



## Commentaire

### Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021

#### *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*

La loi pour une sécurité globale préservant les libertés avait été adoptée définitivement le 15 avril 2021. Le Conseil constitutionnel en avait été saisi le 20 avril 2021 par plus de soixante députés et par le Premier ministre puis, le 21 avril 2021, par plus de soixante sénateurs.

Le Premier ministre demandait au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 52 de cette loi. Les députés et sénateurs requérants contestaient la conformité à la Constitution de ses articles 1<sup>er</sup>, 29, 41, 43, 48 et 53 et de certaines dispositions de ses articles 40, 45, 47 et 52. Les députés requérants contestaient également ses articles 44, 46 et 61 et certaines dispositions de ses articles 2, 23 et 50. Les sénateurs contestaient en outre ses articles 4, 34, 36 et 62 et certaines dispositions de son article 21.

Dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles 34, 36, 44, 46, 53 et 61 de la loi ainsi que certaines dispositions de ses articles 21, 23, 43, 50 et 62.

Il a par ailleurs déclaré conformes à la Constitution, sous des réserves, l'article 4 de la loi et certaines dispositions de ses articles 29, 40 et 45.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré les articles 1<sup>er</sup>, 41 et 48 de la loi déférée ainsi que certaines dispositions de ses articles 38, 47 et 52.

Il a, par ailleurs, déclaré contraires à la Constitution, comme adoptés selon une procédure contraire aux règles de recevabilité des amendements en première lecture (« *cavaliers législatifs* »), le paragraphe I de l'article 2 ainsi que les articles 26, 57, 63, 68 et 69 de la loi déférée.

Le présent commentaire porte sur les dispositions de la loi relatives à une expérimentation du renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales (article 1<sup>er</sup>), aux conditions de durée de détention d'un titre de séjour pour les étrangers souhaitant exercer une activité privée de sécurité (article 23), aux missions itinérantes de surveillance sur la voie publique contre les actes de terrorisme (article 29), à l'accès des agents de police municipale à certaines images des systèmes de vidéoprotection (article 40), à la vidéosurveillance dans les chambres d'isolement des centres de rétention administrative et les cellules de

garde à vue (article 41), à l'élargissement des possibilités de déport d'images de vidéosurveillance depuis certains immeubles collectifs d'habitation (article 43), aux nouvelles modalités d'utilisation des caméras individuelles par les policiers, gendarmes et agents de police municipale (article 45), à la captation d'images par des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord (article 47), à la création d'un cadre juridique pour l'usage de caméras embarquées dans les véhicules des forces de l'ordre et des services de secours (article 48) et au délit de provocation à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale (article 52).

## **I. – L'expérimentation du renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales (article 1<sup>er</sup>)**

### **A. – Les dispositions contestées**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée fixait le cadre d'une expérimentation, prévue pour une durée de cinq ans, visant à renforcer les prérogatives judiciaires des agents de police municipale et gardes champêtres de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

\* S'inspirant des conclusions du rapport intitulé « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* » remis en septembre 2018 au Premier ministre par les députés Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue<sup>1</sup>, cet article visait, à travers l'élargissement des prérogatives judiciaires des polices municipales, à marquer une nouvelle étape dans le mouvement engagé depuis plusieurs décennies par le législateur pour asseoir les polices municipales comme la « *troisième force de sécurité intérieure* »<sup>2</sup>, ces services s'étant multipliés et professionnalisés depuis, en particulier, l'intervention de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales qui les a dotés d'un statut figurant aujourd'hui dans le cinquième livre du code de la sécurité intérieure (CSI).

Dans le cadre défini par l'article L. 511-1 du CSI, les agents de police municipale exercent, à titre principal, des missions de police administrative aux fins de protection de l'ordre public municipal. L'objet de ces missions est décrit par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>3</sup>. Il leur

---

<sup>1</sup> Rapport [de la mission parlementaire conduite par Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue] « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* », remis au Premier ministre en septembre 2018, URL : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport\\_de\\_mme\\_alice\\_thourot\\_et\\_m.jean-michel\\_fauvergue\\_deputes\\_-\\_dun\\_continuum\\_de\\_securite\\_vers\\_une\\_securite\\_globale\\_-\\_11.09.2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_mme_alice_thourot_et_m.jean-michel_fauvergue_deputes_-_dun_continuum_de_securite_vers_une_securite_globale_-_11.09.2018.pdf)

<sup>2</sup> Rapport n° 409 (Sénat – 2020-2021) de MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel du Règlement et d'administration générale, déposé le 3 mars 2021.

<sup>3</sup> Aux termes de cet article, « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage*

revient également de veiller à l'exécution des arrêtés de police du maire ou de prendre part à la sécurisation de manifestations sportives, récréatives ou culturelles.

Les agents de police municipale exercent en outre certaines missions de police judiciaire. Le 2° de l'article 21 du code de procédure pénale (CPP) leur confère la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA). À ce titre, ce même article dispose qu'« *ils ont pour mission : de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ; de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ; de constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que les contraventions prévues à l'article 621-1 du code pénal. Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant* ».

Les gardes champêtres se voient également reconnaître, pour l'essentiel, les pouvoirs d'un APJA pour la recherche et la constatation des infractions forestières (article 22 du CPP).

Indépendamment des missions qui lui sont dévolues de manière générale, la police municipale est, à raison de la compétence du maire, considérée par la loi comme subsidiaire par rapport à la police et à la gendarmerie nationales<sup>4</sup>, comme en témoigne la faculté dont dispose toujours l'État de soumettre cette police au régime de la police d'État, le cas échéant contre la volonté de la commune, en fonction de ses besoins en matière de sécurité<sup>5</sup>.

---

*dans les rues, quais, places et voies publiques [...] ; 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ; 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature [...] ; 6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ; 7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ».*

<sup>4</sup> Jacques Buisson, « Fasc. 20 : Police judiciaire – Agents de police judiciaire. Agents de police judiciaire adjoints. – Fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire », *JurisClasseur Procédure pénale*, Art. 20 à 29, 11 Mai 2018, § 54.

<sup>5</sup> Article L. 2214-4 du CGCT.

Cette subsidiarité est également illustrée par les dispositions fixant les compétences des agents de police municipale au titre de la police judiciaire et leurs relations avec les officiers et agents de police judiciaire (OPJ et APJ). L'article 21-2 du CPP prévoit en effet que, « *sans préjudice de l'obligation de rendre compte au maire qu'ils tiennent de l'article 21, les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance* »<sup>6</sup>.

Les agents de police municipale ont principalement compétence pour constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés de police du maire, à de nombreuses dispositions du code de la route ne nécessitant pas d'actes d'enquête et ne réprimant pas des atteintes à l'intégrité des personnes, ainsi qu'à certaines infractions en matière d'environnement<sup>7</sup>.

En sus de cette compétence principale de constat des infractions, les agents de police municipale sont, en leur qualité d'APJA, habilités à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux (article 78-6 du CPP). Lorsque le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ils doivent en rendre compte immédiatement à tout OPJ territorialement compétent, qui peut alors leur « *ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant ou retenir celui-ci pendant le temps nécessaire à son arrivée* ».

Pour l'exercice de leurs compétences, les agents de police municipale sont par ailleurs autorisés à accéder à certains fichiers de police, indirectement et aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au code de la route qu'ils sont habilités à constater, à savoir le fichier national des permis de conduire (FNPC) et le système d'immatriculation de véhicule (SIV)<sup>8</sup>.

Les attributions des agents de police municipale, dans le champ de la police administrative et judiciaire, ont été récemment étendues par plusieurs lois. La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite « SILT ») les a ainsi habilités à certaines opérations de contrôle préventives, avec l'accord du maire et sous l'autorité d'un OPJ, dans le cadre des périmètres de protection dont elle a permis la création. Plus récemment, l'article L. 3136-1 du code de la santé publique (CSP), issu de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, les a habilités à

---

<sup>6</sup> Le premier alinéa de l'article 27 du CPP prévoit, symétriquement, que « *Les gardes champêtres adressent leurs rapports et leurs procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationales territorialement compétents, au procureur de la République* ».

<sup>7</sup> Voir par exemple les articles L. 332-20 et L. 362-5 du code de l'environnement.

<sup>8</sup> Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules.

constater les infractions à la réglementation édictée dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, sous réserve que ces constatations ne nécessitent pas de leur part d'acte d'enquête.

\* L'expérimentation organisée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée s'inscrivait dans la même logique d'extension des prérogatives des agents de police municipale et, par assimilation, des gardes champêtres, en permettant à des communes et EPCI dont les polices municipales répondent à un certain nombre de critères de demander que leurs agents puissent exercer plusieurs compétences de police judiciaire.

Le paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> définissait les conditions de cette expérimentation qui s'adressait aux communes et EPCI employant au moins quinze agents de police municipale ou gardes champêtres, comprenant au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale<sup>9</sup>.

Les communes et EPCI souhaitant participer à l'expérimentation devaient présenter une candidature, selon les cas, par l'intermédiaire du maire, après délibération du conseil municipal, ou par le président de l'EPCI avec l'accord du maire et du conseil municipal des communes sur le territoire desquelles la mise en place de l'expérimentation était demandée.

Un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de la justice devait ensuite déterminer, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, les communes et EPCI autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation au regard de deux critères :

– d'une part, « *l'organisation de la coopération locale entre les services de police municipale, les forces de sécurité de l'État et le procureur de la République* » ;

– d'autre part, « *l'évaluation de la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure* »<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Selon le second alinéa du paragraphe I, l'expérimentation était également ouverte aux communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant remplissant la même condition d'effectif et qui formaient une demande conjointe à cet effet.

<sup>10</sup> Selon l'article L. 512-4 du CSI, « *Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois emplois d'agent de police municipale, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues aux I et II de l'article L. 512-2, une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République territorialement compétent. / Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de trois emplois d'agent de police municipale* ».

L'expérimentation portait sur six prérogatives de police judiciaire qui étaient conférées, selon les cas, aux agents de police municipale et gardes champêtres ou à leurs supérieurs hiérarchiques.

Le paragraphe II portait sur les modalités de transmission au procureur de la République des rapports et procès-verbaux (dont la valeur probatoire est équivalente<sup>11</sup>) établis par ces agents. Il prévoyait que, par dérogation au second alinéa de l'article 21-2 et à l'article 27 du CPP imposant, depuis 1999, que cette transmission s'effectue par l'intermédiaire des OPJ, les agents de police municipale et gardes champêtres « *adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale ou des chefs de service de police municipale dûment habilités, au procureur de la République. / Une copie de ces documents est adressée sans délai aux officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents* ».

