



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75 001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

A cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération,

Mathilde Panot

Présidente du groupe la France insoumise - NUPES

Cyrielle Chatelain

Présidente du groupe écologistes - NUPES

Paris, le 17 avril 2023,

Recours au Conseil constitutionnel sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi « relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions » tel qu'adopté le 11 avril 2023 par l'Assemblée nationale et le 12 avril 2023 par le Sénat. Les députées et députés, auteures et auteurs de la présente saisine, estiment que ce texte est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle puisqu'il méconnaît notamment le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, le principe de nécessité et d'individualisation des peines, ainsi que le droit au respect de la vie privée qui procèdent respectivement du préambule de la Constitution de 1946, des articles 5, 8 et 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à travers notamment la légalisation de la vidéosurveillance algorithmique, la possibilité de procéder à l'examen de caractéristiques génétiques sans le consentement de la personne, la création de nouvelles infractions liées à la pénétration dans des enceintes sportives ou encore la peine complémentaire obligatoire d'interdiction de stade. Plusieurs dispositions du projet de loi déféré contreviennent enfin aux articles 10 et 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (notamment à travers les articles 7 bis, 8, 8 bis et 10), et méconnaissent le principe de clarté de la loi qui résulte de l'article 34 de la Constitution (articles 6 et 12 du projet de loi déféré).

Sur l'article 4

L'article 4 autorise le laboratoire accrédité par l'Agence mondiale antidopage en France à procéder, à partir de prélèvements sanguins ou urinaires des sportifs qui lui sont transmis et dans l'hypothèse où les autres techniques disponibles ne permettent pas leur détection, à la comparaison d'empreintes génétiques et à l'examen de caractéristiques génétiques pour la recherche d'un des quatre cas suivants : une administration de sang homologue, une substitution d'échantillons prélevés, une mutation génétique dans un ou plusieurs gènes impliqués dans la performance induisant une production endogène d'une substance interdite en application de l'article L. 232-9, une manipulation génétique pouvant modifier les caractéristiques somatiques aux fins d'augmentation de la performance. L'alinéa 8 précise que « *la personne contrôlée est expressément informée, préalablement au prélèvement* ». Le consentement de la personne n'est donc pas recueilli.

Méconnaissance du droit au respect de la vie privée

La liberté individuelle est consacrée par l'article 66 de la Constitution. Votre Conseil a en effet estimé (vos décisions n°94-352 DC du 18 janvier 1995, n°2010-25 QPC du 16 septembre 2010 et n°2011-631 DC du 9 juin 2011) qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution un

principe selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire. Il incombe dès lors au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la préservation des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Le droit au respect de la vie privée est consacré dans la loi à l'article 9 du code civil aux termes duquel « *Chacun a droit au respect de sa vie privée* ». Ce droit découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne la « *liberté* » parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* ». Vous avez estimé « *que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée* » (voir n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 et n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012). Le droit au respect de la vie privée se trouve donc protégé de manière autonome, selon une autre formule employée par votre Conseil aux termes de laquelle « *le droit au respect de la vie privée (est) protégé* » par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (voir n° 2014-693 DC du 25 mars 2014). Il résulte de votre jurisprudence qu'il appartient au législateur d'assurer la « *conciliation* » entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, des exigences telles que les objectifs d'intérêt général poursuivis par la lutte contre le dopage, la protection de la santé des sportifs ainsi que la garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives et la prévention des atteintes à l'ordre public pouvant résulter de la commission des infractions en lien avec des faits de dopage. Votre Conseil met en œuvre un contrôle de proportionnalité pour s'assurer que l'atteinte à la vie privée est effectivement proportionnée à l'objectif poursuivi. Or il est manifeste que le législateur a méconnu le sens et la portée des principes résultant de votre jurisprudence.

Atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine

Le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine est consacré dans le préambule de la Constitution de 1946 : « *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés.* » Il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle (votre décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994).

Dans son avis sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions publié le 22 décembre 2022, le Conseil d'Etat n'a pas retenu la recherche d'une manipulation génétique pouvant modifier les caractéristiques somatiques aux fins d'augmenter la performance (cons. 13). Le Conseil « *estime que la nécessité de cette recherche n'est pas établie dès lors que l'étude d'impact ne démontre pas que cette hypothèse constitue à ce jour un risque avéré* ».

D'autre part, le Conseil d'Etat estime, « *dans la conciliation qu'il opère entre les intérêts en présence, que l'atteinte à la vie privée induite par ces analyses exige, sauf à ce que le projet encoure un grief d'inconstitutionnalité, que la personne contrôlée y ait préalablement et expressément consenti et qu'elle ait été informée de la finalité et de la nature de ces examens. Cette condition est nécessaire pour que ces analyses puissent être réalisées en France. Les*

conséquences à tirer de l'absence de ce consentement appartiendront aux instances internationales » (cons. 14). Le législateur n'a pas tenu compte de cet avis en n'exigeant pas le recueil du consentement de la personne contrôlée. Les garanties légales indispensables n'ont donc pas été inscrites dans les dispositions de l'article 4. Elles portent par conséquent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ainsi qu'à la liberté individuelle.

Enfin, le considérant 11 de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi précise que « *cette faculté n'est donc introduite qu'à titre temporaire et ne saurait rendre possible la prescription de tels tests par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). C'est pourquoi ces dispositions ne sont inscrites ni dans le code civil, ni dans le code du sport* ». Le législateur a au contraire choisi dans le projet de loi contesté de ne pas limiter dans le temps ces dispositions et a créé un article L. 232-12-2 dans le code du sport afin de les rendre pérennes.

Pour l'ensemble des raisons précitées, les dispositions de l'article 4 sont entachées d'inconstitutionnalité et appellent votre censure.

Sur l'article 6

Méconnaissance du droit au respect de la vie privée

Dès 1995, la jurisprudence de votre Conseil s'est montrée soucieuse de garantir un équilibre entre l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée (votre décision n° 95-352 DC du 18 janvier 1995). Votre Conseil a notamment exigé que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données personnelles doivent être justifiés par l'intérêt général et mis en œuvre de façon adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi (votre décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012).

Appelé à vous prononcer sur la constitutionnalité de dispositions encadrant l'installation de systèmes de vidéosurveillance, vous avez jugé à plusieurs reprises « *que la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle* » (votre décision n° 94-352 DC, cons. 3 du 18 janvier 1995 et votre décision n° 97-389 DC, cons. 44., du 22 avr. 1997)

Le droit au respect de la vie privée est rattaché par votre jurisprudence à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne, parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* », la « *liberté* » (votre décision n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, cons. 45).

Les modifications du code de la sécurité intérieure introduites par l'article 6 du projet de loi déferé par les auteurs de cette saisine visent à mettre en conformité les dispositions de ce code relatives à la vidéoprotection avec les règles prévues par le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données (RGPD) du 27 avril 2016 et la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 dite « *Informatique et Libertés* ». Ce faisant, plusieurs dispositions mettent à mal des garanties jusque-là prévues par le code de la sécurité intérieure en matière de protection des données personnelles, et portent ainsi atteinte au droit au respect de la vie privée susmentionné.

Premièrement, l'alinéa 12 abroge l'article L.251-7 qui prévoit la remise d'un rapport annuel à la Commission nationale de l'informatique et des libertés par le gouvernement relatif à l'activité des commissions départementales de vidéoprotection, arguant du fait que ce rapport n'a jamais été remis depuis 2013. Pourtant, en 2008 déjà un rapport d'information sénatorial sur la vidéosurveillance (n°131 session 2008-2009) indiquait l'efficacité mitigée voire infructueuse de ces commissions inversement proportionnelle à leur fort impact en matière de décisions publiques :

« La non-permanence de ces commissions, leur petite taille et leur composition en font des organes mal outillés pour développer une expertise technique pointue et pour vérifier la nécessité de chacun des systèmes. Selon la Ligue des droits de l'homme, les membres des commissions départementales se déplaceraient très rarement sur le terrain pour procéder aux vérifications nécessaires. Si dans les départements les plus urbanisés, le volume de travail permet aux commissions d'acquiescer plus rapidement une expertise, ce n'est pas le cas dans les autres départements. Il en résulte des divergences d'appréciation.

