modalités d'accès et de rectification des données recueillies.

En cinquième lieu et afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des mineurs et des majeurs bénéficiant d'une mesure de protection juridique, le législateur a prévu, en complément de l'information délivrée à leur avocat et, selon le cas, aux représentants légaux ou au tuteur ou curateur, qu'un médecin serait appelé à apprécier la compatibilité de la mesure de vidéosurveillance avec leur état de santé.

En sixième lieu, le législateur a prévu, afin de garantir l'intimité de la personne faisant l'objet de la vidéosurveillance, qu'un pare-vue est fixé dans la cellule de garde à vue ou de retenue douanière, permettant la restitution d'images opacifiées, l'emplacement des caméras étant en outre visible.

En septième lieu et conformément aux objectifs assignés au système de vidéosurveillance, le législateur a expressément interdit l'utilisation de tout dispositif biométrique, de même qu'il a exclu toute sonorisation des cellules de garde à vue ou de retenue douanière. Il a également proscrit tout rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

En huitième lieu, le législateur s'est attaché à encadrer strictement la consultation et la conservation des images de vidéosurveillance. Il a ainsi prévu que ces images ne peuvent être consultées en temps réel que par le chef de service ou par son représentant individuellement désigné et spécialement habilité par lui, pour les seules finalités tenant à la

prévention des risques d'évasion et des menaces que la personne intéressée est susceptible de représenter pour elle-même ou pour autrui. Il a également prévu qu'à l'issue de la garde à vue ou de la retenue douanière, les enregistrements sont conservés sous la responsabilité du chef de service pendant une durée de quarante-huit heures, sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire, sur le fondement des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, lesquelles font obligation à tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en donner avis sans délai au procureur de la République en transmettant à ce magistrat « *tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ». L'article L. 256-4 du code de la sécurité intérieure prévoit également que la personne qui a fait l'objet d'une vidéosurveillance au cours de sa garde à vue ou d'une retenue douanière peut demander, dans ce même délai de quarante-huit heures, que la destruction des enregistrements n'intervienne qu'au terme d'un délai de sept jours à compter du lendemain de la levée de la garde à vue ou de la retenue douanière. Enfin, l'autorité responsable tient un registre des systèmes de vidéosurveillance qui précise l'identité des personnes qui ont fait l'objet d'une telle mesure, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant visionné les images, y compris en temps réel, des dispositions complémentaires relatives aux mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images devant être prises par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, conformément aux dispositions de l'article L. 256-5 du code de la sécurité intérieure.

S'agissant de ces dispositions, il est observé que le législateur était fondé à déroger à la règle prévoyant la destruction des enregistrements au terme du délai de quarante-huit heures à compter de la fin de la garde à vue ou de la retenue douanière ou au terme du délai de sept jours à compter du lendemain de la levée de la garde à vue ou de la retenue douanière dans le cas où les enregistrements sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire comme un élément de preuve permettant d'établir ou au contraire d'écarter l'existence d'une infraction pénale ou d'un manquement disciplinaire. Dans cette hypothèse, en effet, la conservation des enregistrements, laquelle doit être assurée tant que la procédure administrative ou juridictionnelle n'a pas été terminée par une décision définitive, répond à un motif d'intérêt général.

Il va de soi qu'en pareille situation, les dispositions de l'article 13 ne sauraient être interprétées que comme impliquant, d'une part, que soient garanties, jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité des consultations<sup>4</sup> et, d'autre part, que la destruction des enregistrements soit réalisée au terme de la procédure administrative ou juridictionnelle par l'autorité appelée à statuer en dernier lieu.

#### **En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté individuelle :**

Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et

---

<sup>4</sup> On peut voir sur ce point, par analogie, la réserve d'interprétation formulée au paragraphe 120 de votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

proportionnées aux objectifs poursuivis (décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 13).

Il résulte de votre jurisprudence, depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, qu'une atteinte à la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution, ne peut être utilement invoquée que dans l'hypothèse d'une privation de liberté, que celle-ci résulte d'une mesure de garde à vue (décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, cons. 24 et 26), d'une détention provisoire (décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, paragr. 15), d'une rétention de sûreté judiciaire (décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 13), d'une rétention administrative (décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, paragr. 70) ou d'une hospitalisation sous contrainte (décision n° 2010-71 QPC du 6 novembre 2010, cons. 16).

L'article 66 de la Constitution ne saurait ainsi être méconnu par une disposition qui se borne à instaurer une procédure de réquisition de données techniques (décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 8), par une procédure qui soumet à autorisation préalable du Premier ministre la mise en œuvre par des services de police et de gendarmerie des techniques de recueil de renseignements définies par le code de la sécurité intérieure (décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 21), par une perquisition administrative réalisée dans le cadre des dispositions de la loi du 3 avril 1955 en cas d'état d'urgence (décision n° 2016-563 QPC du 19 février 2016, cons. 4) ou par une procédure de contrôle d'identité sur réquisitions du procureur de la République (décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, paragr. 17).

En l'espèce, les dispositions de l'article 13 n'affectent pas la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, dès lors qu'il n'en résulte directement aucune privation de liberté, laquelle procède exclusivement de la décision de placement en garde à vue ou en retenue douanière et, le cas échéant, de la prolongation de ces mesures, qui interviennent en amont.