L'innovation de cette première mesure résidait dans le fait que le rôle de « *courroie de transmission* » des rapports et procès-verbaux, dévolu en temps normal à l'OPJ, auquel l'article 19 du CPP impose notamment d'informer sans délai le procureur de toutes les infractions dont il a connaissance et de lui transmettre les procédures établies dès leur clôture afin de lui permettre d'apprécier les suites à leur donner<sup>12</sup>, devait désormais échoir au directeur ou au chef de service de police municipale habilité à cet effet et placé, dans ce cadre, sous la direction du procureur de la République.

Selon le rapport de M. Jean-Paul Fauvergue et Mme Alice Thourot, ce changement d'interlocuteur devait permettre « *un gain de temps et d'opérationnalité tant pour le policier municipal que pour le policier national ou le gendarme qui se borne, dans ces cas de figure, à faire office de facteur* »<sup>13</sup>.

Le paragraphe III conférait au directeur ou au chef de police municipale dûment habilité un pouvoir spécifique d'immobilisation et de mise en fourrière d'un véhicule, avec l'autorisation préalable du procureur de la République, en cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de la cinquième classe pour lequel la peine de confiscation du véhicule est encourue. Il s'agit là aussi, en investissant ces agents de ce pouvoir, de déroger au droit commun qui n'offre actuellement

---

<sup>11</sup> Voir notamment les articles 430 et 537 du CPP.

<sup>12</sup> Selon le premier alinéa de l'article 19 du CPP, « *Les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance. Dès la clôture de leurs opérations, ils doivent lui faire parvenir directement l'original ainsi qu'une copie des procès-verbaux qu'ils ont dressés ; tous actes et documents y relatifs lui sont en même temps adressés ; les objets saisis sont mis à sa disposition* ».

<sup>13</sup> « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* », *op. cit.*, p. 76.

cette possibilité qu'aux OPJ et APJ, également sur autorisation préalable du procureur de la République<sup>14</sup>.

Les autres pouvoirs de police judiciaire sur lesquels portait l'expérimentation intéressaient directement les agents de police municipale et gardes champêtres pour l'exercice de leurs missions.

Le paragraphe IV leur confiait un pouvoir de saisie des objets ayant servi à la commission de certaines infractions sur la voie publique ou qui en sont le produit, et pour lesquelles la peine de confiscation de l'objet est prévue. Étaient à ce titre visées les infractions mentionnées aux 1<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> du paragraphe V de l'article 1<sup>er</sup>, à savoir le délit de vente à la sauvette et le délit d'usage de stupéfiants.

Le paragraphe V investissait spécialement ces mêmes agents du pouvoir de constater par procès-verbal les infractions relevant de leur compétence lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal et ne nécessitent pas d'actes d'enquête. En l'occurrence, la liste limitative d'infractions concernées par l'expérimentation incluait, outre la vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal) et la consommation de produits stupéfiants (article L. 3421-1 du code de la santé publique) déjà évoquées, la conduite sans permis (article L. 221-1 du code de la route), la conduite dangereuse (article L. 236-1 du même code), la conduite sans assurance (article L. 324-2 du même code de la route), l'entrave à la circulation routière (article L. 412-1 du même code), l'occupation illicite de hall d'immeuble (article L. 126-3 du code de la construction), la violation de domicile lorsque le local appartient à une personne publique (article 226-4 du code pénal), la destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui (article 322-1 du même code), l'installation en réunion, en vue d'y établir une habitation, sur un terrain appartenant à une commune (article 322-4-1 du même code) et, enfin, le port ou le transport d'armes de catégorie D dont le transport sans motif légitime est interdit (3<sup>o</sup> des articles L. 317-8 et L. 317-9 du CSI).

À ces infractions constitutives de délits intentionnels, pouvaient s'ajouter, dans les mêmes conditions, plusieurs contraventions, dont la liste devait être fixée par décret en Conseil d'État, relatives aux débits de boissons, à la lutte contre l'alcoolisme, à la répression de l'ivresse publique et à la protection des mineurs.

Le paragraphe VI étendait, pour ces délits, la compétence des agents de police municipale en matière de relevé d'identité, les procès-verbaux qu'ils établissent pouvant comporter les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet de ce relevé d'identité.

---

<sup>14</sup> Voir l'article L. 325-1-1 du code de la route auquel le paragraphe II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée dérogeait expressément.

En cas de refus ou d'impossibilité pour la personne de justifier de son identité, devaient s'appliquer les règles de droit commun prévues en la matière par le second alinéa de l'article 78-6 du CPP<sup>15</sup>.

Le paragraphe VII permettait, enfin, aux agents de police municipale et gardes champêtres de se voir communiquer, aux fins de contrôle du respect de l'obligation d'assurance de responsabilité civile automobile, les informations nécessaires issues du fichier des véhicules assurés.

Les deux paragraphes suivants de l'article 1<sup>er</sup> portaient sur le statut des directeurs et chefs de service de police municipale et la relation d'autorité sur leurs agents de terrain.

Le paragraphe VIII créait un cadre juridique *ad hoc* pour les chefs et les directeurs de police municipale dirigeant les services de police municipale participant à l'expérimentation leur permettant de transmettre des rapports et procès-verbaux au procureur de la République ou de faire procéder, avec son autorisation, à l'immobilisation d'un véhicule. Sur le modèle des dispositions du CPP applicables aux OPJ<sup>16</sup>, il prévoyait que ces agents devaient préalablement être « *habilités personnellement en vertu d'une décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort duquel est affecté le fonctionnaire, après avoir suivi une formation et satisfait à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État* ».

La décision d'habilitation d'un directeur ou d'un chef de service de police municipale était alors valable « *pour toute la durée de ses fonctions, y compris en cas de changement d'affectation* », sous réserve toutefois que celle-ci intervienne dans un service de police municipale d'une autre commune ou d'un autre EPCI autorisé à mettre en œuvre l'expérimentation au sein du ressort de la même cour d'appel.

Si les dispositions du paragraphe VIII relatives aux conditions d'octroi, de retrait et de suspension de l'habilitation procédaient par décalque de celles du CPP pour les OPJ, son dernier alinéa tenait compte de la « *double casquette* » des directeurs et chefs de service de police municipale en précisant que, « *sans préjudice de l'autorité hiérarchique exercée par le maire* », ils sont « *placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction* ».

---

<sup>15</sup> Cet alinéa prévoit notamment que l'agent verbalisateur, après en avoir informé l'OPJ territorialement compétent et sur l'ordre de celui-ci, doit lui présenter sur-le-champ la personne ou la retenir pendant le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un APJ agissant sous son contrôle.

<sup>16</sup> Voir les articles 16 à 16-3 du CPP.



Dans les relations entre les agents de terrain et leurs directeurs et chefs de service, le paragraphe IX prévoyait que les agents de police municipale et les gardes champêtres exerçant les compétences de police judiciaire objets de l'expérimentation « *sont placés en permanence sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité* ».

Enfin, le paragraphe X énonçait que « *La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État prévue à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure détermine les conditions dans lesquelles les compétences de police judiciaire mentionnées aux II à VII du présent article sont mises en œuvre* ».

## **B. – Les griefs des requérants**

La conformité à la Constitution de l'article 1<sup>er</sup> était contestée à la fois par les députés et par les sénateurs requérants.

Les députés et sénateurs requérants soutenaient notamment que ces dispositions contrevenaient au principe de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire qui résulte de l'article 66 de la Constitution.

Les députés requérants faisaient valoir à ce titre que les pouvoirs conférés aux agents de police municipale et gardes champêtres ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de police municipale nécessitaient, eu égard à leur importance et à la gravité des délits entrant dans le champ de l'expérimentation, des garanties justifiant d'en réserver la mise en œuvre à des officiers ou à des agents de police judiciaire. Ils dénonçaient par ailleurs l'absence de procédure adaptée au cas où le procureur de la République leur demanderait d'accomplir des compléments d'enquête.

Les sénateurs requérants considéraient quant à eux, d'une part, que faute d'avoir été limité aux seuls délits flagrants, le pouvoir de constatation par procès-verbal conféré aux agents de police municipale et gardes champêtres devait s'analyser en un pouvoir d'enquête. D'autre part, ils critiquaient le fait que les directeurs et les chefs de service de police municipale, sous l'autorité desquels ces agents sont placés, ne soient pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, quand bien même ils bénéficieraient d'une habilitation personnelle délivrée par le procureur général près la cour d'appel. Selon eux, cette habilitation, qui peut toujours être retirée ou suspendue, ne constituait en tout état de cause pas une garantie suffisante au regard de l'article 66 de la Constitution.

## **C. – Analyse de constitutionnalité**

## **1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire**

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* ».

Le Conseil constitutionnel affirme avec constance, depuis sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, qu'il résulte de cet article 66 que « *la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire* »<sup>17</sup>.

Cette exigence l'a conduit, en particulier, à poser certaines limites aux prérogatives judiciaires des agents de police municipale. Saisi de dispositions qui avaient pour objet de confier à l'ensemble des APJA, parmi lesquels figuraient en particulier les agents de police municipale, la possibilité de procéder à des contrôles et à des vérifications d'identité, il les a censurées, dans cette même décision, après avoir jugé « *qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation ; que l'article 20 du code de procédure pénale fixe la liste des agents de police judiciaire chargés "de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; de constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ; de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions" ; que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire* »<sup>18</sup>.

C'est précisément cette dernière exigence que l'article critiqué méconnaissait en confiant à des agents de police municipale, qui relèvent des autorités communales et ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, le pouvoir d'opérer des contrôles d'identité à des fins de police judiciaire.

---

<sup>17</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 59. Voir aussi les décisions n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, cons. 11, n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 141, et n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 53.

<sup>18</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2021 précitée, cons. 59.

Par la même décision, le Conseil constitutionnel a également censuré, pour les mêmes motifs, des dispositions qui conféraient la qualité d'APJ aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, « *sans les mettre à la disposition des officiers de police judiciaire* »<sup>19</sup>.

Le commentaire de cette décision relevait à cet égard que « *la "chaîne de contrôle" serait par trop distendue entre le procureur de la République et l'agent chargé de l'enquête si ce dernier n'était pas sous l'autorité directe et immédiate des officiers de police judiciaire* ».

## **2. – L'application à l'espèce**

\* Après avoir rappelé l'exigence de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire (paragr. 6), le Conseil constitutionnel a repris la norme de concrétisation particulière qu'il avait déduite de cette exigence dans sa décision n° 2011-625 DC, en la complétant par une précision visant à tenir compte de la configuration particulière qui résultait de l'expérimentation critiquée.

Dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> avait pour objet de placer, dans ce cadre expérimental, les agents de police municipale et gardes champêtres sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité, sans prévoir donc qu'ils soient mis à la disposition d'OPJ, le Conseil a précisé que l'exigence précitée « *ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes* » (paragr. 6).