En revanche, au crédit de ces commissions, il faut reconnaître que si l'avis est simplement consultatif, en pratique le préfet le suit presque toujours. »

Ce constat apparaît pour le moins paradoxal et met en lumière la nécessaire publication des textes des rapports de cette commission sur le fond. L'unique état de fait de la non remise de ce rapport ne justifie en rien sa suppression. Se dessaisir de cet outil d'appréhension et de compréhension du développement des caméras de vidéoprotection dans l'espace public renforce l'opacité quant à l'usage, la légitimité et la pertinence de ces technologies très intrusive et participe à l'atteinte au respect du droit à la vie privée telle qu'explicitait ci-dessus.

Deuxièmement, les alinéas 25 et 26 de cet article 6 réécrivent l'article L.254-1 du code de la sécurité intérieure qui prévoit plusieurs infractions en lien avec l'installation ou la conservation sans autorisation de vidéosurveillance. Ces alinéas remplacent les infractions prévues par une seule infraction liée à « l'entrave à la commission départementale de vidéoprotection ». Cette infraction était déjà énumérée dans la liste actuelle des infractions prévues par cet article L. 254-1 qui dispose que : « Le fait d'installer un système de vidéoprotection ou de le maintenir sans autorisation, de procéder à des enregistrements de vidéoprotection sans autorisation, de ne pas les détruire dans le délai prévu, de les falsifier, d'entraver l'action de la commission départementale de vidéoprotection ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de faire accéder des personnes non habilitées aux images ou d'utiliser ces images à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont autorisées est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ... ».

Cette restriction des infractions énumérées par l'article du code susmentionné traduit une volonté politique du gouvernement de déployer massivement et sans entraves la vidéoprotection dans l'espace public. Désormais, seule l'entrave à la commission départementale de vidéoprotection serait punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Une fois de plus le législateur en adoptant cette modification du code de la sécurité intérieure méconnaît le respect au droit de la vie privée. C'est déjà ce qu'expliquait en juin 2015, Vincent Mazeaud, maître de conférences en droit privé à l'Université Paris 12, dans les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel (n°48 dossier : vie privée) : « Au sein de la jurisprudence du Conseil constitutionnel [...] la vie privée se trouve ainsi malmenée, sans souci d'exhaustivité, par les dispositions législatives permettant l'intrusion dans le domicile,

la fouille des véhicules, la vidéosurveillance, la géolocalisation, la publication ou la communication de documents pouvant relater des éléments de la vie privée, ou les méthodes d'enquêtes impliquant l'interception de correspondances ou des télécommunications et autres obligations de transparence ou exacerbations d'un droit de savoir. »

Atteinte à l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi

Par ailleurs, certes, votre Conseil s'est exprimé à plusieurs reprises, à travers une jurisprudence constante sur sa volonté à ne pas se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions relevant du droit communautaire. Cependant, au regard des fondements du droit au respect de la vie privée largement ancrés dans les règlements européens, dont le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données (RGPD) et compte tenu de l'élaboration en cours du nouveau règlement européen sur l'intelligence artificielle (le 6 décembre 2022, le Conseil de l'Union européenne a approuvé un mandat de négociation sur la proposition de ce règlement. Au cours des débats les ministres, dont le ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications, Jean-Noël Barrot, ont exprimé un soutien unanime à cette proposition), l'on peut s'interroger sur l'éventuel conflit normatif à craindre entre les dispositions permises par cet article 6 et les futures dispositions de droit communautaire en cours d'élaboration. Sans porter notre argumentation sur des motifs d'atteinte à la hiérarchie des normes (et aux articles 52 et 55 de notre Constitution), nous pouvons cependant soulever que des dispositions introduites dans notre code de la sécurité intérieure par cet article 6 contreviennent, dans le cadre précité, à l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi.

En effet, il résulte de l'article 34 de la Constitution et de votre jurisprudence que le principe de clarté de la loi implique qu'une disposition peu claire et trop imprécise doit être déclarée contraire à la Constitution (votre décision n° 2000-435 DC, cons. 52 et 53). L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi ont été érigées en objectifs à valeur constitutionnelle sur le fondement des articles 4, 5, et 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (vos décisions n° 2006-540 DC, cons. 9 et n° 2008-564 DC, cons. 25).

Or les dispositions prévues par cet article qui mettent en conformité les dispositions de notre code de la sécurité intérieure relatives à la vidéoprotection avec les règles prévues par le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données (RGPD) du 27 avril 2016 et la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » apparaissent peu claires au regard de l'élaboration en cours d'un nouveau cadre européen en matière d'intelligence artificielle, comprenant les systèmes de vidéoprotection.

D'autant plus, que le Conseil d'État, dans son rapport rendu au Premier Ministre, le 31 mars 2022 (« *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance* ») précisait qu'il importe que le droit national et la réflexion interne reprennent autant que possible les principaux concepts et les définitions associées tels qu'ils résulteront du droit de l'Union.

Une analyse similaire est à noter du côté des observateurs internationaux et des défenseurs des droits et libertés fondamentales. Réagissant à la décision de l'Assemblée nationale française d'autoriser l'utilisation d'une vidéosurveillance de masse assistée par intelligence artificielle

lors des Jeux olympiques de 2024, Mher Hakobyan, conseiller en matière de plaidoyer sur la réglementation de l'intelligence artificielle à Amnesty International, a déclaré : « *La décision de la France d'autoriser le recours à des mesures de surveillance de masse pendant les Jeux olympiques de 2024 nuit au travail de l'Union européenne en vue de réglementer l'intelligence artificielle et de protéger les droits fondamentaux par la loi européenne sur l'intelligence artificielle. Cette décision, qui légalise pour la première fois le recours à la surveillance assistée par intelligence artificielle en France et dans l'UE, risque d'instaurer de manière permanente une surveillance d'État dystopique en France et de permettre des violations à grande échelle des droits humains dans le reste du bloc.* »

Or, la mise en conformité des dispositions de notre code de la sécurité intérieure relatives à la vidéoprotection avec les règles prévues par le RGPD et la loi « Informatique et libertés », est un préalable à la mise en œuvre de l'article 7 par lequel le législateur a autorisé par voie d'expérimentation l'usage de la vidéosurveillance algorithmique à laquelle le conseiller d'Amnesty International précité fait référence et qui présente de nombreux motifs d'inconstitutionnalité comme les auteurs de la présente saisine le développent dans le point suivant de ce recours.

Atteinte à l'article 34 de la Constitution et incompétence négative

Enfin, concernant cet article 6, si à l'initiative de la rapporteure de la commission des lois du Sénat, Mme Agnès Canayer, un amendement visant à préciser le contenu du décret en Conseil d'État a été adopté, s'agissant des modalités d'information et d'exercice des droits des personnes susceptibles d'être filmées par un système de vidéoprotection, il n'en reste pas moins que ces modalités demeurent floues et imprécises telles que rédigées par le législateur. En ce sens, l'alinéa 28 de l'article 6 indique : « *Ce décret fixe les conditions dans lesquelles le public est informé de l'existence d'un traitement de données à caractère personnel par un système de vidéoprotection et de la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits au titre du règlement européen (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.* »

Telle qu'elle est rédigée, la nouvelle disposition législative contestée par les auteurs de la présente saisine conduirait à ce que les personnes concernées par les images collectées au moyen de dispositifs de vidéoprotection ne puissent exercer leur droit immédiatement, l'ensemble de ces garanties étant renvoyées à un décret. Aussi, la disposition contestée ne contient aucune garantie directement inscrite dans la loi, en contrariété aux termes de l'article 34 de la Constitution selon lequel c'est à la loi qu'il appartient de fixer les règles concernant « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté ». En conséquence, le présent article viole l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, tout en étant entaché d'incompétence négative.