En tout état de cause, aucune méconnaissance de l'article 66 de la Constitution ne saurait résulter de ce que la décision de placer une personne autre qu'un mineur ou un majeur protégé sous vidéosurveillance ne serait pas systématiquement précédée d'un avis médical concluant à la compatibilité de l'état de la personne avec cette mesure. Il résulte en effet de votre jurisprudence ancienne et constante que le respect de la liberté individuelle n'implique pas la réalisation obligatoire d'un examen médical au début de chaque mesure de garde à vue et qu'il suffit que cet examen soit de droit (décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, cons. 27 ; décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, cons. 17). Tel est bien le cas en l'espèce puisque les dispositions de l'article 63-3 du code de procédure pénale, auxquelles renvoient les dispositions de l'article 323-5 du code des douanes en ce qui concerne la retenue douanière, prévoient qu'un examen médical est de droit pour chaque tranche de garde à vue de vingt-quatre heures, l'autorité judiciaire compétente pouvant en outre prescrire d'office la réalisation d'un tel examen, si elle le juge utile, et un membre de la famille de la personne intéressée pouvant également solliciter la réalisation d'un tel examen.

## **2. Sur l'article 15**

Le paragraphe I de l'article 47 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a complété le titre IV (« *Caméras mobiles* ») du livre II (« *Ordre et sécurité publics* ») du code de la sécurité intérieure par un chapitre II relatif aux « *Caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord* » et comprenant les

seuls articles L. 242-1, L. 242-3, L. 242-4, L. 242-6 et L. 242-8, compte tenu de la censure des articles L. 242-2 et L. 242-5 prononcée par votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

L'article 15 de la loi déferée vient modifier sur quelques points et surtout compléter ce régime juridique, tout en prévoyant son application à tous les dispositifs de captation d'images installés sur des aéronefs, que ces appareils embarquent des pilotes et autres personnels (avions, hélicoptères) ou qu'ils soient guidés depuis le sol par un télépilote et circulent sans personne à leur bord (drones).

En outre, et contrairement au choix qui avait été fait par le législateur lors de l'adoption de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, les dispositions du chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure concernent exclusivement les missions de police administrative, le recours aux caméras aéroportées dans un cadre pénal étant régi par des dispositions insérées dans le code de procédure pénale par l'article 16 de la loi déferée.

Enfin, comme le permet l'article 37-1 de la Constitution, l'article 15 comporte des dispositions à caractère expérimental, concernant le recours par des services de police municipale à des caméras aéroportées.

Les députés requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et, dans la mesure où elles autorisent la surveillance de rassemblements sur la voie publique, à la liberté de manifester. Ils estiment que les motifs du recours aux dispositifs aéroportés de captation d'images sont trop larges et couvrent en réalité la quasi-totalité des actions de préservation de l'ordre public, de sorte que l'article 15 permettrait aux forces de sécurité intérieure d'instaurer une surveillance généralisée de zones urbaines entières. Ils regrettent également que le législateur n'ait pas exigé que le recours à ces dispositifs revête un caractère subsidiaire. Ils estiment en outre que la protection du domicile n'est pas garantie et critiquent le délai de quarante-huit heures imparti pour l'effacement d'images de l'intérieur des domiciles. Ils ajoutent que, compte tenu du caractère renouvelable de l'autorisation préfectorale et de l'absence de limite fixée au nombre de renouvellements, la surveillance au moyen de dispositifs aéroportés peut, en pratique, devenir permanente. Ils considèrent que les dispositions contestées ne fixent aucune limite au périmètre dans lequel la surveillance peut être mise en œuvre et sont de ce point de vue entachées du même défaut que l'article 47 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. N'auraient pas davantage la nature de garanties du droit au respect de la vie privée l'exigence tenant à la délivrance, au demeurant non obligatoire en cas d'urgence, d'une autorisation préalable par le préfet, lequel serait « *juge et partie* », et la règle de contingentement du nombre de caméras susceptibles d'être utilisées simultanément, en l'absence de plafond fixé dans la loi. Les députés déplorent enfin l'insuffisance des règles d'information du public et disent craindre le risque du développement des outils de reconnaissance faciale.

Les sénateurs requérants soulèvent un unique grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, fondé sur les mêmes arguments. Ils ajoutent seulement que la mise en œuvre de traitements automatisés de reconnaissance faciale ne concerne que le dispositif aéroporté lui-même, la loi n'interdisant pas formellement qu'il y soit procédé depuis l'un des ordinateurs du poste de commandement auquel les images sont renvoyées en temps réel.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

**En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée :**

Il résulte de votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 que, pour répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, le législateur peut autoriser la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par des aéronefs aux fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Toutefois, eu égard à leur mobilité et à la hauteur à laquelle ils peuvent évoluer, ces appareils sont susceptibles de capter, en tout lieu et sans que leur présence soit détectée, des images d'un nombre très important de personnes et de suivre leurs déplacements dans un vaste périmètre. Dès lors, la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties particulières de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée (paragr. 135).