La référence à des personnes autres que les OPJ rend compte de ce que, pour s'assurer du respect de l'exigence découlant de l'article 66 de la Constitution, le Conseil s'attache moins à la capacité judiciaire propre des autorités de police auprès desquelles sont placés les agents de police municipale qu'au niveau de garanties statutaires que présentent ces autorités pour encadrer de tels agents en vue de l'exercice de pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle. Par conséquent, sans exclure que des autorités n'ayant pas la qualité d'OPJ puissent se voir confier un tel encadrement, le Conseil a exigé qu'elles présentent en tout état de cause un niveau de garanties équivalent. Par ailleurs, en mentionnant l'OPJ dans la décision du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel avait également pris

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, cons. 78.

en compte le fait que le code de procédure pénale assure le contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les OPJ.

\* De là, le Conseil constitutionnel a opéré son contrôle en tenant compte à la fois de la nature et de l'étendue des pouvoirs de police judiciaire conférés aux agents municipaux et aux gardes champêtres dans le cadre de l'expérimentation et des garanties visant à assurer le respect de l'exigence de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Il a alors apprécié si cette exigence était remplie dans les relations entre, d'un côté, ces agents et les directeurs et chefs de service de police municipale et, de l'autre, ces derniers et le procureur de la République.

S'agissant, en premier lieu, des pouvoirs conférés aux agents de police municipale et gardes champêtres par les dispositions contestées, le Conseil a relevé qu'ils revenaient à leur reconnaître une compétence pour constater par procès-verbal toute une série de délits pour lesquels ces agents pouvaient « *relever l'identité des auteurs de ces délits, prendre acte de leurs déclarations spontanées, se voir communiquer les informations nécessaires issues du fichier des véhicules assurés et, s'agissant des délits de vente à la sauvette et d'usage de produits stupéfiants commis sur la voie publique, procéder à la saisie des objets ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en sont le produit et pour lesquels la peine de confiscation du bien est prévue* » (paragr. 8).

Comme énoncé dans la suite de la décision, le Conseil constitutionnel a considéré que, ce faisant, le législateur avait confié des pouvoirs particulièrement étendus à ces agents (paragr. 12).

S'agissant, en second lieu des garanties visant à assurer le respect de l'exigence de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, le Conseil a relevé que les dispositions contestées prévoyaient non seulement que, « *pour l'exercice de leurs compétences de police judiciaire, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont placés en permanence sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité* », mais aussi que « *ces derniers sont quant à eux placés, pour l'exercice de ces missions, sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction* » (paragr. 9).

Pour satisfaire l'exigence découlant de l'article 66 de la Constitution, la « *chaîne de contrôle* » ainsi instituée dans les rapports entre les agents municipaux, leurs

supérieurs hiérarchiques et le procureur de la République ne pouvait toutefois reposer sur des dispositions essentiellement performatives<sup>20</sup>.

Or, s'attachant aux dispositions organisant en substance cette chaîne de contrôle, le Conseil a considéré, d'une part, que « *si le procureur de la République se voit adresser sans délai les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale, le législateur n'a pas assuré un contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale* » (paragr. 10). Procédant par comparaison avec les dispositions du CPP applicables aux rapports entre magistrats et OPJ, il a notamment relevé que, contrairement à ce que ce code prévoit pour ces derniers, « *et nonobstant son pouvoir de direction sur les directeurs et chefs de service de police municipale, ne sont pas prévues la possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions à ces derniers, l'obligation pour ceux-ci de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance, l'association de l'autorité judiciaire aux enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que leur notation par le procureur général* » (même paragr.).

Alors que dans la décision de 2011, le Conseil constitutionnel avait sanctionné une absence de contrôle par l'OPJ des agents dotés de pouvoir d'enquête, c'est là le lien l'autorité judiciaire et celui que le législateur avait choisi de substituer à l'OPJ qui péchait.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a constaté qu'en dépit de l'obligation faite aux directeurs et chefs de service de police municipale de suivre une formation et de satisfaire à un examen technique pour être habilités à exercer leurs missions de police judiciaire, « *il n'est pas prévu qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire* » (paragr. 11).

Au regard de ces différents éléments, le Conseil en a conclu qu'« *en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes* », le législateur avait méconnu l'article 66 de la Constitution (paragr. 12). Il a par conséquent censuré l'article 1<sup>er</sup> de la loi sans examiner les autres griefs des requérants.

---

<sup>20</sup> La précision résultant, en particulier, du paragraphe VIII de l'article 1<sup>er</sup> ne faisait que dupliquer les dispositions prévues de manière générale, pour l'exercice de la police judiciaire, par les articles 12 et 13 du CPP selon lesquels, d'une part, « *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre* » et, d'autre part, « *La police judiciaire est placée, dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction conformément aux articles 224 et suivants* ».

## **II. – Condition de durée de détention d’un titre de séjour pour les étrangers souhaitant exercer une activité privée de sécurité (article 23)**

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* Délivrée par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), prévu à l’article L. 632-1 du CSI, la carte professionnelle permet l’exercice d’une activité privée de sécurité.

Aux termes des articles L. 612-20 et L. 622-19 du CSI, relatifs, respectivement, aux activités privées de sécurité et à celles des agences de recherches privées, la délivrance de cette carte atteste le respect de plusieurs conditions d’exercice des employés du secteur, à savoir notamment : l’absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ; un comportement ou des agissements qui ne doivent pas être *« contraires à l’honneur, à la probité, aux bonnes mœurs, ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l’État et sont incompatibles »* avec l’exercice des fonctions pour lesquelles la carte professionnelle ; la justification de l’aptitude professionnelle ; pour un ressortissant étranger, la détention d’un titre de séjour permettant d’exercer une activité sur le territoire national ; ne pas avoir fait l’objet d’un arrêté d’expulsion non abrogé ou d’une interdiction du territoire français non entièrement exécutée. Elle conditionne l’exercice de fonctions dans le secteur, hors hypothèse, notamment, d’autorisation provisoire prévue par les articles L. 612-23 et L. 622-21 du CSI.

La commission locale d’agrément et de contrôle (CLAC) dans le ressort duquel le demandeur a son domicile ou, pour les personnes morales, celle compétente à Paris, délivre cette carte dont la durée est de cinq ans. Les services du CNAPS sont chargés de la vérification du respect des conditions d’obtention et de l’instruction du dossier, qu’ils transmettent ensuite à la CLAC territorialement compétente afin qu’elle rende sa décision.

\* L’article 23 de la loi déferée prévoit une nouvelle condition de durée de détention d’un titre de séjour pour certains ressortissants étrangers. L’exposé des motifs de cet article indique que, *« en plein croissance, le secteur [de la sécurité privée] est confronté à des critiques alors que ses acteurs sont un maillon essentiel du continuum de sécurité dans le pays [...]. Le texte proposé envisage des mesures propres à structurer le secteur et développer les conditions d’une relation de confiance, en partenariat avec les forces régaliennes. Il le fait notamment [...] en renforçant les exigences en matière de délivrance des cartes professionnelles pour les agents »*.

À cette fin, l'article 23 modifie notamment les articles L. 612-20 et L. 622-19 du CSI afin d'ajouter, pour les ressortissants étrangers non ressortissants de l'Union européenne, une condition de détention d'un titre de séjour, depuis au moins cinq ans, pour l'obtention de la carte professionnelle.

Au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Fauvergue et Mme Thourot s'exprimaient sur ce point en ces termes : « *Vos rapporteurs constatent que l'enquête administrative menée par le CNAPS est difficile à réaliser pour certains demandeurs, présents en France depuis peu de temps. Ce délai permettra de garantir que les enquêtes soient réalisées dans de bonnes conditions et sur la base d'éléments probants* »<sup>21</sup>.

\* Les députés requérants soutenaient que ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi en instituant une discrimination fondée sur la nationalité qui n'était ni justifiée ni proportionnée. Ils faisaient également valoir que ces dispositions méconnaissaient certains traités internationaux et directives de l'Union européenne.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>22</sup>.

Le Conseil constitutionnel a régulièrement été amené à se prononcer sur la conformité au principe d'égalité de règles instituant une différence de traitement entre des personnes en considération de leur nationalité.

Le Conseil constitutionnel s'attache alors à vérifier que les différences de traitement susceptibles d'être opérées par la loi entre les nationaux et les étrangers sont justifiées au regard de l'objectif poursuivi par la loi.

Ainsi, dans sa décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, le Conseil constitutionnel a estimé qu'au regard de l'objet de la loi examinée – qui était de garantir par

---

<sup>21</sup> Rapport n° 3527 de M. Jean-Michel Fauvergue et Mme Alice Thourot, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, du 5 novembre 2020.

<sup>22</sup> Décisions n°s 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 27, et 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 20.

l'octroi d'une pension civile ou militaire de retraite à toutes les personnes qui avaient servi la France « *des conditions de vie en rapport avec la dignité des fonctions exercées au service de l'État* »<sup>23</sup> –, une différence de traitement fondée sur la nationalité ne pouvait se justifier.

De la même façon, dans cette même décision, à propos cette fois, non plus des pensions civiles et militaires, mais des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant, le Conseil constitutionnel a censuré « *une différence de traitement fondée sur la nationalité entre les titulaires de pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant selon qu'ils sont ressortissants algériens ou ressortissants des autres pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France* », dans la mesure où cette « *différence est injustifiée au regard de l'objet de la loi qui vise à rétablir l'égalité entre les prestations versées aux anciens combattants qu'ils soient français ou étrangers* »<sup>24</sup>.

Dans sa décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a censuré le critère de nationalité ainsi que le critère de résidence auxquels était soumise l'attribution de la carte du combattant aux membres des forces supplétives ayant combattu en Algérie, au Maroc et en Tunisie, au motif que ces critères n'étaient pas justifiés par l'objet de la loi qui était de témoigner la reconnaissance de la Nation à tous ceux qui ont fait partie de forces que la République française a souhaité tout particulièrement distinguer.

Dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a estimé également « *qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides spécifiques au logement [...] en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie et qui ont fixé leur domicile en France ou dans un autre État de l'Union européenne, le législateur a décidé de tenir compte des charges entraînées par leur départ d'Algérie et leur réinstallation dans un État de l'Union européenne ; que, pour ce faire, il a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, instituer un critère de résidence en lien direct avec l'objet de la loi ; qu'en revanche, il ne pouvait, sans méconnaître ce même principe, établir, au regard de l'objet de la loi, de différence selon la nationalité* »<sup>25</sup>.