Sur l'article 7

L'article 7 de la loi déferée prévoit, à titre expérimental jusqu'au 31 mars 2025, l'utilisation de traitement algorithmiques sur les images captées par des dispositifs de vidéoprotection ou des aéronefs afin de détecter et signaler en temps réel des événements prédéterminés susceptibles de menacer la sécurité des personnes. Il convient de préciser qu'aucun cadre législatif national ou européen n'existe à ce jour pour la mise en place de tels dispositifs. La loi déferée innove donc dangereusement. Les traitements algorithmique *« ont pour unique objet de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les services d'incendie et de secours, les services de police municipale et les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens dans le cadre de leurs missions respectives »*.

Ce dispositif porte des atteintes graves aux libertés fondamentales d'aller et venir, de manifester et d'opinion, lorsque ces dernières s'exercent à l'occasion de ces événements, ainsi qu'au droit fondamental à la vie privée, sans que ne soient démontrées ni la nécessité d'un tel système, ni sa proportionnalité en l'absence de garanties effectives pour les intéressés. Enfin, il remet en cause le droit à la sûreté et à la dignité de chacun.

Sur la durée excessive de l'expérimentation

Votre Conseil a rappelé les garanties légales devant entourer un projet législatif à caractère expérimental. Il incombe au législateur de *« définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon »* (Cons. const., 28 juill. 1993, n° 93-322 DC.)

Il y a lieu de souligner qu'une expérimentation si dangereuse n'a pas à s'étendre, sans méconnaître son objet même, au-delà des Jeux olympiques et paralympiques qui s'achèveront le 8 septembre 2024. De fait, on peut en l'espèce, comme le signale le Conseil national des barreaux dans sa résolution du 3 février 2023, y voir une mise en place *« prétendument expérimentale »*, c'est-à-dire qui a en fait vocation à s'inscrire dans le droit positif de manière pérenne.

En effet, comme le relève avec sagacité l'association La quadrature du net dans son dossier d'analyse de la vidéosurveillance automatisée du 13 janvier 2023, *« Le milieu de la recherche observe et analyse depuis longtemps les Jeux Olympiques comme un "méga-événement" qui, par sa dimension exceptionnelle, permet la mise en œuvre et l'accélération de politiques tout aussi exceptionnelles. Ces événements créent un terrain pour des innovations législatives et les lois accompagnant les Jeux Olympiques concernent le plus souvent la mise en œuvre d'un maintien de l'ordre strict, une militarisation de l'espace public et l'intensification des mesures de surveillance »*.

Dans ce cadre, dans sa lettre aux députés en date du 14 février 2023, publiée sur son site, le Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) relevait que la période retenue pour l'expérimentation « *ne répond à la finalité de ce projet de loi dans la mesure où elle s'étend bien au-delà des jeux olympiques et paralympiques* ».

De fait, aucune raison de droit ou de fait ne vient justifier que, dans un texte relatif aux Jeux olympiques et paralympiques organisés en France en 2024, un article relatif à la sécurité de ces Jeux expérimente une technique de vidéosurveillance par algorithme bien au-delà de la période desdits Jeux, c'est-à-dire au-delà de la période pouvant être présentée comme justifiant des mesures de sécurité renforcées. C'est d'autant plus juste qu'en séance, en première lecture, l'Assemblée nationale avait sagement borné la durée de l'expérimentation au 31 décembre 2024 sur un amendement du rapporteur.

Partant, l'expérimentation envisagée, jusqu'au 31 mars 2025 ne respecte pas, par sa durée excessive, les garanties légales devant entourer un projet législatif à caractère expérimental.

Incompétence négative

De jurisprudence constante, votre Conseil veille à ce que le législateur respecte la compétence qui lui est donnée par la Constitution. Il estime que la Constitution lui a confié le soin de fixer des règles ou les principes essentiels et qu'il ne peut, en dehors de la mise en œuvre de la procédure des ordonnances, se décharger de cette tâche sur le pouvoir réglementaire. Dans ce cadre, les dispositions législatives doivent être suffisamment précises, en particulier lorsqu'elles limitent l'exercice d'une liberté ou d'un droit, a fortiori lorsque plusieurs droits et libertés sont concernés (Cons. const. 18 sept. 1986, no 86-217 DC).

Les dispositifs mis en œuvre à des fins de police administrative générale ou de police judiciaire sont susceptibles d'affecter les garanties fondamentales apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; ils relèvent donc exclusivement du domaine de la loi selon l'article 34 de la Constitution.

Pourtant, le IV de l'article 7 prévoit une intervention essentielle du pouvoir décrétoal dans la détermination du régime applicables aux traitements algorithmique. Ainsi, le recours à un tel traitement est autorisé par un décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Loin de se borner à donner une simple autorisation encadrée par la loi, ce décret « *fixe les caractéristiques essentielles du traitement. Il indique notamment les événements prédéterminés que le traitement a pour objet de signaler, le cas échéant les spécificités des situations justifiant son emploi, les services mentionnés au I du présent article susceptibles de le mettre en œuvre, les éventuelles conditions de leur participation financière à l'utilisation du traitement et les conditions d'habilitation et de formation des agents pouvant accéder aux signalements du traitement. Il désigne l'autorité chargée d'établir l'attestation de conformité mentionnée au dernier alinéa du V* ».

Il est manifeste que font partie des garanties fondamentales apportées aux citoyens pour l'exercice de leur liberté d'opinion, de manifestation et surtout de leur vie privée, tout à la fois

la liste des événements prédéterminés que le traitement a pour objet de signaler et les spécificités des situations justifiant son emploi. Il en va de même pour les conditions d'habilitation et de formation des agents pouvant accéder aux signalements du traitement. La formation des agents devant faire usage de cette technologie nouvelle et dangereuse pour les droits fondamentaux est en effet un enjeu essentiel pour prévenir les dérives.

A défaut pour le législateur d'avoir suffisamment encadré l'autorisation des traitements litigieux, c'est le pouvoir décrétoal qui se trouve placé en situation de déterminer des éléments fondamentaux pour la garantie des libertés fondamentales susmentionnées. De sorte que, en opérant un renvoi aussi large au pouvoir décrétoal, le législateur a gravement méconnu la portée de son domaine de compétence tel que précisé à l'article 34 de la Constitution.

L'article 7 est donc entaché d'incompétence négative, et se trouve par là même en contrariété avec la Constitution.

Insuffisance des objectifs au nom desquels l'expérimentation est autorisée / absence de nécessité de cette expérimentation

Votre Conseil a rappelé les garanties légales devant entourer un projet législatif à caractère expérimental. Il incombe au législateur de « *définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon* » (Cons. const., 28 juillet 1993, n° 93-322 DC.)

Votre Conseil a déjà jugé que des dispositions qui permettent le recours à des aéronefs circulant sans personne à bord et qui sont susceptibles de capter et transmettre des images concernant un nombre très important de personnes, y compris en suivant leurs déplacements, dans de nombreux lieux et, le cas échéant, sans qu'elles en soient informées, portent atteinte au droit au respect de la vie privée.

Il n'a validé ces dispositions que parce que « *les services de police nationale et de gendarmerie nationale ainsi que les militaires déployés sur le territoire national ne peuvent être autorisés à faire usage de ces dispositifs qu'aux fins d'assurer la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques de commission de certaines infractions, la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation, la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, la prévention d'actes de terrorisme, la régulation des flux de transport aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la surveillance des frontières et le secours aux personnes* » (Décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022).