En l'espèce, en adoptant les dispositions de l'article 15 de la loi déferée, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Reprenant à son compte l'ensemble des exigences posées par votre décision du 20 mai 2021, il a par ailleurs assorti le recours aux dispositifs aéroportés de captation d'images dans le cadre de missions de police administrative de nombreuses garanties, procédant ainsi à une conciliation équilibrée de l'objectif poursuivi avec le droit au respect de la vie privée.

En premier lieu, le législateur a dressé une liste limitative de six finalités, respectivement mentionnées aux 1° à 6° du paragraphe I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, en considération desquelles le recours à des dispositifs aéroportés de captation d'images est permis, et dont la définition est claire et précise. Il s'agit de la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que 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, de la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que de l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, de la prévention d'actes de terrorisme, de la régulation des flux de transport aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics, de la surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier et du secours aux personnes.

En ce qui concerne les agents des douanes, qui sont soumis à l'ensemble des conditions et garanties applicables aux autres agents de l'Etat mentionnés par l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, le recours aux dispositifs aéroportés de captation d'images n'est permis qu'en vue d'assurer la prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées au sens des articles 38 à 40 du code des douanes, telles que des produits stupéfiants, des armes ou des médicaments contrefaits.

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la définition de ces finalités ne saurait aboutir à la surveillance de zones urbaines entières. D'une part, les



missions de police administrative que le législateur a énumérées aux 1° à 6° du paragraphe I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure correspondent à autant de lieux qui sont précisément déterminés : frontières, axes de transports, sites particulièrement exposés à un risque terroriste, lieux exposés à des formes de délinquance ou de criminalité spécifiques, itinéraires de manifestations sur la voie publique ou bâtiments exposés à des risques d'intrusion. D'autre part, et en tout état de cause, le législateur a prévu, à l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, que la mise en œuvre des dispositifs aéroportés de captation d'images doit être « *strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention* ». Il a également exigé, au paragraphe IV de l'article L. 242-5 du même code, que la demande d'autorisation et l'autorisation préfectorale elle-même précisent la finalité poursuivie et le périmètre géographique concerné, ce périmètre s'entendant du « *périmètre géographique strictement nécessaire à l'atteinte de cette finalité* ».

S'agissant de la finalité relative à la régulation des flux de transport, le législateur a eu le soin de préciser que le recours à des dispositifs aéroportés de captation d'images ne pourrait être autorisé qu'en vue de maintenir l'ordre et la sécurité publics. En pratique, il pourra s'agir d'assurer la sécurité d'un transport de matières nucléaires ou dangereuses, d'un transport de fonds de la Banque de France, du transfert d'un détenu particulièrement signalé ou d'un grand événement tel que l'organisation d'un sommet international, ou de faire face à des accidents ou des événements inhabituels ou exceptionnels par leur ampleur.

En deuxième lieu, le législateur a précisé que les dispositifs aéroportés de captation d'images ne pourront être mis en œuvre que par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre de leur participation aux opérations de défense et de sécurité civiles, les agents des douanes et les agents de certains services de police municipale participant à l'expérimentation. Conformément au paragraphe V de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, le service responsable de l'emploi d'un dispositif aéroporté sera désigné dans l'autorisation délivrée par le représentant de l'Etat. N'auront accès aux images que les personnels du poste de commandement du service concerné et les agents impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention. L'ensemble des consultations, y compris celles qui ont lieu dans le cadre d'un dispositif de renvoi d'images en temps réel, seront mentionnées dans le registre tenu par l'autorité responsable, sans que les agents intéressés n'aient à être préalablement inscrits dans ce registre. Ces consultations n'auront lieu, en principe, que pendant la durée de l'intervention, en temps réel ou en différé. Il ne pourra en aller différemment que dans deux cas précis, en l'occurrence, d'une part, pour les besoins d'un signalement qui serait adressé à l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale dans le délai de sept jours suivant la fin du déploiement du dispositif et, d'autre part, dans le cas où l'enregistrement serait versé dans une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

En troisième lieu, le législateur a prévu, à l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, que la mise en œuvre des traitements dans le cadre des missions de police administrative « *doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées* ». Le dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 242-5 du même code prévoit également que « *Le recours aux dispositifs prévus au présent article peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie* ». Aux termes, enfin, du paragraphe IV de ce même article : « *L'autorisation est subordonnée à une demande qui précise : / (...) 3° la justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie (...)* ».

Il résulte clairement des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions qu'en retenant ces formulations, le législateur a entendu prévoir que le recours à des caméras aéroportées dans le cadre de missions de police administrative ne pourrait présenter qu'un caractère subsidiaire, en ce sens qu'il ne peut y être recouru qu'à défaut d'autres moyens techniques ou humains de surveillance susceptibles d'être mis en œuvre avec le même degré d'efficacité mais aussi de sécurité pour les personnels des services concernés. Tel est notamment ce qui résulte du rapport n° 4442 enregistré le 16 septembre 2021, fait par MM. Eliaou et Mis et Mme Moutchou au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale qui mentionne, en page 64 : « *Conformément à la position du Conseil constitutionnel, l'alinéa 23<sup>5</sup> affirme le caractère subsidiaire du recours aux caméras aéroportées, selon un critère de proportionnalité au regard de la finalité poursuivie. Ces techniques ne peuvent être mises en œuvre qu'à condition qu'elles soient les mieux à même de garantir le bon accomplissement des missions de police administrative* »<sup>6</sup>.