\* En revanche, le Conseil a pu admettre à plusieurs reprises des dispositions qui subordonnaient le bénéfice de certaines prestations ou l'exercice de certaines activités à une condition de nationalité ou de durée de résidence.

---

<sup>23</sup> Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. (Cristallisation des pensions)*, cons. 9.

<sup>24</sup> *Ibid.*, cons. 10.

<sup>25</sup> Décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, *Comité Harkis et Vérité (Allocation de reconnaissance)*, cons. 10.



Ainsi, dans sa décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, le Conseil a été conduit à contrôler des dispositions prévoyant que, pour bénéficier du revenu de solidarité active, les étrangers devaient être « *titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler* ». Le Conseil a jugé que « *cette prestation a pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle ; que le législateur a pu estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle ; qu'en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, le législateur a institué entre les Français et les étrangers, d'une part, et entre les étrangers, d'autre part, selon qu'ils ont ou non une résidence stable en France, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'il a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi ; que, de même, les ressortissants de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse sont, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des autres étrangers ; qu'en conséquence, les griefs tirés de la violation du principe d'égalité et du onzième alinéa du Préambule de 1946 doivent être écartés* »<sup>26</sup>.

De même, dans sa décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions qui subordonnent la délivrance de l'agrément pour exercer à titre individuel l'une des activités privées de sécurité, ou pour diriger, gérer ou être l'associé d'une personne morale exerçant une telle activité, à la condition d'être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Le Conseil a jugé : « *Considérant que le législateur a subordonné la délivrance d'un agrément aux dirigeants des entreprises exerçant des activités privées de sécurité à plusieurs conditions, énumérées à l'article L. 612-7 du code de la sécurité intérieure, au nombre desquelles figure la condition de nationalité contestée ; que le législateur a ainsi entendu assurer un strict contrôle des dirigeants des entreprises exerçant des activités privées de sécurité qui, du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique ; qu'en prévoyant la condition de nationalité contestée, le législateur s'est fondé sur un motif d'intérêt général lié à la protection de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens ; que la différence de traitement*

---

<sup>26</sup> Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S. (Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers)*, cons. 5.

*qui en résulte est fondée sur un critère en rapport direct avec l'objectif de la loi »<sup>27</sup>.*

## **2. – L'application à l'espèce**

Le Conseil a tout d'abord admis que les dispositions contestées instaurent une différence de traitement entre, d'une part, les ressortissants français et les ressortissants de l'Union européenne et, d'autre part, les personnes d'une autre nationalité, puisque seules ces dernières sont soumises à une condition de détention d'un titre de séjour durant une durée de cinq années (paragr. 43).

Pour examiner la constitutionnalité de cette différence de traitement, le Conseil a tout d'abord rappelé qu'« *il résulte des dispositions des articles L. 612-20 et L. 622-19 du code de la sécurité intérieure que l'exercice des activités privées de sécurité est interdit aux personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ainsi qu'à celles dont il résulte d'une enquête administrative que leur comportement ou leurs agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État* ». Le Conseil en a déduit que « *le législateur a [...] entendu, eu égard à leur nature, soumettre l'exercice de telles activités à des conditions particulières et à un strict contrôle* » (paragr. 44).

Or, le Conseil a constaté que, pour la vérification de ces conditions, l'administration dispose, à l'égard des ressortissants nationaux ou de ceux d'un État membre de l'Union européenne, de pouvoirs de vérification et de contrôle dont elle ne dispose pas à l'égard des ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne et qu'ainsi, « *en exigeant de ces derniers qu'ils détiennent un titre de séjour depuis au moins cinq années, le législateur a entendu mettre l'administration en mesure de s'assurer, par l'examen de leur comportement sur le territoire français durant une période suffisante, qu'ils respectent les conditions de probité et de moralité exigées pour l'exercice d'une activité privée de sécurité* » (paragr. 45).

Dès lors, le Conseil a jugé que la différence de traitement contestée est fondée sur une différence de situation et est en rapport direct avec l'objet de la loi. Il a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (paragr. 46).

Après avoir classiquement écarté les griefs tirés d'une méconnaissance d'engagements internationaux de la France et de directives de l'Union que les

---

<sup>27</sup> Décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, *M. Kamel B. et autre (Direction d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité - Condition de nationalité)*, cons. 5.

dispositions contestées n'avaient pas pour objet de transposer (paragr. 49), le Conseil les a donc déclarées conformes à la Constitution.

### **III. – Missions itinérantes de surveillance sur la voie publique contre les actes de terrorisme (article 29)**

#### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* Les missions et le périmètre géographique de l'intervention des agents privés de sécurité sont définis aux articles L. 613-1, L. 613-2 et L. 613-3 du CSI.

- Le premier alinéa de l'article L. 613-1 dispose que « *les agents exerçant une activité mentionnée au 1<sup>o</sup> de l'article L. 611-1* », à savoir une activité consistant à fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes, « *ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde, y compris dans les périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1* »<sup>28</sup>.

Le second alinéa de l'article 613-1 prévoit une exception à ce périmètre géographique limité en disposant que, « *à titre exceptionnel* », ces mêmes agents « *peuvent être autorisés, par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde* »<sup>29</sup>.

- Les pouvoirs de ces agents privés de sécurité sont définis aux articles L. 613-2 et L. 613-3 du CSI.

Il en résulte que ces agents peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.

---

<sup>28</sup> Cette dernière référence, visant les périmètres de protection que le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut instituer pour y réglementer l'accès et la circulation des personnes afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, résulte d'un ajout opéré par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite loi « SILT »).

<sup>29</sup> Cette extension du périmètre géographique de l'intervention des agents privés de sécurité résulte des dispositions de l'article 3 de la loi de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité qui ont ensuite été modifiées par l'article 94 de loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure puis intégrées à l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

En cas de circonstances particulières constatées par un arrêté du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués, ces agents peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes à des palpations de sécurité.

Enfin, dans le cadre d'un périmètre de protection, l'article L. 226-1 du CSI autorise ces mêmes agents à assister les membres de la force publique afin de réaliser, au sein de ces périmètres, des inspections et fouilles de bagages ainsi que des palpations de sécurité, sous l'autorité d'un officier de police judiciaire<sup>30</sup>.

\* En sus de celles qu'ils exercent déjà en matière de surveillance contre les vols, dégradations et effractions, l'article 29 de la loi déferée vise à permettre au préfet d'autoriser les agents privés de sécurité à exercer des missions de surveillance sur la voie publique contre les actes terroristes.

Ainsi, l'article 29 complète l'énumération du second alinéa de l'article L. 613-1 du CSI pour prévoir que le préfet peut, à titre exceptionnel, autoriser ces agents à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance non seulement contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde mais aussi, désormais, contre « *les actes de terrorisme visant les biens dont ils ont la garde* ».

Exprimant l'accord du Gouvernement avec cet article de la proposition de loi initiale au cours de l'examen du texte par la commission des lois de l'Assemblée nationale en première lecture, la ministre, Mme Marlène Schiappa, a souhaité préciser « *que les auteurs du texte ne proposent pas de confier aux agents de sécurité des missions de renseignement ou de lutte contre le terrorisme, mais de*

---

<sup>30</sup> L'article 226-1 du CSI dispose : « *Afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut instituer par arrêté motivé un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés. / L'arrêté est transmis sans délai au procureur de la République et communiqué au maire de la commune concernée. / L'arrêté définit ce périmètre, limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords, ainsi que ses points d'accès. Son étendue et sa durée sont adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. L'arrêté prévoit les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre, en les adaptant aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale, ainsi que les vérifications, parmi celles mentionnées aux quatrième et sixième alinéas et à l'exclusion de toute autre, auxquelles elles peuvent être soumises pour y accéder ou y circuler, et les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications. / L'arrêté peut autoriser les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous la responsabilité de ces agents, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code à procéder, au sein du périmètre de protection, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. La palpation de sécurité est effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Pour la mise en œuvre de ces opérations, ces agents peuvent être assistés par des agents exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 du présent code, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire* ».

*leur permettre d'exercer sur la voie publique une mission de surveillance, en faisant une ronde autour du bâtiment par exemple »<sup>31</sup>.*

Puis, au cours du débat en séance publique, le ministre de l'intérieur, M. Gérard Darmanin, a indiqué que, « *À l'heure actuelle, un garde de sécurité privée posté au siège d'un parti politique, dans une salle de spectacle comme le Bataclan, dans un café ou dans un restaurant, a le droit, à titre exceptionnel, de faire le tour du lieu en restant à proximité immédiate pour exercer une surveillance – et non intervenir – contre les vols, dégradations ou effractions. Inspirés par les attentats que nous avons connus, particulièrement par ceux qui se sont déroulés dans une salle de spectacle qui employait des agents de sécurité privée, nous vous proposons de leur permettre de surveiller ce qui se déroule à proximité immédiate du lieu dont ils ont la garde – sur le trottoir ou dans le parking –, de manière à appeler l'attention des forces de police s'ils aperçoivent une personne armée pouvant représenter un risque terroriste »<sup>32</sup>.*

\* Selon les députés et sénateurs requérants, l'extension des prérogatives des agents privés de sécurité résultant de l'article contesté excédait les limitations fixées par la jurisprudence constitutionnelle, sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration de 1789, qui interdit 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.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

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* ».

\* Jusqu'à une époque récente, le Conseil constitutionnel n'avait eu que très rarement l'occasion de se fonder sur cet article.

Lorsqu'il a été conduit, en 2003, à examiner des pouvoirs reconnus à certains agents privés de sécurité, il n'a opéré son examen qu'au regard de la liberté individuelle. Ainsi, dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, le Conseil a admis la conformité à la Constitution des articles 3-1 et 3-2 de la loi du 12 juillet 1983 qui permettaient à des agents privés de sécurité de procéder, dans le cadre de mesures de police administrative, à des palpations de sécurité, des inspections

---

<sup>31</sup> Compte-rendu des travaux de la commission des lois, séance du jeudi 5 novembre 2020.