Or, en l'espèce, le texte ne mentionne de façon générale que l'exposition « *à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes* » pour autoriser le recours à des

traitements algorithmiques pour traiter les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection ou de caméras installées sur des aéronefs. L'objectif pour lesquels l'expérimentation de ces traitements est autorisée est ainsi lié à des infractions larges et hypothétiques, de sorte que la nécessité d'une telle expérimentation n'est pas démontrée au regard des atteintes portées à plusieurs libertés fondamentales.

Risques induits par l'utilisation de traitement algorithmique pour traiter des images de vidéoprotection ou captés par drones

Selon un considérant classique : « *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).

Dans cette décision, votre Conseil a jugé expressément que la mise en œuvre de systèmes de vidéoprotection « *doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles* ». Or l'article 7 litigieux franchit un cap important en permettant que des images captées par des systèmes de vidéoprotection puissent faire l'objet d'un traitement algorithmique, c'est-à-dire par le biais de l'intelligence artificielle. Les garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles doivent donc, dans ce cadre, être renforcées. Or tel n'est pas suffisamment le cas.

Un tel dispositif porte des atteintes graves aux libertés fondamentales d'aller et venir, de manifester et d'opinion, lorsque ces dernières s'exercent à l'occasion de ces événements, ainsi qu'au droit fondamental à la vie privée, sans que ne soit démontrées ni la nécessité d'un tel système, ni sa proportionnalité en l'absence de garanties effectives pour les intéressés. La CNIL a bien souligné dans sa délibération 2022-118 du 8 décembre 2022 que « *le recours à ces dispositifs soulève des enjeux nouveaux et substantiels en matière de vie privée. Ces outils d'analyse automatisée des images peuvent en effet conduire à un traitement massif de données à caractère personnel ; ils ne constituent pas une simple évolution technologique, mais une modification de la nature des dispositifs vidéo, pouvant entraîner des risques importants pour les libertés individuelles et collectives et un risque de surveillance et d'analyse dans l'espace public* ». De plus, « *ces risques sont accrus lorsque les traitements algorithmiques sont utilisés sur des images provenant de caméras installées sur des aéronefs, qui sont eux-mêmes des dispositifs mobiles, discrets et dont la position en hauteur leur permet de filmer des lieux difficiles d'accès voire interdits aux caméras classiques* ».

L'article 7 prévoit que les traitements ont pour objet la détection et la signalisation d'évènements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler des risques d'actes de terrorisme ou des risques d'atteinte grave à la sécurité des personnes lors des manifestations sportives, récréatives ou culturelles. La CNIL insiste « *sur le fait que ces critères peuvent*

recouvrir un grand nombre d'hypothèses distinctes. Elle recommande que, au regard des enjeux et risques présentés par les dispositifs en cause, les critères permettant de déterminer leur périmètre de déploiement soient appréciés de manière restrictive ». Elle relève que « les traitements algorithmiques peuvent présenter dans certaines circonstances des taux d'erreur importants, rendant le recours à ces technologies moins efficace en conditions opérationnelles qu'une détection humaine. Les événements prédéterminés (mouvement de foule, détection de bagages, gestes et comportements suspects, etc.) dont la détection est recherchée devraient être sélectionnés au regard des performances des traitements algorithmiques, d'après l'état de l'art de la recherche en la matière ».

Au regard de ces éléments, il est patent que le législateur n'a pas procédé à une conciliation adéquate entre les atteintes à l'ordre public et les libertés individuelles dans l'article 7 : trop de risques existent en l'état d'autoriser un traitement algorithmique des images captés par vidéoprotection ou aéronefs.

Caractère disproportionné de l'atteinte portée à la vie privée par l'article 7

Selon votre Conseil, « *aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "-Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.-" ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée* » (Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999). Comme le relève encore votre Conseil, « *il résulte du droit au respect de la vie privée 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° 2020-800 DC du 11 mai 2020). De même, aux termes de l'article 9 du Code civil : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée* ».

Ce droit est également protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ainsi, aux termes de l'article 8 de celle-ci : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »

En droit public général, la mise en œuvre d'un système de vidéoprotection relève de la police administrative générale et est ainsi soumise au régime strict de cette police administrative. Ainsi, l'installation d'un dispositif de vidéoprotection doit respecter le droit à la vie privée et être strictement encadré. En particulier, la jurisprudence a précisé qu'une telle installation doit être nécessaire et proportionnée à la préservation de l'ordre public et n'hésite pas à annuler les installations qui sortent de ce cadre avec une sensibilité accrue pour les lieux fréquentés par le

public dans la vie quotidienne (CAA Nantes, 9 novembre 2018, commune de Ploërmel, n° 17NT02743).

Par ailleurs, votre Conseil a déjà jugé qu'en permettant « *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* » le législateur avait porté une atteinte disproportionnée et injustifiée par la nécessité de sauvegarde de l'ordre public aux exigences dues au respect de la vie privée (Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010).

En l'espèce, c'est de manière générale que la loi autorise la mise en place de traitements algorithmiques pour assurer une surveillance de masse des manifestations sportives, récréatives ou culturelles. Plutôt que de se limiter aux Jeux olympiques et paralympiques, la loi étend le champ de l'expérimentation à des domaines où elle ne saurait se justifier. En outre, les conditions auxquelles obéissent la transmission aux agents des images captées et « repérées » par l'algorithme n'apportent pas de garantie suffisante au respect de la vie privée des très nombreuses personnes qui sont susceptibles de voir leur image ainsi « traitée ». Car ce sont des moments de vie, espace de la vie privée, que l'algorithme a pour mission de détecter : ainsi, pour prendre un seul exemple, il ressort de la discussion parlementaire qu'un individu allant à contresens parce qu'il recherche son enfant dans une foule pourra être signalé comme ayant un comportement anormal par l'algorithme : son image sera captée et signalée à l'opérateur avec à la clé un possible contrôle de police ce qui, dans ce cas, est, on le voit, absurde.

Plus grave, selon le III de l'article 7, les traitements litigieux « *n'utilisent aucun système d'identification biométrique, ne traitent aucune donnée biométrique et ne mettent en œuvre aucune technique de reconnaissance faciale* ». Pourtant, il suffit de se rendre sur le site de la CNIL pour y lire que « *la biométrie regroupe l'ensemble des techniques informatiques permettant de reconnaître automatiquement un individu à partir de ses caractéristiques physiques, biologiques, voire comportementales* ». Si cette définition n'était pas suffisamment claire, l'article 4 du Règlement général sur la protection des données (RGDP) vient donner la définition suivante, similaire : les données biométriques sont « *des données à caractère personnel résultant d'un traitement technique spécifique, relatives aux caractéristiques physiques, psychologiques ou comportementales d'une personne physique* ». Ainsi, l'affirmation selon laquelle les traitements litigieux « *n'utilisent aucun système d'identification biométrique, ne traitent aucune donnée biométrique et ne mettent en œuvre aucune technique de reconnaissance faciale* » est **contredite par l'objet même des traitements litigieux** qui ont pour fonction de détecter des événements ou de reconnaître des individus, sur la base des comportements des personnes filmées. Il s'agit là de données biométriques qui sont utilisées pour identifier une menace imprécise de façon totalement disproportionnée.

On s'explique difficilement que le législateur puisse, dans un même article, interdire et autoriser une même pratique. C'est pourtant bien ce qu'il fait. Ce faisant, outre la disproportion évoquée, il y a lieu de retenir la légèreté du législateur sur ces sujets qui semble ne pas

pleinement maîtriser l'outil dont il autorise l'expérimentation. Ces éléments, peu rassurants, renforcent l'intérêt d'un contrôle de constitutionnalité particulièrement vigilant de cet article.

De sorte que, manifestement, l'article 7 porte une atteinte disproportionnée au droit fondamental à la vie privée.

Méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

Lorsque votre Conseil a dû juger de dispositions étendant à l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles la possibilité pour les agents de police municipale de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité, vous avez précisé, par une réserve d'interprétation, que s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre les opérations de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages pour l'accès aux manifestations sportives, récréatives ou culturelles, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des agents de l'autorité publique ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes (Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021).