En quatrième lieu, le législateur a assorti le recours à des caméras aéroportées de dispositions suffisamment protectrices du droit au respect de la vie privée en prévoyant que ces dispositifs sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Si, en dépit de cette doctrine d'emploi, de telles images sont captées accidentellement, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Et si, toutefois, les circonstances font obstacle à une interruption immédiate, la suppression des enregistrements doit alors intervenir dans le délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif. Il n'est dérogé à l'obligation de suppression que pour celles des images qui sont transmises à l'autorité judiciaire sur le fondement des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Il est observé qu'en retenant un délai de quarante-huit heures pour la suppression des images de l'intérieur ou des entrées des domiciles, le législateur a exigé que l'effacement intervienne à bref délai, tout en prenant en considération les contraintes opérationnelles et techniques du service responsable de la mise en œuvre de l'avion, de l'hélicoptère ou du drone. Ainsi, pour une caméra aéroportée mise en œuvre le samedi jusqu'à 17 heures pour assurer la sécurité d'une manifestation sur la voie publique, les images de l'intérieur ou de l'entrée de domiciles qui auraient été captées accidentellement devront avoir été effacées au plus tard le lundi qui suit à 17 heures. Un tel délai n'est pas manifestement excessif.

Il est également souligné qu'en vue de limiter le nombre d'agents ayant accès aux images, les agents chargés de procéder à l'effacement des enregistrements sont les mêmes que ceux qui ont le droit d'accéder aux images, c'est-à-dire les agents qui sont impliqués dans la direction ou l'exécution de l'opération pour les besoins de laquelle une caméra aéroportée a été mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> Qui était ainsi rédigé : « *Le recours aux dispositifs prévus au présent article peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie* ».

<sup>6</sup> On peut voir à cet égard le rapport n° 46 (2021-2022) fait au nom de la commission des lois du Sénat par Mme Jourda et M. Hervé, qui rappelle en page 60 les termes du paragraphe 139 de la décision n° 2021-817 DC ayant constaté l'absence de caractère subsidiaire, avant d'énoncer, deux paragraphes plus loin, que « *l'article 8 du projet de loi vise à créer une base légale spécifique pour l'usage de caméras aéroportées par les forces de sécurité intérieure en prenant en compte les objections exprimées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021* ». On peut voir également le débat au cours de la séance du jeudi 23 septembre 2021 lors de l'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale.

En cinquième lieu, le législateur a complété le régime des caméras aéroportées par un mécanisme de contingentement dont vous aviez souligné l'absence dans votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021. Le paragraphe VII de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure prévoit ainsi que « *le nombre maximal de caméras pouvant être simultanément utilisées dans chaque département est fixé par arrêté du ministre de l'intérieur* » et le paragraphe IV du même article indique que l'autorisation préfectorale « *fixe le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique* ».

Le législateur a ainsi fait le choix d'un contingentement par caméra, ce qui est plus strict qu'un contingentement par aéronef, dès lors qu'un même aéronef peut disposer de plusieurs caméras. Il a en outre précisé que l'appréciation du nombre total de caméras s'appliquerait quel que soit le service ayant sollicité l'autorisation d'utiliser une caméra aéroportée, qu'il s'agisse d'un service de l'Etat ou d'un service de police municipale, dans le cadre de l'expérimentation. C'est donc un contingentement global qu'il a retenu.

Il en résulte que la légalité de l'autorisation préfectorale sera tributaire du respect du nombre de caméras pouvant être simultanément utilisées dans le département considéré.

Il n'appartenait pas, pour le reste, au législateur de fixer lui-même un plafond chiffré, qui ne saurait au demeurant être le même pour tous les départements.

Il reviendra ainsi au ministre de l'intérieur, en prenant l'arrêté mentionné au paragraphe VII de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, de fixer pour chaque département un nombre maximal de caméras tel qu'il ne dénature pas l'exigence posée par le législateur d'un contingentement, c'est-à-dire d'une limitation effective du nombre des caméras, le juge de l'excès de pouvoir étant appelé à exercer un contrôle d'erreur manifeste sur ce nombre fixé département par département.

Enfin, le Gouvernement relève que, par votre décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement (cons. 63), vous avez jugé conformes à la Constitution des dispositions de contingentement analogues figurant, en ce qui concerne les dispositifs techniques de recueil des données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés (« *IMSI-catchers* »), au paragraphe IV de l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure, aux termes duquel : « *Le nombre maximal d'appareils ou de dispositifs techniques mentionnés au (...) présent article pouvant être utilisés simultanément est arrêté par le Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* ».

En sixième lieu, le législateur a suffisamment encadré la durée de l'autorisation accordée par le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, par le préfet de police. Il a d'abord prévu que, lorsqu'elle est sollicitée en vue d'assurer la sécurité d'un rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, l'autorisation n'est délivrée que pour la durée de cette manifestation. Dans les autres cas, il a prévu que l'autorisation est délivrée pour une durée maximale de trois mois renouvelable.