<sup>32</sup> Compte-rendu des débats, troisième séance du 19 novembre 2020.

visuelles et des fouilles de bagages avec le consentement exprès des personnes, respectivement en présence de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique et pour sécuriser l'accès à des manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 1 500 personnes. Il a jugé que *« le nouvel article 3-1 de la loi du 12 juillet 1983 impose une stricte procédure d'agrément en vue d'habiliter des personnels de sécurité privés à participer à des opérations de contrôle ; que ces derniers ne peuvent procéder, sans le consentement de l'intéressé, qu'à l'inspection visuelle des bagages à main ; que l'opération dans le cadre de laquelle ils peuvent pratiquer, sauf refus des personnes concernées, des palpations de sécurité ou des fouilles de bagages à main ne peut être ordonnée que par le préfet, en raison de menaces graves pour la sécurité publique et de circonstances particulières, pour un temps et dans des lieux déterminés ; que les modalités ainsi prévues ne portent pas atteinte à la liberté individuelle ; qu'une telle mesure de police administrative, dont la nécessité sera contrôlée par la juridiction administrative, n'est contraire par elle-même à aucun principe, ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ; / [...] il en va de même du nouvel article 3-2 de la loi du 12 juillet 1983 ; qu'en effet, l'accès aux enceintes où se déroulent de grandes manifestations sportives, culturelles et récréatives justifie des mesures de surveillance particulières pour protéger la sécurité physique des participants ; qu'aucune des mesures prévues par ledit article ne porte atteinte à la liberté individuelle »*<sup>33</sup>.

- Toutefois, depuis la décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, le Conseil a développé une jurisprudence particulière sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration de 1789 dont il a déduit, pour la première fois, qu'une personne privée ne peut être investie de pouvoirs de police administrative générale, inhérente à l'exercice de la force publique. Il a ainsi jugé : *« qu'en autorisant toute personne morale à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords "immédiats" de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, les dispositions contestées permettent d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits ; que, par suite, doivent être déclarés contraires à la Constitution le douzième alinéa du 1° ainsi que les b) et c) du 2° de l'article 18 »*<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 97 et 98.

<sup>34</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 18 et 19.

Cette solution était largement inspirée de sa jurisprudence bien établie suivant laquelle la délégation législative de fonctions régaliennes au profit de personnes privées n'est pas conforme à la Constitution<sup>35</sup>.

\* Depuis 2017, le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois a permis au Conseil de développer sa jurisprudence sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

Dans sa décision n° 2017-637 QPC, après avoir rappelé qu'il résulte de cet article « *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* », il a considéré qu'« *en conférant aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif le pouvoir de refuser l'accès à ces manifestations [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], le législateur ne leur a pas délégué de telles compétences. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit être écarté* »<sup>36</sup>.

Puis, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil a jugé que la possibilité que des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité assistent les agents de la force publique dans la mise en œuvre d'opérations de fouilles pour l'accès aux périmètres de sécurité institués sur le fondement de l'article L. 226-1 du CSI ne méconnaissait pas l'article 12 de la Déclaration de 1789, sous réserve que les autorités publiques s'assurent qu'est continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnels par les agents de l'État (en l'espèce des officiers de police judiciaire).

Ainsi, il a jugé : « *Les dispositions contestées confèrent aux agents de la force publique la possibilité de se faire assister, pour la mise en œuvre des palpations de sécurité et des inspections et fouilles de bagages, par des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité. Ce faisant, le législateur a permis d'associer des personnes privées à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique. Il résulte des dispositions contestées que ces personnes ne peuvent toutefois qu'assister les agents de police judiciaire et sont placées "sous l'autorité d'un officier de police judiciaire". Il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit*

---

<sup>35</sup> Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 32 ; décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 8 ; décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 89.

<sup>36</sup> Décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, *Association nationale des supporters (Refus d'accès à une enceinte sportive et fichier d'exclusion)*, paragr. 4 et 5.

*continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire. Sous cette réserve, ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences découlant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 »<sup>37</sup>.*

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de ce que les modalités selon lesquelles sont désignés les dirigeants d'Aéroports de Paris chargés de la sécurité portaient atteinte aux exigences découlant de l'article 12, après avoir considéré qu'en prévoyant « *que le cahier des charges doit déterminer les modalités selon lesquelles les dirigeants d'Aéroports de Paris chargés notamment des principales fonctions opérationnelles relatives à la sûreté et à la sécurité sont agréés par l'État sur la base de critères objectifs relatifs à leur probité et à leur compétence, le législateur a entendu, compte tenu des compétences déjà attribuées par la loi aux exploitants d'aérodromes en matière de sécurité et de sûreté, s'assurer du bon exercice de ces compétences. Il n'en résulte aucune délégation de compétence »<sup>38</sup>.*

Enfin, dans sa décision n° 2019-810 QPC du 25 octobre 2019, le Conseil a écarté un grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 relatif à des dispositions permettant de sanctionner un transporteur aérien qui aurait débarqué sur le territoire français un étranger démuné de documents de voyage ou de visa ou comportant des irrégularités manifestes. Le Conseil a jugé : « *Les irrégularités manifestes qu'il appartient au transporteur de déceler sous peine d'amende, en application des dispositions contestées, lors, au moment de l'embarquement, du contrôle des documents requis, sont celles susceptibles d'apparaître à l'occasion d'un examen normalement attentif de ces documents par un agent du transporteur. En instaurant cette obligation, le législateur n'a pas entendu associer les transporteurs aériens au contrôle de la régularité de ces documents effectué par les agents de l'État en vue de leur délivrance et lors de l'entrée de l'étranger sur le territoire national. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit être écarté »<sup>39</sup>.*

## **2. – L'application à l'espèce**

En réponse au grief invoqué par les requérants, le Conseil a constaté, en premier lieu, que les agents privés de sécurité ne peuvent exercer des missions de surveillance sur la voie publique que lorsqu'ils y sont, à titre exceptionnel,

---

<sup>37</sup> Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 27.

<sup>38</sup> Décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, paragr. 79.

<sup>39</sup> Décision n° 2019-810 QPC du 25 octobre 2019, *Société Air France (Responsabilité du transporteur aérien en cas de débarquement d'un étranger dépourvu des titres nécessaires à l'entrée sur le territoire national)*, paragr. 12.



autorisés par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police et, en deuxième lieu, que les dispositions contestées prévoient que cette mission de surveillance ne peut avoir pour objet que de prévenir les actes de terrorisme lorsque ces actes visent les biens dont les agents privés de sécurité ont la garde (paragr. 56 et 57).

En troisième lieu, et comme le Gouvernement l'y invitait dans ses observations, le Conseil a jugé que lorsqu'ils exercent une mission de surveillance sur la voie publique conformément au second alinéa de l'article L. 613-1 du CSI, les agents privés de sécurité ne disposent pas des pouvoirs de fouille et de palpations de sécurité mentionnés à l'article L. 613-2 du même code. En effet, une lecture littérale de ces articles pouvait laisser penser que les agents privés de sécurité disposaient, lorsqu'ils sont exceptionnellement autorisés à exercer une mission de surveillance sur la voie publique, des pouvoirs dont ils disposent à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde. Ainsi, lors de ces missions de surveillance sur la voie publique les agents privés de sécurité ne mettent pas en œuvre leurs pouvoirs d'inspection ou de fouille des bagages ni ceux, le cas échéant, de palpation de sécurité (paragr. 58).

En dernier lieu, le Conseil a relevé qu'aucune limite à l'itinérance, sur la voie publique, de la mission confiée aux agents privés de sécurité n'était prévue par le législateur. Conformément à sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, il a donc émis une réserve d'interprétation en jugeant que le caractère itinérant de la mission ne saurait conduire à exercer cette mission au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde (paragr. 59).

Sous cette réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à l'article 12 de la Déclaration de 1789.

#### **IV. – Accès des agents de police municipale à certaines images des systèmes de vidéoprotection (article 40)**

##### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* En l'état du droit, les conditions d'autorisation et de fonctionnement des systèmes de vidéoprotection sont déterminées par les dispositions du chapitre II (articles L. 252-1 à L. 252-7) du titre V du livre II du CSI. D'une part, les finalités poursuivies dans le cadre du recours à ces systèmes sont limitativement énumérées par l'article L. 251-2. Des restrictions d'utilisation sont également prévues pour préserver certains espaces, comme par exemple l'intérieur des immeubles d'habitation (article L. 251-3). D'autre part, les personnes publiques souhaitant recourir à la vidéoprotection doivent solliciter une autorisation délivrée par le préfet, après avis de la commission départementale de vidéoprotection

(article L. 252-1). Cette dernière est présidée par un magistrat judiciaire, ou à défaut par une personnalité qualifiée. L'autorisation est accordée pour une durée de cinq ans renouvelable (article L. 252-4). Elle fixe également la durée de conservation des images qui ne peut excéder un mois, hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire (article L. 252-5).

Aux termes de l'article L. 252-2 du CSI, cette autorisation précise les conditions relatives à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système et de celles visionnant les images, ainsi que les mesures à prendre pour assurer le respect des obligations légales et réglementaires s'imposant à elles.

Selon l'article L. 252-3, sont destinataires des images ainsi captées les agents individuellement désignés et habilités des services de police ou de gendarmerie nationales (ou, le cas échéant, de ceux des douanes ou des services d'incendie et de secours).

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L. 251-2 prévoit qu'après information du maire de la commune et autorisation des autorités publiques compétentes, des commerçants peuvent également mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol. Dans ce cas, l'article L. 252-2 prévoit que le visionnage de ces images ne peut être assuré que par des agents habilités des services de police et de gendarmerie nationale.

\* Dans ce contexte, l'article 40 de la loi déferée a pour objet d'élargir la liste des agents publics susceptibles de visionner les images issues de la vidéoprotection et de prévoir de nouvelles garanties.

Le 1° de cet article modifie l'article L. 252-2 du CSI pour permettre aux agents des services de police municipale ainsi qu'aux agents mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1 du même code, à savoir les agents de la Ville de Paris chargés d'un service de police, les contrôleurs et agents de surveillance de Paris et les policiers municipaux parisiens, de visionner les images captées par les commerçants dans les conditions précédemment rappelées. Cette possibilité est réservée aux agents individuellement désignés et dûment habilités à cette fin.

Son 2° modifie l'article L. 252-3 afin de prévoir que l'autorisation d'installation d'un système de vidéoprotection peut prescrire que sont destinataires des images captées, outre les agents de police et de gendarmerie nationales, ainsi que les agents des douanes et des services d'incendie et de secours, les agents

individuellement désignés et dûment habilités des services de police municipale et les agents de la Ville de Paris précités.

Le contenu du décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 255-1 est également complété. Ce dernier fixait initialement, après l'avis de la Commission nationale de la vidéoprotection, les modalités d'application des dispositions relatives à la vidéoprotection, les conditions dans lesquelles le public est informé de l'existence d'un dispositif de vidéoprotection ainsi que de l'identité de l'autorité ou de la personne responsable. Ce décret détaillait également les conditions dans lesquelles une habilitation à visionner des images peut être accordée ainsi que les moyens de contrôle de la commission départementale de vidéoprotection.

Le 3° de l'article prévoit ainsi un avis de la Commission nationale des libertés et de l'informatique (CNIL) sur ce décret et complète son contenu pour préciser, d'une part, que les agents habilités à consulter les images de vidéoprotection ne le sont que « *pour les seuls besoins de leur mission* », d'autre part, qu'il devra également déterminer les « *exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ils doivent satisfaire pour être habilités* » et prévoir « *les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images* ».