Or en l'espèce, rien dans la loi ne vient préciser que les traitements algorithmiques opéreront en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes. Pourtant, les algorithmes sont, on le sait, susceptibles de graves biais discriminatoires en méconnaissance du principe d'égalité qui prohibe les discriminations.

En effet, l'algorithme, du fait de son fonctionnement, sera amené à identifier par lui-même les caractéristiques qui lui permettent de détecter de la manière la plus certaine et pertinente ce qu'il est censé rechercher à partir des images qui lui auront servi à s'entraîner et qui l'auront nourri, sans que les êtres humains n'aient de contrôle réel sur ces critères en raison du deep learning ou apprentissage profond. Or cela constitue un problème majeur qui ne doit pas être minimisé : si l'algorithme considère que certaines caractéristiques telles que le port d'un vêtement particulier ou une couleur de peau sont plus susceptibles d'être associées au risque recherché, il les intégrera et sera donc amené à les utiliser de manière indifférenciée avec d'autres caractéristiques pour effectuer un signalement d'un comportement jugé anormal. Outre le fait qu'il se fondera sur des données biométriques, cela fait de l'utilisation de la vidéoprotection par algorithme une pratique potentiellement discriminatoire et raciste ; aucun garde-fou contre cette dérive n'est techniquement possible.

De plus, la liberté qui sera laissée aux concepteurs de l'algorithme pour mettre au point les paramètres du logiciel chargé d'aider à assurer le maintien de la sécurité publique en détectant des comportements « anormaux » pose question. La définition même de cette anomalie constituera une stigmatisation d'une partie de la population et engendrera des discriminations, étant édictée selon les normes de ceux qui la conçoivent, avec le risque de renvoyer les comportements des personnes les moins intégrées socialement à des « comportements déviants ».

Comme le relevait en synthèse le conseiller juridique à la CNCDH Thomas Dumortier dans une tribune parue dans le journal *Le Monde* le 11 février 2023 : « *des biais discriminatoires peuvent ainsi intégrer la conception du système, par exemple en ciblant des regroupements de personnes présentant un certain profil. Les partisans de l'automatisation de la détection seront tentés de rétorquer que les agents aujourd'hui chargés du visionnage sont eux-mêmes biaisés lorsqu'ils visionnent des images. Sauf qu'il s'agit en principe d'agents formés et, surtout, les biais ont des effets d'une tout autre ampleur lorsqu'ils sont inhérents au logiciel d'analyse de toutes les caméras utilisées pour la sécurisation d'une manifestation sportive, comme ce sera le cas pour celles des JO de Paris* ».

Par conséquent, au regard de l'ensemble de ces éléments, l'article 7 méconnaît dangereusement le principe d'égalité devant la loi et sa contrepartie, la prohibition de toute discrimination.

Atteinte à la sûreté et à la dignité de la personne humaine

Aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

La sûreté constitue ainsi un droit fondamental. Elle garantit le citoyen contre toute immixtion injustifiée de l'Etat dans sa liberté et dans la façon dont il mène sa vie, notamment sa vie privée. L'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en constitue une application qui précise que « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

Par ailleurs, il découle du Préambule de la Constitution de 1946 que « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* » (Cons. const. 27 juill. 1994, n° 94-343/344 DC). Dans ce cadre, « *il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti* » (CE, ordonnance, Ministre de l'intérieur / commune de Calais, 23 novembre 2015, n° 394540)-. Ce qui vaut pour l'autorité de police générale vaut également pour le législateur, soumis au même principe constitutionnel et aux obligations qui en découlent.

En l'espèce, il est manifeste que tant la sûreté que chacun est en droit d'opposer à l'Etat que sa dignité est mise en cause non par le fait même que des images soient captées dans le cadre législatif de la vidéoprotection mais qu'elles soient traitées par un algorithme, c'est-à-dire par une forme d'intelligence artificielle, c'est-à-dire par des non humains. Cette prétention incroyable que l'article 7 de la loi a de confier à une autorité non humaine la gestion de millions d'images captées dans l'espace public porte une atteinte inédite aux droits fondamentaux à la sûreté et à la dignité. Comme le relevait la CNCDH dans sa lettre précitée « *les inquiétudes et*

réticences qui s'étaient légitimement exprimées lorsque les images n'étaient scrutées que par des agents humains seront bien évidemment amplifiées lors d'une surveillance automatisée ».

On relèvera, de ce point de vue, que dans son avis du 22 décembre 2022 (n° 406.383), le Conseil d'Etat proposait d'ajouter dans la loi « *le principe de primauté humaine, assurant qu'à tout instant le traitement ne fonctionne que sous la supervision des personnes qui le mettent en œuvre* ». Ce principe, voisin de celui de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation, n'a pas été formellement inscrit dans la loi.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'on peut craindre que l'expérimentation envisagée ne porte atteinte tant à la sûreté des individus qu'à leur dignité.

Sur les articles 7 bis et 10

Méconnaissance de l'article 10 de la DDHC

L'article 7 bis prévoit que du 1^{er} mai 2024 au 15 septembre 2024, l'enquête administrative prévue au premier alinéa de l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure pourra être demandée avant l'affectation des personnels intérimaires des entreprises de travail temporaire à une mission directement liée à la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté ou au sein d'un gestionnaire d'infrastructure.

L'article 10 prévoit de conditionner l'accès de toute personne, à un autre titre que celui de spectateur, à tout ou partie des établissements et installations désignés par un décret, pendant la durée de l'événement ou du rassemblement et de leur préparation, à une autorisation de l'organisateur délivrée sur avis conforme de l'autorité administrative après enquête administrative.

D'une part, en conditionnant l'accès à certains emplois (article 7 bis) et lieux (article 10) à un avis après enquête administrative d'une autorité administrative, ces articles ne respectent pas l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui consacre le principe que « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* ». Votre Conseil a estimé 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* » (votre décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012). Dans l'exercice de ce contrôle de proportionnalité, il ressort de l'examen de la jurisprudence de votre Conseil que ce dernier tient compte du nombre de personnes susceptibles de relever du fichier informatique en cause, de la sensibilité particulière des données personnelles recueillies, des garanties techniques ou juridiques prévues par le législateur et des finalités d'utilisation ou de consultation du fichier.

D'autre part, les enquêtes seront menées par le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) dont l'activité est encadrée par l'article 2 du décret n° 2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national

des enquêtes administratives de sécurité ». Ce service consulte de manière directe ou indirecte des traitements de données à caractère personnel relatifs à la prévention du terrorisme ou des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et évalue, exploite et analyse les informations ainsi recueillies afin d'émettre un avis, le cas échéant par délégation du ministre de l'Intérieur, ou de produire un document de synthèse des éléments pertinents de l'enquête. Ces données pourront être conservées pendant cinq ans. A l'article 10 du projet de loi contesté, elles concernent, lors des Jeux Olympiques et Paralympiques, les membres des délégations, les bénévoles, les prestataires techniques ou encore les journalistes qui couvriront l'événement.

Dans son avis du 22 décembre 2022 sur le projet de loi contesté, le Conseil d'État indique que « *Ce dispositif devrait, selon les informations transmises par le Gouvernement, conduire les organisateurs des jeux Olympiques et Paralympiques à prendre, après autant d'enquêtes administratives, près de 750 000 décisions relatives à l'accès des personnes autres que les spectateurs aux installations et équipements dans lesquels se dérouleront ou seront retransmis les événements* » (cons. 31).

Atteinte à l'article 34 de la Constitution

Cependant, le législateur a choisi d'étendre ces dispositions à tous les grands événements et les grands rassemblements de personnes ayant pour objet d'assister à la retransmission d'événements exposés à un risque d'actes de terrorisme en raison de leur nature et de l'ampleur de leur fréquentation désignés par décret. Le champ d'application de ce décret n'est pas borné dans le temps et il pourrait couvrir un grand nombre de manifestations, la rédaction étant particulièrement floue. Ce décret n'est soumis à aucun avis permettant de garantir une application proportionnée de ces dispositions.