Pour le reste, la loi déferée n'était pas tenue de fixer une limite globale de durée compte tenu des prolongations susceptibles d'être accordées, dès lors qu'elle a prévu, premièrement, que les conditions légales du recours aux caméras aéroportées, notamment

l'exigence de subsidiarité, doivent continuer d'être remplies pour justifier une prolongation, deuxièmement, qu'il revient au préfet de mettre fin à l'autorisation délivrée dès que les conditions ayant justifié sa délivrance cessent d'être remplies et, troisièmement, que la mise en œuvre des caméras aéroportées « *ne peut être permanente* ».

Contrairement à ce que soutiennent les parlementaires requérants, les dispositions qu'ils contestent ne sauraient donc légalement déboucher sur le renouvellement indéfini des autorisations ni sur une surveillance continue de l'espace public par des caméras aéroportées.

En septième lieu, si le législateur a, au paragraphe V de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, dérogé au principe d'une autorisation préalable par le préfet ou le préfet de police en cas d'urgence, il a assorti cette dérogation de plusieurs garanties. Il a tout d'abord défini un critère tenant à ce que l'urgence résulte « *d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens* ». Il en va ainsi en cas de catastrophe aérienne, dans la phase de recherche de l'appareil qui s'est écrasé, en cas d'intrusion de personnes au sein d'un site sensible, tel qu'une installation nucléaire de production d'électricité, ou en cas de blocage d'un réseau routier, autoroutier ou ferroviaire. Le législateur a ensuite prévu que le préfet serait informé du recours en urgence à des caméras aéroportées et qu'il pourrait y mettre fin à tout moment. La poursuite de l'emploi de ces caméras au-delà d'une durée de quatre heures est par ailleurs subordonnée à une autorisation expresse, laquelle doit être écrite et motivée. Elle ne peut en tout état de cause excéder vingt-quatre heures. Enfin, l'ensemble des garanties prévues par les autres articles du chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure demeurent applicables, notamment celles relatives à la protection du domicile et à la conservation des enregistrements.

En huitième lieu, le législateur a prévu qu'en complément d'une information générale du public organisée par le ministère de l'intérieur, le public est informé par tout moyen approprié du recours à des dispositifs aéroportés de captation d'images, cette information portant non seulement sur le principe de cette surveillance mais aussi sur la date et l'horaire de celle-ci, sur la zone surveillée et sur l'autorité responsable de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou lorsque cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis. L'information spécifique pourra notamment être délivrée par voie d'affiches sur les lieux de la surveillance ou par les canaux de communication habituels des préfetures, y compris par internet ou sur les réseaux sociaux. Les exceptions à l'exigence d'information du public seront précisées dans le décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application des dispositions du 9° de l'article 15 de la loi déferée qui ont complété à cet effet l'article L. 242-8 du code de la sécurité intérieure. Il pourra notamment s'agir d'opérations de secours aux personnes et de missions telles que la surveillance des frontières ou la prévention d'actes de terrorisme.

En neuvième lieu, les autorisations préfectorales seront publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture. Leur régime contentieux sera conforme au droit commun des recours devant le juge administratif. Elles pourront par conséquent faire l'objet de requêtes en annulation ou en abrogation devant le tribunal administratif, appelé à statuer en premier ressort, avec un appel possible devant la cour administrative d'appel et un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Ces autorisations pourront également faire l'objet de requêtes adressées au juge des référés du tribunal administratif, statuant en urgence, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (référé suspension) ou de l'article L. 521-2 de ce code (référé liberté), la décision du juge des référés

pouvant être directement contestée devant le Conseil d'Etat dans le cadre d'un pourvoi en cassation.

En dernier lieu, le législateur a prévu, dans le cadre de l'expérimentation permettant l'utilisation de caméras aéroportées par certains services de police municipale, les mêmes garanties que celles qui sont applicables dans le cadre du régime pérenne d'autorisation de l'emploi de caméras aéroportées par les services de l'Etat, qu'il s'agisse de la nécessité et de la subsidiarité du recours à ces dispositifs, de leur utilisation à titre non permanent, de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable délivrée par le préfet du département, de la protection du domicile, de la détermination des agents autorisés à consulter les images et du moment de cette consultation, de la conservation des enregistrements et du contingentement global. En outre, d'une part, il a subordonné l'expérimentation à la conclusion préalable d'une convention de coordination des interventions de la police municipale avec les forces de sécurité de l'Etat. D'autre part, il a arrêté une liste limitative de trois finalités, toutes définies en termes clairs et précis, justifiant le recours à ces caméras. Il s'agit de la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, dans la limite des missions relevant de l'autorité de police du maire, telle que celle-ci est définie par le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 2212-2. Dans cette hypothèse, les caméras aéroportées ne peuvent être utilisées que pour la durée de la manifestation considérée. Il s'agit également de la régulation des flux de transport aux seules fins, là encore, d'assurer la sécurité publique, dans le cadre de l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police de la circulation à l'intérieur et en dehors des agglomérations, selon les distinctions posées par les articles L. 2213-1 et suivants du même code. Enfin, il s'agit de faciliter les mesures d'assistance et de secours aux personnes nécessaires en cas de survenue d'accidents ou de fléaux calamiteux, lorsque la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police du maire.