\* Selon les députés requérants, ces dispositions méconnaissaient le droit au respect de la vie privée et étaient entachées d'incompétence négative. Ils critiquaient le nombre trop élevé de personnes qui auraient eu accès aux images issues de la vidéoprotection, l'insuffisance des garanties encadrant cet accès et le renvoi à un décret en Conseil d'État du contenu de ces garanties.

Les sénateurs requérants formulaient les mêmes griefs et soutenaient que les dispositions contestées méconnaissaient la liberté individuelle. Ils dénonçaient, en outre, le fait que les autorités compétentes ne seraient pas en mesure de contrôler effectivement le respect des garanties encadrant l'accès aux images de vidéoprotection.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

\* Selon l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « *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* ».

Selon le Conseil constitutionnel, la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée<sup>40</sup>.

Ce droit est entendu, de manière assez classique, comme une protection contre les intrusions publiques ou privées au sein de la sphère d'intimité de chacun. Ainsi a-t-il été appliqué aussi bien aux traitements de données à caractère personnel (fichiers de police et de justice, inscriptions au casier judiciaire, protection des données médicales) qu'en matière d'inviolabilité du domicile et d'interception des correspondances, de vidéoprotection et de vidéosurveillance, d'opérations de sonorisation et de fixation d'images, selon la même exigence de conciliation et de prévention des atteintes à l'ordre public.

Le Conseil constitutionnel juge à ce titre qu'il appartient au législateur d'assurer « *la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public* »<sup>41</sup>.

\* S'agissant de la vidéoprotection et de la vidéosurveillance proprement dites, le Conseil constitutionnel a initialement établi sa grille d'analyse dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, par laquelle il a jugé que « *la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche des auteurs d'infractions, sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile ; que la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle* »<sup>42</sup>. Dans cette décision, il a ainsi considéré que si, pour répondre aux objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, le législateur peut habiliter le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police, à autoriser l'installation de systèmes de vidéosurveillance, y compris dans des lieux ouverts au public particulièrement exposés à des dangers d'agression ou de vol, « *la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles ci-dessus mentionnées* »<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

<sup>41</sup> Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 3.

<sup>42</sup> Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 3.

<sup>43</sup> *Ibid.*, cons. 4.

À l'exception des dispositions instaurant un régime d'autorisation tacite par l'administration, le Conseil a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, sous quelques réserves d'interprétation, compte tenu des garanties suivantes :

– le législateur avait imposé que le public soit informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance et de l'autorité ou de la personne responsable. Il avait interdit que soient visualisées les images de l'intérieur des immeubles ainsi que leurs entrées<sup>44</sup> ;

– le législateur avait assorti, sauf en matière de défense nationale, les autorisations préfectorales de l'avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire. Le Conseil constitutionnel a relevé à cet égard qu'eu égard au rôle assigné à cette commission, sa composition doit comporter des garanties d'indépendance<sup>45</sup> ;

– le législateur avait exigé que l'autorisation préfectorale prescrive toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et quant aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions prévues par la loi<sup>46</sup> ;

– le législateur avait ouvert à toute personne intéressée le droit de s'adresser au responsable d'un système de vidéosurveillance afin d'obtenir un accès aux enregistrements qui la concernent ou d'en vérifier la destruction dans un délai maximum d'un mois. Il avait précisé que cet accès est de droit sous réserve que soient opposés des motifs « *tenant à la sûreté de l'État, à la défense, à la sécurité publique, au déroulement de procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, ou au droit des tiers* ». Le Conseil a précisé que la référence au « *droit des tiers* » doit, à cet égard, être regardée comme ne visant que le cas où une telle communication serait de nature à porter atteinte au secret de leur vie privée<sup>47</sup> ;

– le législateur avait garanti à toute personne intéressée la possibilité de saisir la commission départementale de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance. Le Conseil a précisé que, eu égard au caractère général de sa formulation, ce droit doit s'entendre comme ménageant la possibilité de saisir cette commission de toute difficulté d'accès à des enregistrements concernant les intéressés ou tenant à la vérification de la destruction de ces enregistrements. Il a également relevé que le législateur a rappelé que cette

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, cons. 5.

<sup>45</sup> *Ibid.*, cons. 6.

<sup>46</sup> *Ibid.*, cons. 7.

<sup>47</sup> *Ibid.*, cons. 8.

procédure administrative ne saurait faire obstacle au droit de la personne intéressée de saisir la juridiction compétente, au besoin en la forme du référé<sup>48</sup> ;

– en prévoyant que les enregistrements doivent être détruits dans un délai maximum d'un mois hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, le législateur avait, d'une part, prévu qu'il soit justifié de leur destruction et, d'autre part, interdit toute reproduction ou manipulation de ces derniers hors le cas où les enregistrements de vidéosurveillance seraient utilisés pour la constitution de fichiers nominatifs conformément aux garanties prévues par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>49</sup> ;

– le législateur avait prévu des sanctions pénales punissant le non-respect de ces prescriptions, tel que le fait de procéder à des enregistrements de vidéosurveillance sans autorisation ou de ne pas les détruire dans le délai prévu<sup>50</sup>.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil a en outre jugé que « *s'agissant des demandes d'autorisation requises, le législateur a prévu que "l'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse dans un délai de quatre mois" ; qu'il peut déroger au principe général selon lequel le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande ; que toutefois compte tenu des risques que peut comporter pour la liberté individuelle l'installation de systèmes de vidéosurveillance, il ne peut subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales les principes constitutionnels ci-dessus rappelés* »<sup>51</sup>.

\* À l'inverse, saisi, dans sa décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, de dispositions qui prévoyaient que, lorsque des événements ou des situations susceptibles de nécessiter l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale, se produisent dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation, les propriétaires ou exploitants de ces immeubles ou leurs représentants puissent rendre ces services ou ces agents destinataires des images des systèmes de vidéosurveillance installés dans ces parties communes, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait omis d'opérer entre le respect de la vie privée et la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteinte à l'ordre public la conciliation qui lui incombe faute d'avoir prévu « *les garanties*

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, cons. 9.

<sup>49</sup> *Ibid.*, cons. 10.

<sup>50</sup> *Ibid.*, cons. 11.

<sup>51</sup> *Ibid.*, cons. 12.

*nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui résident ou se rendent dans ces immeubles »<sup>52</sup>.*

Il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que l'obligation d'habilitation des agents publics pouvant consulter les images issues de la vidéoprotection ou de la vidéosurveillance qui conduit à en limiter l'accès, la détermination de la qualité de ces agents et les précautions prises pour encadrer l'usage de ces enregistrements sont au nombre des garanties prises en compte dans l'équilibre constitutionnel de la législation en vigueur.

## **2. – L'application à l'espèce**

Après avoir rappelé qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il incombe également à ce dernier d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (paragr. 77).

À ce titre, le Conseil a d'abord constaté que les dispositions contestées permettent aux agents des services de police municipale et aux agents de la Ville de Paris précités d'accéder aux images des systèmes de vidéoprotection mis en œuvre sur la voie publique par des commerçants aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol, ainsi qu'aux images de systèmes de vidéoprotection mis en œuvre sur la voie publique et dans des lieux ouverts au public, le cas échéant, par des autorités publiques autres que la commune ou l'intercommunalité sur le territoire desquelles ces agents exercent leurs missions (paragr. 78).

Pour apprécier la conciliation opérée par ces dispositions, il a ensuite relevé, en premier lieu, qu'en application de l'article L. 2212-2 et de l'article L. 2512-13 du CGCT, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il a ainsi considéré qu'en permettant à ces agents d'accéder à ces images de vidéoprotection, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public (paragr. 79).

Le Conseil a également relevé, en deuxième lieu, que le législateur n'avait autorisé cet accès que pour les seuls besoins de la mission des agents compétents.

---

<sup>52</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 23.

Sur ce point, et afin de s'assurer que le périmètre d'intervention en vidéo de ces agents n'excède pas celui sur lequel ils sont autorisés à agir physiquement, il a toutefois émis une réserve visant à préciser que ces dispositions ne sauraient autoriser les agents de la police municipale et les agents de la ville de Paris précités à « *accéder à des images prises par des systèmes de vidéoprotection qui ne seraient pas mis en œuvre sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité sur lequel ils exercent cette mission* » (paragr. 80).

En dernier lieu, le Conseil a constaté que le législateur avait bien prévu des garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés précédemment mentionnées : « *D'une part, les garanties prévues par le titre V du livre II du code de la sécurité intérieure relatives notamment aux conditions de transmission et de conservation des images, à l'information du public, à l'habilitation des agents et aux finalités des traitements s'appliqueront aux agents des services de police municipale et aux agents de la Ville de Paris. D'autre part, les dispositions contestées prévoient qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de la vidéoprotection et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, doit fixer les exigences de formation sur la protection des données à caractère personnel auxquelles les agents doivent satisfaire pour être habilités ainsi que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images* ». Il a, par ailleurs, considéré qu'en renvoyant le contenu de ces garanties à un décret, le législateur n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence (paragr. 81).

Au regard de ces différents éléments, le Conseil en a conclu que les dispositions contestées de l'article 40 n'étaient pas entachées d'incompétence négative et que, sous la réserve énoncée au paragraphe 80 de sa décision, elles procédaient 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. Par conséquent, sous la même réserve, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 82).

## **V. – Vidéosurveillance dans les chambres d'isolement des centres de rétention administrative et les cellules de garde à vue (article 41)**

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* L'article 41 visait, selon le Gouvernement et M. Alain Richard, auteurs des amendements identiques adoptés en séance publique en première lecture au Sénat dont cet article est issu<sup>53</sup>, à répondre au constat que « *L'observation régulière des cellules de garde à vue et des chambres d'isolement des centres de rétention*

---

<sup>53</sup> Amendements [n° 359](#) et [n° 330 rect. bis](#), déposés le 16 mars 2021 respectivement par le Gouvernement et M. Alain Richard.



*administrative (CRA) permet de diminuer notablement les risques de suicide, d'automutilation, d'agression ou d'évasion* ». Il permettait également d'« *apporter les garanties nécessaires au dispositif de vidéosurveillance, s'agissant à la fois de la durée de conservation des images captées, des modalités d'accès à ces images et des droits dont disposent les personnes concernées* » en s'inspirant de l'enregistrement des images issues de la vidéosurveillance des cellules pénitentiaires, autorisé par l'article 58-1 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009<sup>54</sup>.