Or, aux termes de l'article 34 de la Constitution, « *La loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* ». Votre Conseil a estimé à de nombreuses reprises « *qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement cette compétence ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* » (votre décision n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14 mais aussi vos décisions n°2001-455 DC, du 12 janvier 2002, cons. 9, n°2006-540 DC, cons. 9 et n° 2008-564 DC, cons. 25). Ces dispositions, trop imprécises, contreviennent donc au principe de clarté et aux objectifs à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

En outre, les dispositions contestées, de par leur caractère équivoque, ne préviennent pas le risque de décisions administratives ou juridictionnelles arbitraires, faisant peser à l'autorité administrative le risque de méconnaître la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, la liberté individuelle et le droit à une vie privée.

Face à la violation du principe de clarté, à l'atteinte au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'informer et d'aller et venir ainsi le risque d'arbitraire qu'il fait peser, ces deux articles appellent votre censure.

Sur l'article 8

Atteinte au droit au respect de la vie privée

Le droit au respect de la vie privée est rattaché par votre jurisprudence à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne, parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* », la « *liberté* » (votre décision n° 99-416 DC, cons. 45. 23 juill. 1999).

Votre jurisprudence précise 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 (votre décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012).

Or, en étendant le champ des images visibles par les agents de la RATP et de la SNCF intégrés au centre de coordination opérationnelle de la sécurité dans les transports d'Île-de-France (CCOS), aux « *abords immédiats* » et non plus simplement depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs, relevant respectivement de leur compétence, le législateur a assoupli les conditions de consultation de données à caractère personnel, sans garanties suffisantes que ce soit en matière de conservation, de consultation ou de communication des données.

A ce titre, il est porté une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée, eu égard notamment à la nature des données pouvant entraîner l'identification de personnes, en méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Les modifications initiales du gouvernement apportées à l'article L. 2251-4-2 du code des transports, dans son projet de loi transmis au Conseil d'Etat, permettaient d'étendre le visionnage aux agents de la SNCF et de la RATP habilités à l'ensemble des images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles, et non plus seulement celles issues des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs relevant de leur compétence.

En tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat sur cet article, le gouvernement a limité ce visionnage aux « *abords immédiats* » des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs. Le périmètre de l'extension du visionnage d'images de l'espace public a ainsi été restreint, mais ne procède toujours pas à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au

respect de la vie privée, s'agissant d'une extension du visionnage des images issues des systèmes de vidéoprotection dans l'espace public par des agents privés.

La nouvelle disposition contestée par les auteurs de la présente saisine conduit à ce que davantage d'images soient collectées (et l'article 8 bis ouvre le visionnage de ces images à de nombreux nouveaux agents privés) sans garanties suffisantes.

Cet article porte ainsi atteinte au droit au respect de la vie privée, rattaché par votre jurisprudence à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne, parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* », la « *liberté* » (votre décision n° 99-416 DC, cons. 45. 23 juill. 1999).

Atteinte à l'article 12 de la DDHC

Par ailleurs, votre Conseil a jugé que la nécessité d'une force publique, inscrite à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (« *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* »), interdit de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale et de surveillance générale de la voie publique, une telle délégation de compétences étant caractérisée lorsque lesdites personnes se voient confier la tâche de visionner les images pour le compte de personnes publiques (votre décision 2011-625 DC du 10 mars 2011).

C'est également ce qui résulte de votre jurisprudence plus récente : « *selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : "La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée". Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits. Cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* » (votre décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, cons. 15).

Or cet article permet aux agents des services internes de la SNCF et de la RATP d'avoir accès aux images de vidéo-surveillance de la voie publique. Il s'agit de salariés de droit privé auxquels serait délégué un pouvoir de surveillance de la voie publique.

Disproportion avec l'objectif poursuivi

Le principe de proportionnalité et le contrôle que votre Conseil autorise requiert une triple attention : toute mesure restreignant un droit fondamental doit, pour être proportionnée, satisfaire à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict.

Cette exigence de proportionnalité qui veut que les dispositions créées par la mesure législative prise ne doivent pas être hors de proportion avec le résultat recherché est méconnue par la disposition introduite par cet article 8.

En effet, la nécessité d'autoriser les services de sécurité des transporteurs à pouvoir accéder aux images de systèmes filmant les abords immédiats des véhicules et emprises immobilières, autrement dit de systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique, est motivée par des finalités de sécurité publique générale qui n'ont aucun lien avec l'objectif affiché et poursuivi par ce texte de sécurisation de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques. La lecture de l'étude d'impact nous éclaire en ce sens sur les intentions poursuivies par le gouvernement avec cet article :

« Il apparaît nécessaire d'autoriser les services de sécurité des transporteurs à pouvoir accéder aux images de systèmes filmant les abords immédiats de leurs emprises afin qu'ils puissent, à partir des images visionnées, adapter rapidement leur réponse opérationnelle à une menace se dirigeant vers les installations dont ils ont la charge. »

Ce serait le cas si, par exemple, à l'occasion d'une manifestation revendicative passant à proximité d'une gare, des éléments radicaux et violents décidaient, en cas d'échec à générer des troubles au cours du rassemblement ou à l'issue de la dispersion, de se diriger en cortèges sauvages vers l'emprise de cette gare, qu'ils pourraient considérer, en raison de la création d'un espace commercial important, comme un nouveau « temple de la consommation », en vue d'y commettre des exactions. »

Le but poursuivi de sécurité publique générale et de maintien de l'ordre n'est pas proportionné au résultat recherché par ce projet de loi, tel qu'indiqué par le gouvernement dans son étude d'impact « eu égard aux spécificités et à l'ampleur des Jeux Olympiques et Paralympiques, compte-tenu de l'intérêt général que revêtent leur organisation, fort de l'expérience de la France en matière d'organisation de grands événements sportifs, il convient, en parfaite adéquation et proportionnalité avec les objectifs poursuivis, d'adapter certaines dispositions de notre droit aux contraintes propres à l'organisation d'un tel événement » et apparaît ainsi manifestement contraire à l'exigence de proportionnalité, à valeur constitutionnelle.

L'absence de limitation temporelle pour le déploiement de cette disposition accroît cette atteinte à l'exigence de proportionnalité.

Les mêmes raisonnements peuvent également être appliqués à la disposition introduite par l'article 8 bis à l'article L. 1631-3 du code des transports. Le but poursuivi d'extension de l'accès au visionnage d'images de vidéoprotection à de nombreux agents de sécurité privés (employés de 80 entreprises exploitant des lignes de bus, hors RATP) « dont la mission sera de concourir aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et usagers » (comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de cet article) est manifestement contraire à l'exigence de proportionnalité susmentionnée.

Nous invitons donc votre Conseil à exercer son pouvoir de contrôle du principe de proportionnalité en ce sens et à censurer à la fois la modification apportée au I de l'article L. 2251-4-2 du code des transports et la nouvelle disposition (II.) à l'article L. 1631-3 du même code.

Sur l'article 8 bis

L'article 8 bis, introduit par voie d'amendement lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, vient modifier l'article L. 1631-3 du code des transports pour étendre aux agents des autorités organisatrices (des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024) la possibilité d'être affectés à des salles d'information et de commandement relevant de l'État pour visionner les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles depuis les véhicules et les emprises immobilières des transports publics de voyageurs ou leurs abords immédiats, dans les conditions fixées à l'article L. 2251-4-2 du même code.

Atteinte à l'article 12 de la DDHC

Selon l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits. Cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (votre décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, cons. 15).