Il va enfin de soi que les dispositions de l'article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure, dans la mesure où elles subordonnent à l'autorisation du préfet le recours aux caméras aéroportées et prévoient que celui-ci « *s'assure du respect du (...) chapitre [II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure]* », ne peuvent être interprétées que comme permettant au représentant de l'Etat de mettre fin à tout moment à l'autorisation qu'il aura délivrée.

**En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit d'expression collective des idées et des opinions :**

Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, 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. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi (décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, paragr. 8 ; décision n° 2019-819 QPC du 6 décembre 2019, paragr. 5).

Au cas présent, en ce qu'elles autorisent l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images pour assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, les dispositions contestées ne portent

aucune atteinte au droit constitutionnellement protégé d'expression collective des idées et opinions.

En effet, le survol du parcours d'une manifestation par un drone ou un hélicoptère n'affecte nullement, par lui-même, le libre exercice du droit de manifester.

Il est en tout état de cause souligné que le législateur a prévu que les dispositifs aéroportés ne captent pas le son et ne peuvent pas comporter de dispositifs automatisés de reconnaissance faciale, quel que soit d'ailleurs le support de ces dispositifs. Il a également interdit tout croisement avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

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

### **3. Sur l'article 16**

L'article 16 de la loi déferée complète le titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de procédure pénale par un chapitre VIII intitulé « *Des captations et fixations d'images dans les lieux publics au moyen de dispositifs aéroportés* », comprenant les articles 230-37 à 230-53.

Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le droit au respect de la vie privée.

Les députés font valoir que l'autorisation délivrée par le procureur de la République « *peut être renouvelée indéfiniment tous les mois* » et qu'aucune garantie n'est apportée en ce qui concerne le périmètre des lieux surveillés.

Les sénateurs estiment, quant à eux, que tant la diversité des procédures dans le cadre desquelles des dispositifs aéroportés de captation d'images peuvent être mis en œuvre que l'étendue des finalités envisagées par le législateur permettent une mobilisation particulièrement large de ces techniques d'enquête. Ils relèvent également qu'aucune condition de subsidiarité n'a été posée. Enfin, ils estiment que la durée maximale de deux ans prévue par l'article 16, lorsque le recours à ces dispositifs est décidé par le juge d'instruction, est particulièrement longue.

Ce grief ne pourra qu'être écarté.

Il est observé, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées, qui autorisent le recours à un dispositif technique ayant pour objet, au moyen de caméras aéroportées, la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement sans leur consentement de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu public, dans le cadre d'enquêtes de flagrance, d'enquêtes préliminaires, d'informations judiciaires et de procédures particulières tendant à la recherche des causes de la mort ou de la disparition ou à la recherche d'une personne en fuite, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

En deuxième lieu, il a précisément défini les cas dans lesquels il pourrait être recouru à ce dispositif technique. Il s'agit d'abord des enquêtes ou instructions portant sur un crime ou sur un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement. Il s'agit ensuite des

procédures d'enquête ou d'instruction, prévues par les articles 74, 74-1 et 80-4 du code de procédure pénale, pour recherche des causes de la mort ou pour recherche des causes de la disparition d'un mineur, d'un majeur protégé ou de toute personne majeure, lorsque la disparition présente un caractère inquiétant ou suspect eu égard aux circonstances, à l'âge de l'intéressée ou à son état de santé. Enfin, il s'agit de la procédure de recherche d'une personne en fuite prévue à l'article 74-2 du même code, qui tend à la découverte de personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt, de personnes condamnées à une peine privative de liberté devant être exécutée en raison de la révocation d'un sursis ou d'une mesure d'aménagement de peine et de personnes inscrites dans un fichier d'auteurs d'infractions terroristes ou d'infractions sexuelles ou violentes ayant manqué aux obligations auxquelles elles sont astreintes du fait de leur inscription dans ce fichier.

Ces cas de recours aux caméras aéroportées ne diffèrent pas, au demeurant, des cas mentionnés à l'article 230-32 du code de procédure pénale, dans sa version issue de l'article 44 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dans lesquels il peut être recouru à tout moyen technique destiné à la localisation en temps réel d'une personne, à l'insu de celle-ci, d'un véhicule ou de tout autre objet, sans le consentement de son propriétaire ou de son possesseur (« géolocalisation »). Or le Gouvernement observe que, par votre décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, vous avez déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 230-32 en considérant qu'en prévoyant qu'il pouvait être recouru à la géolocalisation lorsque les nécessités de l'enquête concernant un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans l'exigent, le législateur avait opéré une conciliation équilibrée entre l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée (paragr. 150).