\* L'article 41 se distinguait toutefois de cet article 58-1 tant au regard de la situation des personnes auxquelles il trouvait à s'appliquer que des garanties prévues par le législateur.

Le champ d'application du dispositif de vidéosurveillance institué par les dispositions contestées était défini en ces termes par le paragraphe I : « *Le ministre de l'intérieur peut mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel relatifs aux systèmes de vidéosurveillance des chambres d'isolement des centres de rétention administrative et des cellules de garde à vue [...] lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que la personne concernée pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui* » (1°) ou aux fins de « *collecte de preuves dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives pour des faits survenus lors de la rétention administrative ou de la garde à vue* » (2°).

Son paragraphe II prévoyait que « *Le placement de la personne retenue ou placée en garde à vue sous vidéosurveillance est décidé par le chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés, pour une durée de quarante-huit heures, renouvelable. / Cette décision est notifiée à la personne concernée, qui est informée des recours hiérarchique et juridictionnel qu'elle peut exercer. La personne concernée est également informée des droits dont elle bénéficie en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception du droit d'opposition prévu à l'article 110 de la même loi, qui ne s'applique pas aux traitements mentionnés au I du présent*

---

<sup>54</sup> Ce dernier article, qui ne s'applique qu'aux personnes en détention, prévoit que « *La direction de l'administration pénitentiaire peut mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel relatifs aux systèmes de vidéosurveillance de cellules de détention au sein des établissements pénitentiaires. / Ces traitements ont pour finalité le contrôle sous vidéosurveillance des cellules de détention dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice, faisant l'objet d'une mesure d'isolement, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique* ». Diverses garanties sont apportées quant à l'usage de ces dispositifs en termes de champ d'application (« *Ces traitements ne peuvent concerner que les cellules de détention hébergeant des personnes placées en détention provisoire, faisant l'objet d'un mandat de dépôt criminel. Ils ne peuvent être mis en œuvre qu'à titre exceptionnel* ») ou à l'information de la personne et la faculté qui doit lui être ouverte de présenter des observations à ce propos avec l'assistance d'un avocat. Des mesures d'urgence autorisant cette vidéosurveillance ne peuvent être prises par le garde des sceaux, hors procédure contradictoire, que pour une durée de cinq jours.

*article* ». Il rendait également obligatoire l'information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.

Ce paragraphe précisait enfin que « *L'avis écrit du médecin intervenant dans l'établissement peut être recueilli à tout moment, notamment avant toute décision de renouvellement de la mesure* ».

Le paragraphe III de l'article 41 précisait que « *le système de vidéosurveillance permet un contrôle en temps réel de la personne retenue ou placée en garde à vue. Un pare-vue fixé dans la chambre d'isolement ou la cellule de garde à vue garantit l'intimité de la personne tout en permettant la restitution d'images opacifiées. L'emplacement des caméras est visible* ». Il imposait l'enregistrement dans ces traitements de « *l'ensemble des séquences vidéo provenant de la vidéosurveillance des cellules concernées* » et prohibait l'utilisation de dispositifs biométriques ou de captation du son.

Il prévoyait, en outre, que « *Hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont effacés au bout de trente jours* ».

Il disposait enfin que « *Le chef de service ou son représentant peut consulter les images du système de vidéosurveillance pendant un délai de sept jours à compter de l'enregistrement pour les seules finalités* » mentionnées par le paragraphe I, « *s'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne détenue présente des risques de passage à l'acte suicidaire ou d'évasion. Au-delà de ce délai de sept jours, les images ne peuvent être visionnées que dans le cadre d'une enquête judiciaire ou administrative* ».

Par ailleurs, il prescrivait que l'autorité responsable tienne « *un registre des traitements mis en œuvre précisant la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images* ».

Son paragraphe IV renvoyait à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, la détermination des modalités d'application de ces dispositions, en prévoyant que ce décret « *précise les dispositifs permettant de préserver l'intimité des personnes retenues ou gardées à vue ainsi que les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images* ».

Si un certain nombre de garanties étaient ainsi reprises du cadre légal de la vidéosurveillance des personnes placées en détention (dont notamment la préservation de l'intimité de la personne, les conditions d'accès aux traitements,

les délais de leur conservation et la traçabilité des accès), celui fixé par les dispositions contestées pour les personnes en garde à vue ou en cellule d'isolement dans un CRA était plus large au regard notamment :

– des personnes pouvant y être soumises, puisque le recours à la vidéosurveillance n'était pas conditionné par la gravité des faits incriminés. Alors que seules les personnes placées en détention pour un mandat de dépôt criminel peuvent, à titre exceptionnel, en faire l'objet, les dispositions contestées pouvaient s'appliquer à toute personne quels que soient les faits qui lui sont reprochés ou au seul motif qu'elle était placée en rétention administrative, c'est-à-dire qu'elle faisait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire pour laquelle elle ne présentait pas de garanties de représentation suffisantes ;

– des finalités poursuivies, le risque que la personne pouvait représenter envers elle-même ou autrui n'étant plus corrélé à l'impact important qu'elle pouvait représenter pour l'ordre public et le visionnage des images collectées pouvant servir à la constitution de preuves contre cette personne ;

– la décision de recourir à la vidéosurveillance, celle-ci émanant du chef du service responsable et non plus d'une décision spécialement motivée du garde des sceaux, qui doit rester exceptionnelle.

\* Ces dispositions étaient critiquées par les députés et sénateurs requérants comme méconnaissant le droit au respect de la vie privée au motif qu'elles n'étaient ni nécessaires ni proportionnées aux risques d'évasion ou d'atteinte aux personnes qu'elles étaient censées prévenir.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Au regard des griefs soulevés et des dispositions contestées, le Conseil s'est attaché à apprécier la conciliation opérée par le législateur 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, le droit au respect de la vie privée. Il s'est fondé, à cette fin, sur sa jurisprudence relative au recours à la vidéosurveillance et au droit au respect de la vie privée, précédemment exposée.

En conséquence, le Conseil a constaté, en premier lieu, que les dispositions contestées permettaient au chef du service responsable de la sécurité des lieux de placer sous vidéosurveillance une personne retenue en chambre d'isolement dans un CRA ou placée en garde à vue dès lors qu'il existait des motifs raisonnables de penser qu'elle pouvait tenter de s'évader ou qu'elle représenterait une menace pour elle-même ou pour autrui. Il a par ailleurs relevé qu'en application de ces

dispositions, le traitement des images ainsi recueillies pouvait avoir pour finalité la collecte de preuves (paragr. 86).

S’attachant, en second lieu, à la durée de la mesure et aux autorités pouvant décider de sa prolongation, le Conseil a observé que cette décision de placement sous vidéosurveillance était prise pour une durée de quarante-huit heures et pouvait être renouvelée sur la seule décision du chef de service, sous l’unique condition d’en informer le procureur de la République. Ce faisant, il a souligné qu’une telle mesure pouvait s’appliquer « *aussi longtemps que dure la garde à vue ou le placement en chambre d’isolement dans un centre de rétention administrative* » (paragr. 87). Or il s’agissait de durées potentiellement longues et très variables d’une mesure à l’autre, puisque la durée d’une garde à vue peut atteindre six jours dans les cas les plus graves<sup>55</sup> tandis que la durée du placement d’une personne en chambre d’isolement dans un CRA n’est pas limitée dans le temps (la durée de la rétention pouvant, quant à elle, atteindre au maximum 210 jours). Et, quelle que soit cette durée, la décision appartenait au seul chef de service.

Au regard de ces différents éléments, le Conseil a conclu que le législateur, en adoptant les dispositions contestées, n’avait pas assuré une conciliation équilibrée 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, le droit au respect de la vie privée. Dès lors, il a jugé que l’article 41 devait être déclaré contraire à la Constitution, sans qu’il soit besoin d’examiner les autres griefs (paragr. 88).

## **VI. – Élargissement des possibilités de déport d’images de vidéosurveillance depuis certains immeubles collectifs d’habitation (article 43)**

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* Issu d’un amendement de M. Jean-Michel Fauvergue et de Mme Alice Thourot adopté en première lecture par la commission des lois de l’Assemblée nationale<sup>56</sup>, l’article 43 vise, selon l’exposé sommaire de cet amendement, à renforcer le cadre juridique de mise en œuvre des déports d’images collectées par vidéosurveillance depuis les immeubles collectifs à usage d’habitation à l’attention des forces de sécurité intérieure, lequel cadre « *n’offre [en l’état du droit] qu’une possibilité limitée de réactivité et d’intervention efficace* ».

En permettant d’élargir les circonstances dans lesquelles un tel déport d’images peut être opéré et en prévoyant un dispositif d’urgence permettant aux forces de

---

<sup>55</sup> Voir, en matière de terrorisme, l’article 706-88-1 du CPP.

<sup>56</sup> Amendement n° CL412, déposé le 3 novembre 2021 par Mme Alice Thourot et M. Jean-Michel Fauvergue

sécurité de disposer, à leur initiative, de la transmission d'image en cas d'alerte, cette mesure s'inscrit, selon les auteurs de l'amendement, « *dans l'objectif de continuum de sécurité en améliorant la transmission et le partage d'informations entre les bailleurs et les forces de l'ordre et en prenant en compte le rôle de première alerte que jouent les bailleurs dans la sécurité du quotidien* ». Elle préserve également, selon eux, le maintien des « *garanties existantes à savoir : l'accord préalable de la majorité des copropriétaires pour permettre la transmission des images ; l'existence d'une convention conclue entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'État dans le département [qui] précise les conditions et modalités de ce transfert ; le dispositif d'information des personnes* ».

\* En l'état du droit, l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit, en son premier alinéa, que « *La transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes est autorisée sur décision de la majorité des copropriétaires [...] et, dans les immeubles sociaux, du gestionnaire* ». Il précise également que « *Les images susceptibles d'être transmises ne doivent concerner ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique* ».

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que « *Cette transmission s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale* ». Le troisième alinéa prévoit qu'« *Une convention préalablement conclue entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'État dans le département précise les conditions et modalités de ce transfert. Cette convention prévoit l'information par affichage sur place de l'existence du système de prise d'images et de la possibilité de leur transmission aux forces de l'ordre* ».

Ces dispositifs de vidéosurveillance installés dans des lieux privés à l'initiative des propriétaires – copropriétaires ou gestionnaires –, tels que les parties communes internes des immeubles, sont soumis aux conditions et au régime de protection de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ils donnent lieu, selon les cas, à déclaration ou à autorisation.

\* L'article contesté élargit les cas d'utilisation par les forces de l'ordre de la vidéosurveillance installée dans des immeubles collectifs d'habitation de trois manières.

En premier lieu, son 1° remplace, pour la définition du motif de la transmission des images réalisées, les mots « *lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes* », figurant au sein du premier alinéa de l'article L. 126-1-1, par les mots « *en cas d'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté* ».