Par ailleurs, votre Conseil a jugé que la nécessité d'une force publique, inscrite à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, interdit de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale et de surveillance générale de la voie publique, une telle délégation de compétences étant caractérisée lorsque lesdites personnes se voient confier la tâche de visionner les images pour le compte de personnes publiques (votre décision 2011-625 DC du 10 mars 2011).

La disposition introduite par cet article 8 bis à l'article L.1631-3 du code des transports donne accès à des salariés de droit privé aux images de vidéo-surveillance de la voie publique, et leur délègue ainsi un pouvoir de surveillance de la voie publique. L'encadrement prévu par la rédaction de ce nouveau II. à l'article susmentionné du même code, consistant à placer ces agents sous l'autorité et en présence d'agents de police nationale ou de militaires de la gendarmerie nationale, n'altère en rien la qualification de délégation à une personne privée d'une mission de surveillance générale de la voie publique.

Par ailleurs, si votre jurisprudence récente jugeant conforme à la Constitution l'article L. 2251-4-2 du code des transports se fonde sur l'encadrement précis du périmètre des images pouvant être visionnées et de l'autorité administrative en présence (policiers) lors de ce visionnage par les agents privés, mais aussi sur la qualification requise de ces agents privés comme « *agents*

des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP individuellement désignés et dûment habilités ». L'accès aux images de vidéoprotection est « *limité aux agents individuellement désignés et dûment habilités par le représentant de l'État dans le département* » (votre décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 100).

L'article-susmentionné prévoyait en outre un décret en Conseil d'État fixant « *les conditions d'exercice des agents affectés dans ces salles, ainsi que les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ces derniers doivent satisfaire pour être habilités* ». Pris le 3 mai 2022, ce décret (n° 2022-777, portant diverses dispositions d'application de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés en matière de vidéoprotection et d'activités privées de sécurité), indique en effet précisément les modalités d'habilitation des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Cette garantie n'est en rien prévue par la disposition introduite par cet article 8 bis qui délègue une mission de surveillance générale de la voie publique « *aux agents des autorités organisatrices* », sans précision aucune sur la formation ou l'habilitation précise de ces agents.

Aussi, l'extension de la délégation de surveillance de la voie publique à un nombre considérable d'agents privés méconnaît l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et apparaît manifestement contraire à la Constitution et à votre jurisprudence.

Sur l'article 11

Le projet de loi contesté introduit la possibilité d'installer et d'utiliser un dispositif d'imagerie utilisant des ondes millimétriques (également appelé scanner corporel) dans toute enceinte accueillant une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs afin de réaliser les opérations d'inspection des personnes. Il est précisé que la finalité de ce dispositif est de vérifier que les personnes ainsi examinées ne portent sur elles aucun objet interdit dans le lieu auquel elles souhaitent accéder. En cas de refus, la personne est soumise à un autre dispositif de contrôle dont elle a été préalablement informée par un moyen de publicité mis à disposition à l'entrée de la manifestation.

Actuellement, seul l'article L. 6342-4 du code des transports autorise l'usage des scanners corporels. Il limite leur recours aux mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite. Il est réalisé « *sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes, par des agents de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, désignés par les entreprises ou organismes mentionnés à l'article L. 6341-2 ou les entreprises qui leur sont liées par contrat. Ces agents doivent avoir été préalablement agréés par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République. Ils ne procèdent à la fouille des bagages à main et des autres objets transportés qu'avec le consentement de leur propriétaire et à des palpations de sûreté qu'avec le consentement de la personne. La palpation de sûreté est faite par une personne du même sexe que la personne qui en fait l'objet.* »

L'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 garantit le respect du droit à la vie privée. Si l'article L. 6342-4 du code des transports encadre strictement l'usage des scanners corporels, le législateur n'a pas repris ces dispositions dans le deuxième alinéa créé à l'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure. Il ne précise pas que son usage s'opère sous le contrôle des officiers de police judiciaire ni que les agents doivent avoir été préalablement agréés par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République. En outre, il apparaît disproportionné d'appliquer ce type de dispositif à un nombre conséquent de lieux et de situations de la vie quotidienne (c'est-à-dire "*toute enceinte accueillant une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs*"), sans qu'un risque exceptionnel d'acte de terrorisme n'ait été démontré, alors que des mesures de palpation de sécurité pourraient être employées, comme cela est prévu actuellement à l'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure et en cas de refus de se soumettre au scanner corporel. Cet article 11 inscrit ainsi l'usage de scanners corporels de façon pérenne dans la loi sans avoir fait la démonstration au préalable de sa nécessité.

Or, toute mesure restreignant un droit fondamental que la Constitution garantit doit, pour être proportionnée, satisfaire à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Plus précisément :

- Elle doit être adéquate, c'est-à-dire appropriée, ce qui suppose qu'elle soit a priori susceptible de permettre ou de faciliter la réalisation du but recherché par son auteur ;
- Elle doit être nécessaire, autrement dit, elle ne doit pas excéder – par sa nature ou ses modalités – ce qu'exige la réalisation du but poursuivi ; et ensuite que l'auteur ne doit pas la préférer à d'autres moyens appropriés qui affecteraient de façon moins préjudiciable les personnes concernées ou la collectivité ;
- Elle doit enfin être proportionnée au sens strict : elle ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché. Or la disposition contestée est ni adéquate, ni nécessaire, ni proportionnée.

Pour ces différentes raisons, et compte tenu de l'ampleur du champ d'application du présent article, il méconnaît le respect du droit à la vie privée et nous appelons sa censure.

Sur l'article 12

Imprécision des infractions et absence de clarté de la loi

Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis (Décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011).

En l'espèce, l'article 12 entend réprimer lorsqu'il est commis en récidive ou en réunion « *le fait de pénétrer ou de tenter de pénétrer par force ou par fraude sans être muni d'un titre d'accès prévu à l'article L. 332-1-2 du présent code dans une enceinte lors du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive* ».

Cet article n'est pas suffisamment clair et précis. En effet, la notion de fraude est floue. Elle peut faire entrer dans le champ de l'infraction pénale des cas qui ne le nécessitent pas. Ainsi, elle peut couvrir, en cas de billets ou de cartes nominatifs, un prêt au dernier moment à un proche ou à un ami. Pour prendre un exemple, un parent allant au stade avec un enfant différent de celui dont le nom figure sur le billet pourra-t-il être poursuivi sur le fondement de cet article ? Elle peut aussi couvrir le cas de supporters ayant fait l'objet d'interdictions commerciales de stade abusives prononcées, sans aucun contrôle d'une autorité publique, par un organisateur privé de manifestations sportives sur le fondement de l'article L. 332- 1 du code du sport aux termes duquel « *aux fins de contribuer à la sécurité des manifestations sportives, les organisateurs de ces manifestations peuvent refuser ou annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou en refuser l'accès aux personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations* ».

Par exemple, le Paris Saint-Germain a été condamné pour avoir illégalement fiché et interdit de stade certains supporters contestant sa politique commerciale. En l'état de la rédaction de l'article 12, ces supporters commettraient donc un délit, puni d'une peine d'emprisonnement, s'ils se rendaient au stade malgré une interdiction illégale et liberticide prononcée par un club de football (société commerciale qui n'a aucun pouvoir de police et n'a pas pour objet la recherche de l'intérêt général). Il est inconstitutionnel de faire dépendre une incrimination d'une décision prise par une personne privée à but lucratif.

Le sujet est d'autant plus inquiétant que l'interdiction commerciale de stade a été créée en 2016 sans qu'aucun garde-fou n'ait été prévu. Les clubs peuvent prendre ces « ICS » en l'absence de toute procédure contradictoire et sans recours effectif réel. Pire, beaucoup de clubs prennent ces « ICS » au hasard pour satisfaire la commission de discipline de la Ligue de Football Professionnel. Récemment, le parquet de Brest a reproché au club de Brest de prendre des « ICS » et de déposer des plaintes nominatives au hasard, à la seule fin d'éviter des sanctions de la commission de discipline de la Ligue de Football Professionnel.