Par ailleurs, si la captation d'images au moyen de dispositifs aéroportés doit répondre aux nécessités de l'enquête, de l'instruction ou de la procédure de recherche, c'est-à-dire être nécessaire à la manifestation de la vérité, conformément aux dispositions du sixième alinéa du paragraphe III de l'article préliminaire du code de procédure pénale, elle n'est en revanche pas soumise à une condition de subsidiarité que vous n'avez d'ailleurs jamais énoncée dans le champ des techniques d'enquête susceptibles d'être mises en œuvre au cours d'une procédure pénale, comme le montre la décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 mentionnée ci-dessus. En particulier, le Gouvernement observe qu'au paragraphe 139 de votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 précitée, lorsque vous avez examiné la conformité à la Constitution de l'article 47 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, vous n'avez pointé l'absence de caractère subsidiaire du recours aux drones filmeurs qu'en ce qui concerne les missions de police administrative, alors même que ce paragraphe, dans sa partie descriptive, mentionnait l'absence de caractère subsidiaire du recours aux drones en ce qui concerne certaines enquêtes pénales.

En troisième lieu, le législateur a réservé l'utilisation des caméras aéroportées aux lieux publics, tout en prévoyant que la décision autorisant le recours à ce dispositif permet d'identifier les lieux concernés.

En quatrième lieu, il a confié à un magistrat de l'autorité judiciaire, en l'occurrence, selon le cas, au procureur de la République ou au juge d'instruction, le soin de décider du recours à ce dispositif technique, dans le cadre d'un mécanisme d'autorisation préalable. Il leur a aussi confié la responsabilité d'en assurer le contrôle.

En cinquième lieu, le législateur a veillé à encadrer la durée du recours aux caméras aéroportées. Cette durée est d'un mois, renouvelable une fois, lorsque l'autorisation est donnée par le procureur de la République. Elle est de quatre mois, également renouvelable, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque l'autorisation est donnée par le juge d'instruction.

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, l'autorisation délivrée par le procureur de la République n'est donc pas indéfiniment renouvelable.

Et contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, la durée maximale de deux ans prévue au 2° de l'article 230-48 du code de procédure pénale n'est pas manifestement excessive, dès lors que la mesure, qui est prise par un magistrat du siège et ne porte que sur des lieux publics, continue d'être justifiée par les nécessités de l'information ouverte pour recherche des causes de la mort ou d'une disparition ou par les nécessités d'une instruction portant sur des faits de nature criminelle ou, s'il s'agit de délits, sur des faits d'une particulière gravité et complexité qui sont ceux qui, en pratique, justifient le recours à l'instruction préparatoire en matière correctionnelle.

En sixième lieu, le législateur a prévu que le recours à des caméras aéroportées doit être documenté dans la procédure d'enquête ou d'instruction par des procès-verbaux retraçant le déroulement technique de l'opération et décrivant les données enregistrées, qu'aucune séquence relative à la vie privée étrangère à la manifestation de la vérité ne peut être conservée et que les enregistrements sont ensuite placés sous scellés fermés et doivent être détruits à l'expiration du délai de prescription de l'action publique, à la diligence du procureur de la République ou du procureur général, ce dont il est dressé procès-verbal.

#### **4. Sur l'article 17**

L'article 17 de la loi déferée complète le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure par un chapitre III, comprenant les articles L. 243-1 à L. 243-5, qui définit le régime applicable aux « caméras embarquées ».

Il s'agit de caméras équipant des véhicules d'intervention des forces de sécurité intérieure, qu'il s'agisse de véhicules terrestres ou de navires fluviaux ou maritimes, à l'exclusion des aéronefs, dont le régime est fixé par les dispositions du chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure. Il s'agit donc de caméras équipant des matériels, par opposition aux « caméras individuelles » dont peuvent être équipés les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de police municipale en vertu des dispositions des articles L. 241-1 et L. 241-2 du même code, dans leur rédaction issue de l'article 45 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, que vous avez déclaré conforme à la Constitution par votre décision n° 2021-817 DC, sous la réserve énoncée à son paragraphe 120.

Les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent procèdent à une conciliation qui n'est manifestement pas équilibrée entre l'objectif poursuivi et le droit au respect de la vie privée. Ils critiquent en particulier l'ampleur des dérogations à l'information du public sur l'existence de ces caméras, l'absence de limitation de la durée maximale d'utilisation et de délimitation du périmètre géographique susceptible d'être couvert. Ils observent également que l'usage des caméras embarquées n'est soumis à



l'autorisation ou à l'information préalable d'aucune autorité. Enfin, ils déplorent qu'aucune condition n'ait été fixée en ce qui concerne les motifs de consultation des images.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

**En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée :**

En premier lieu, l'article L. 243-1 du code de la sécurité intérieure autorise le recours par les services des forces de sécurité intérieure qu'il mentionne aux caméras embarquées dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection des personnes et des biens, aux seules fins d'assurer la sécurité de leurs interventions, lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir la commission d'agressions sur les agents impliqués dans une opération de police ou de secours, permettre à la salle d'information et de commandement à laquelle les images sont renvoyées en temps réel de déclencher l'envoi de renforts et faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves. Il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

Le Gouvernement observe sur ce point que les critères de déclenchement de la caméra embarquée sur un véhicule ne diffèrent pas des critères définis, en ce qui concerne les caméras individuelles, au premier alinéa de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure et que votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 avait d'ailleurs rappelés à son paragraphe 109. Ce faisant, le législateur a exclu tout usage discrétionnaire de ces caméras.