Enfin la notion de « retransmission en public » n'est pas suffisamment claire pour cerner les cas susceptibles d'entrer dans le champ de l'infraction créée.

L'article 12 entend également réprimer lorsqu'il est commis en récidive ou en réunion « *le fait de pénétrer ou de se maintenir, sans motif légitime, sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive* »

Étant donné sa généralité et son imprécision, cet article est susceptible de faire appliquer la rigueur de la loi pénale à des comportements que le législateur n'entend manifestement pas réprimer. C'est ainsi qu'en l'état du texte, seraient réprimés les envahissements de terrain

festifs, après un match, pour fêter une victoire (sport amateur) ou un titre / un maintien (sport professionnel). Il s'agit de scènes de joie spontanée, adorées des supporters, des joueurs et des diffuseurs. Celles-ci sont généralement prévisibles, en raison notamment de l'enjeu sportif de la rencontre, et font l'objet d'une préparation et d'un encadrement spécifiques de la part des clubs. Ces moments festifs rassemblent régulièrement plusieurs milliers ou dizaines de milliers de supporters.

Le délit ainsi compris s'appliquera aussi énormément au sport amateur où il s'agira de quelques dizaines de personnes (parfois les familles des joueurs ou joueuses). Les clubs amateurs sont encore moins en capacité de prévenir ces moments festifs que leurs homologues professionnels, d'autant plus qu'il ne leur est nullement fait obligation de déployer des personnels de sécurité autour du terrain.

Pour toutes ces raisons l'article 12 n'est pas suffisamment précis au regard des exigences constitutionnelles applicables aux lois pénales. Il ne pourra pas être promulgué.

Absence de nécessité des infractions créées

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

Le principe de la nécessité des peines qui découle de cet article doit se lire en combinant ses dispositions avec celles de l'article 5 de la Déclaration de 1789 : *« La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société »*. Il faut donc logiquement conclure que seules des actions nuisibles à la société peuvent être pénalement réprimées et que les peines qui peuvent sanctionner ce comportement doivent être à la fois strictement et évidemment nécessaires.

En l'espèce, aucune nécessité n'impose de créer deux nouvelles infractions, bien au contraire. La première des infractions est constituée par la « force » ou la « fraude ». Or, ces deux comportements sont déjà pris en compte par le droit pénal à travers les infractions de violences, de dégradations de biens et les infractions de faux et d'escroquerie. L'intégrité physique, la propriété et le droit d'exploitation des organisateurs de manifestations sportives sont ainsi déjà suffisamment protégés et la création d'une nouvelle infraction ne se justifie donc pas.

En outre, à aucun moment le législateur n'est venu démontrer en quoi les comportements réprimés viennent précisément troubler l'ordre public.

Violation des libertés d'expression collective, de manifester et d'opinion

Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi ».

Aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« 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 ».

Votre Conseil a jugé qu'il découlait de ces deux articles un droit d'expression collective des idées et des opinions, c'est-à-dire un droit de se réunir paisiblement et de manifester ses opinions (Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995).

En l'espèce, il est manifeste qu'en créant ces deux délits, le législateur a entendu permettre la répression de l'expression d'opinions et de certaines expressions de la liberté de manifester. Les députés signataires de la présente saisine craignent que ces deux nouvelles infractions visent expressément les activistes pacifiques, par exemple écologistes, en précisant que l'infraction sera constituée lorsque les personnes se maintiennent "sans motif légitime" sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive.

Il faut rappeler que les intrusions dans les enceintes sportives sont un mode d'action régulièrement utilisé par les activistes pacifiques, par exemple écologistes, afin de mener des actions non violentes de sensibilisation, notamment sur l'urgence climatique. Des actions qui pourraient, si on applique l'article litigieux, être punies de 7 500 euros d'amende.

De sorte que, par sa formulation maladroite, l'article litigieux aboutit en réalité à réprimer des actions ou des faits qui sont l'exercice des libertés fondamentales d'opinion, d'expression et de manifestation.

Sur l'article 13

Méconnaissance des principes de nécessité et d'individualisation des peines

Par les modifications apportées à l'article L. 332-11 du code du sport, l'article 13 du projet de loi entend rendre la peine complémentaire d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords d'une enceinte où se déroule une manifestation sportive (« interdiction judiciaire de stade ») obligatoire, et non plus facultative, pour six infractions prévues qui se déroulent dans une enceinte sportive. La personne condamnée à cette peine est astreinte par le tribunal à répondre, au moment des manifestations sportives, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée que la juridiction désigne dans sa décision. Ces dispositions méconnaissent le principe de nécessité et d'individualisation des peines.

Il résulte des dispositions des articles 5 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le principe de nécessité des peines est constitutionnellement garanti. Il signifie que le législateur incrimine les faits qui lui paraissent suffisamment graves pour justifier d'une réponse pénale et que la sévérité de la peine doit correspondre à la gravité des faits.

Votre Conseil a estimé « *qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et qu'en conséquence, il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier, qu'eu égard à la qualification des faits en cause, la détermination des sanctions dont sont assorties les infractions correspondantes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation* » (votre décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, cons. 7).

Les peines complémentaires obligatoires portent une atteinte importante au principe de nécessité et d'individualisation des peines.

En l'état du droit, le code pénal prévoit que le prononcé d'une peine complémentaire puisse être obligatoire, à moins que la juridiction ne choisisse, par une décision spécialement motivée, de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Ces mesures d'interdiction de stade assorties de l'obligation de répondre aux convocations de toute autorité au moment des manifestations sportives, ce qui concrètement prend la forme d'obligation de pointage à la gendarmerie ou au commissariat, emportent des conséquences importantes en matière de libertés individuelles, de respect de la vie familiale et d'activité professionnelle. C'est également ce qu'ont soulevé les sénateurs- lors de la discussion en séance de la loi n°2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport (le 19 janvier 2022) : « *ces mesures sont lourdement privatives de liberté, notamment en raison du pointage obligatoire au commissariat à chaque rencontre sportive jusqu'à 70 fois par an pour les supporters de clubs participant à plusieurs compétitions... Certaines rencontres ayant lieu en semaine et durant l'après-midi, l'impact peut être important sur l'activité de la personne. Enfin, ces mesures sont très régulièrement annulées par le juge du fond, ce qui démontre que leur usage est encore à parfaire.* »

Au regard des éléments précités, les dispositions de cet article 13 qui rendent obligatoire le prononcé jusque-là facultatif de cette peine complémentaire d'interdiction de stade qui emporte avec elle l'obligation de pointage n'apparaissent ni nécessaires, ni proportionnées au but poursuivi par le législateur.

D'autant qu'en 2021, seules 24 peines complémentaires d'interdiction de stade ont été prononcées par les juridictions de première instance... alors que le nombre de condamnations prononcées par les mêmes juridictions pour l'ensemble des délits mentionnés par cet article 13 s'élevait à 38.

En ce sens, le gouvernement indique dans son étude d'impact sur le projet de loi qu'il a envisagé de diffuser à destination des parquets une circulaire de politique pénale aux fins de leur demander que soit plus souvent requise, pour les délits d'atteintes à la sécurité dans les stades, la peine complémentaire d'interdiction de stade. Le gouvernement a cependant choisi de passer par la loi afin « *d'adresser directement un message fort aux auteurs de délits d'atteintes à la sécurité des manifestations sportives et permet de répondre pleinement à l'objectif dissuasif* ».

Enfin, par les dispositions adoptées par le législateur relevant de cet article 13, certes le magistrat conserve toujours la possibilité, par une décision spécialement motivée, de ne pas prononcer cette peine, mais le principe devient celui d'une motivation pour écarter une condamnation à une peine complémentaire. Le principe devient donc l'exception et l'exception, le principe. Ce qui a trait à une forme de méfiance de l'exécutif à l'encontre des juges, en méconnaissance de l'article 66 de la Constitution.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité. Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.