En deuxième lieu, l'article L. 243-1 dresse la liste des agents dont les véhicules peuvent être équipés de caméras embarquées. Il s'agit des agents de la police nationale, des agents des douanes, des militaires de la gendarmerie nationale, des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ainsi que des personnels des services de l'État et des militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile.

En troisième lieu, il ne peut être procédé à des enregistrements que lors d'interventions « *dans des lieux publics* ». En outre, les caméras embarquées sont employées de telle sorte qu'elles ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces caméras conduit à visualiser de tels lieux, l'enregistrement est aussitôt interrompu. Et si les circonstances y font obstacle, cet effacement intervient dans un délai de quarante-huit heures, sauf transmission des enregistrements au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Comme pour les dispositifs aéroportés, les caméras embarquées ne peuvent comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale ni servir à des rapprochements, interconnexions ou mises en relations automatisés avec d'autres traitements à caractère personnel.

En quatrième lieu, le législateur a interdit tout enregistrement à titre permanent. La caméra équipant le véhicule ne peut en effet être déclenchée, ainsi que le prévoit l'article L. 243-2 du code de la sécurité intérieure, que lorsque les conditions prévues à l'article

L. 243-1 de ce code sont réunies, et l'usage de la caméra doit cesser lorsque cesse l'intervention de police ou l'opération de secours.

En cinquième lieu, la loi déferée a prévu, en complément de l'information générale donnée par le ministre de l'intérieur, que le public serait informé, d'une part, par une signalétique spécifique apposée sur le moyen de transport, indiquant que celui-ci est équipé d'une caméra, et, d'autre part, par un signal visuel ou sonore spécifique indiquant que l'enregistrement est en cours. Tout en fixant ces règles, le législateur était fondé à y déroger pour les véhicules affectés à des missions impliquant l'absence d'identification du service concerné et qui, par conséquent, ne comportent pas d'équipements ou de dispositifs de signalisation spécifiques. De même, il a pu prévoir que, lorsque le véhicule est équipé d'un tel dispositif de signalisation, celui-ci peut ne pas être actionné « *si les circonstances de l'intervention l'interdisent* », par exemple lorsque le signal visuel ou sonore compromettrait l'effet de surprise escompté et nuirait à la bonne exécution de l'opération de police, lorsque l'agent est empêché de communiquer avec les personnes filmées ou lorsqu'il assure en priorité sa sécurité ou celle de tiers, notamment dans le cadre d'une opération de secours.

En sixième lieu, le législateur a entouré de garanties adéquates les règles d'accès aux images qu'il a fixées. Il a prévu, dans le cas où la sécurité des agents est menacée, que les images captées au moyen d'une caméra embarquée peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux autres personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention. Il est observé sur ce point que les personnels affectés au sein des salles de commandement sont tous individuellement désignés, habilités et formés, conformément aux dispositions qui régissent le cadre juridique de la vidéoprotection, tel qu'il est défini au titre V du livre II du code de la sécurité intérieure. En outre, le législateur a prévu que les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements jusqu'à leur effacement et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention, l'autorité responsable devant tenir un registre des enregistrements réalisés pour chaque véhicule, embarcation ou autre moyen de transport équipé d'une caméra et précisant les personnes ayant accès aux images, y compris, le cas échéant, au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel, sans requérir d'inscription préalable des agents dans le registre. Après l'intervention, la consultation des enregistrements ne peut intervenir que pour deux motifs : faciliter l'établissement fidèle des faits lors de comptes rendus d'intervention et permettre un signalement à l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Enfin, le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 243-5 du code de la sécurité intérieure, qui sera pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précisera les modalités d'application de ces règles.

**En ce qui concerne une éventuelle méconnaissance des droits de la défense et du droit à un procès équitable :**

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Sont garantis par cette disposition le respect des droits de la défense et le droit à un procès équitable (décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 41 ; décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, cons. 3 ; décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, paragr. 115).

En premier lieu, et ainsi qu'il a été dit, le législateur a limitativement fixé les conditions du déclenchement des caméras embarquées, qui ne peut dès lors résulter d'un choix purement discrétionnaire des agents présents à bord des véhicules qui en sont équipés.

En deuxième lieu, les personnes filmées en sont informées, sauf si les circonstances l'interdisent.

En troisième lieu, il appartient, en tout état de cause, à l'autorité judiciaire de veiller au respect du principe de loyauté dans l'administration de la preuve et d'apprécier la valeur probante des enregistrements issus des caméras embarquées lorsqu'ils sont produits devant elle.

En dernier lieu, si les agents participant à l'intervention peuvent avoir accès aux enregistrements des caméras embarquées équipant leurs véhicules pour assurer la sécurité de leurs interventions ou faciliter l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions, le législateur a expressément imposé que ces caméras soient munies de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention.

Il va de soi que, pour les motifs énoncés au paragraphe 120 de votre décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, les dispositions de l'article 17 de la loi déférée ne sauraient s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs des recours ne sont pas de nature à conduire à la censure des articles 13, 15, 16 et 17 de la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.