Son 2° ajoute dans les dispositions en vigueur du deuxième alinéa de l'article L. 126-1-1 la mention « *dès que les circonstances l'exigent* » pour caractériser les cas où la transmission peut s'opérer en temps réel et pour une durée strictement limitée à l'intervention des forces de l'ordre.

Son 3° complète l'article L. 126-1-1 par un nouvel alinéa de manière à prévoir que, « *En cas d'urgence, la transmission des images peut être décidée par les services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, par les agents de la police municipale, à la suite d'une alerte déclenchée par le gestionnaire de l'immeuble* ».

\* Les députés et les sénateurs requérants soutenaient qu'en assouplissant les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent être destinataires de ces images, ces dispositions méconnaissent le droit au respect de la vie privée.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

S'inscrivant dans la suite du grief soulevé par les requérants, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions contestées au regard du droit au respect de la vie privée. Comme rappelé plus haut, c'est sur le fondement de cette exigence constitutionnelle que le Conseil constitutionnel avait déjà censuré un dispositif ayant un objet proche<sup>57</sup>. Toutefois, le dispositif présentement examiné se sépare de celui-ci précédemment censuré sur divers points.

Le Conseil a d'abord constaté que les dispositions contestées prévoient, d'une part, que la transmission d'images de vidéosurveillance depuis certains HLM pourra désormais être autorisée en cas d'occupation des parties communes empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté. D'autre part, ces dispositions permettent, en cas d'urgence, aux services de la police ou de la gendarmerie nationales, ou le cas échéant, aux services de la police municipale, de décider de cette transmission à la suite d'une alerte déclenchée par le gestionnaire de l'immeuble (paragr. 92).

---

<sup>57</sup> Décision n° 2010-604 DC précitée, cons. 19 à 23.

Plusieurs éléments ont ensuite conduit le Conseil à considérer que la conciliation opérée par le législateur était équilibrée.

En premier lieu, il a tenu compte des différentes garanties encadrant aussi bien les lieux susceptibles d'être filmés au sein des HLM que l'accès à ces images : l'autorisation de leur transfert aux forces de l'ordre est prise sur la décision d'une majorité de copropriétaires ou, dans le cas d'un immeuble social, de son gestionnaire. Les images susceptibles d'être transmises ne concernent ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique. Cette transmission s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre. Par ailleurs, une convention, préalablement conclue entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'État dans le département, doit prévoir l'information par affichage sur place de l'existence du système de prise d'images et de la possibilité de leur transmission aux forces de l'ordre, ainsi que les conditions et modalités dans lesquelles cette dernière s'effectue. Enfin, cette convention doit être transmise à la commission départementale de vidéoprotection qui apprécie la pertinence des garanties prévues et peut en demander, le cas échéant, le renforcement au représentant de l'État dans le département (paragr. 93).

Le Conseil a souligné, en deuxième lieu, que la transmission de ces images a pour objet de constater l'infraction prévue par l'article L. 126-3 du CCH, c'est-à-dire le délit d'occupation illicite de hall d'immeuble. Elle n'est ainsi susceptible d'être autorisée que lorsque l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté sont délibérément empêchés par les auteurs de l'infraction (paragr. 94).

En dernier lieu, le Conseil a constaté que la transmission de ces images ne peut être décidée à l'initiative des services des forces de l'ordre que *« lorsqu'une situation d'urgence résulte de l'occupation des parties communes empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté »* (paragr. 95). Il a ce faisant levé une ambiguïté quant à l'interprétation du dernier alinéa de l'article L. 126-1-1, celui-ci ne devant se comprendre qu'au regard du premier alinéa : la transmission ne peut être décidée par les services de police ou de gendarmerie que lorsque cette transmission est en elle-même autorisée, c'est-à-dire, selon le premier alinéa, en cas d'occupation répondant aux critères énoncés précédemment.

Compte tenu de ces différents éléments, le Conseil a conclu que les dispositions contestées procédaient à une conciliation équilibrée entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 96).

## **VII. – Nouvelles modalités d'utilisation des caméras individuelles par les policiers, gendarmes et agents de police municipale (article 45)**

L'article 45 modifiait les règles d'utilisation des caméras individuelles par les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de police municipale.

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* L'utilisation de caméras mobiles par les forces de l'ordre est prévue par le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure qui, avant la loi examinée, se composait d'un chapitre unique comportant deux articles rédigés en des termes voisins : le premier (article L. 241-1) porte sur l'utilisation de ces caméras par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, et le second (article L. 241-2) par les agents de police municipale.

Ces deux articles prévoient que l'enregistrement audiovisuel des interventions peut être déclenché en tous lieux, à l'initiative de l'agent, pour trois finalités : la prévention des incidents au cours des interventions, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, ainsi que la formation et la pédagogie des agents.

Ces mêmes dispositions encadrent également l'utilisation des caméras mobiles par une série de garanties opérationnelles. À ce titre, elles précisent que « *L'enregistrement n'est pas permanent* ». Elles imposent également une transparence de leur déclenchement et de leur usage, sauf exception (« *les caméras sont portées de façon apparente par les agents et les militaires. Un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances l'interdisent. Une information générale du public sur l'emploi de ces caméras est organisée par le ministre de l'intérieur* »). En outre, « *Les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent* ». Enfin, la durée de conservation des enregistrements est fixée à six mois, « *hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire* ».

Si les policiers et gendarmes sont directement autorisés par le premier à procéder à ce type d'enregistrement, les policiers municipaux ne peuvent y procéder que sur autorisation du représentant de l'État dans le département. Le sixième alinéa de l'article L. 241-2 précise d'ailleurs que cette autorisation « *est subordonnée à*



*la demande préalable du maire et à l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État ».*

Outre les policiers nationaux, les gendarmes et les policiers municipaux, certains agents sont autorisés par d'autres dispositions législatives, non modifiées par le présent article, à être équipés de caméras individuelles, à titre expérimental : les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, les agents assermentés des exploitants et entreprises de transport, les pompiers (sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires, militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille) et les surveillants de prison.

\* L'article 45 de la loi déferée entend d'abord autoriser, en cas de menace, la retransmission des images prises en temps réel par ces caméras mobiles vers le poste de commandement. Il prévoit que *« lorsque la sécurité des agents [ou] des biens et des personnes est menacée, les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention ».*

En outre, ce même article autorise, dans certains cas, la consultation immédiate des images enregistrées par les agents au cours de leur intervention. Il prévoit ainsi que *« Lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions, les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention. Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention ».*

Il prévoit enfin qu'un décret d'application en Conseil d'État, pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise *« les informations transmises au ministère de l'intérieur par les communes mettant en œuvre des caméras individuelles ».*

\* Les députés et sénateurs requérants reprochaient d'abord à ces dispositions de méconnaître le droit au respect de la vie privée. Ils estimaient, en particulier, que la possibilité offerte aux agents de filmer non seulement sur la voie publique mais également dans certains lieux privés, y compris d'habitation, portait atteinte à l'inviolabilité du domicile. Selon eux, ces dispositions n'étaient pas non plus assorties de garanties suffisantes, notamment pour limiter le nombre de personnes

ayant accès aux images prises par ces caméras et encadrer leur consultation. Les députés requérants ajoutaient que ces dispositions contrevenaient à l'exigence de clarté de la loi.

Députés et sénateurs critiquaient, en outre, l'atteinte portée, selon eux, aux droits de la défense et à un procès équitable. À cet égard, ils évoquaient la situation d'inégalité dans laquelle serait placée la personne filmée par rapport à l'agent équipé d'une caméra individuelle, ce dernier ayant désormais la possibilité d'en consulter les images, y compris celles destinées à être utilisées au cours d'une procédure ultérieure. Au soutien de ce grief, ils faisaient également valoir que ce dernier était en mesure de choisir seul d'activer ou non sa caméra.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

\* Le Conseil constitutionnel n'a jusqu'ici eu à connaître du port de caméras mobiles par des agents publics que de façon incidente, sans avoir à se prononcer sur la conformité de cette pratique à la Constitution.

S'il a censuré<sup>58</sup> par sa décision du 20 décembre 2019 des dispositions qui habilitaient le Gouvernement à généraliser, le cas échéant en l'adaptant, le dispositif de caméras individuelles des agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP, c'est en se plaçant sur le terrain combiné des articles 37-1 et 38 de la Constitution, au motif qu'elles étaient relatives à des expérimentations qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation et qu'elles ne déterminaient pas non plus les conditions auxquelles une telle généralisation pourrait avoir lieu.

\* Le Conseil constitutionnel rattache depuis 2006 le principe des droits de la défense à l'article 16 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

### **2. – L'application à l'espèce**

\* Le Conseil constitutionnel a contrôlé dans un premier temps les dispositions contestées au regard des exigences découlant du droit au respect de la vie privée.

Il a, d'abord, constaté que les enregistrements réalisés par les forces de l'ordre au moyen de caméras mobiles avaient pour seule finalité la prévention des incidents au cours de leurs interventions, le constat des infractions et la poursuite de leurs

---

<sup>58</sup> Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, paragr. 50 à 54.

auteurs par la collecte de preuves, ainsi que la formation et la pédagogie des agents. Il a donc estimé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions (paragr. 109).

Il a ensuite examiné si le législateur avait opéré une conciliation équilibrée entre la poursuite de ces objectifs et le droit au respect de la vie privée.

À cet égard, il a relevé que le législateur avait exclu la possibilité d'un usage généralisé et discrétionnaire des caméras individuelles par les agents des forces de l'ordre : les dispositions contestées prévoyaient en effet que l'enregistrement ne pouvait être permanent et qu'il ne devait être déclenché que lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident au cours de l'intervention (paragr. 110).

Le Conseil a également pris en compte l'information qui doit accompagner la mise en œuvre de ces caméras, notant que leur port doit être apparent, qu'un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre, et qu'une information générale du public sur leur emploi est organisée par le ministère de l'intérieur ou par le maire selon les cas (paragr. 111).

En outre, le législateur avait prévu l'information de la personne filmée lors du déclenchement de l'enregistrement. Toutefois, il avait autorisé, par exception, que le déclenchement de l'enregistrement puisse ne pas faire l'objet de cette information lorsque « *les circonstances l'interdisent* ». Or, le Conseil a expressément précisé que « *ces circonstances recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention* » (paragr. 112). Contrairement à ce que le législateur avait prévu dans d'autres dispositions de la loi s'agissant de l'usage de caméras, il n'avait pas spécifié pour ces caméras individuelles qu'une absence d'information était possible lorsque « *cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* ». En effet, les caméras individuelles ne répondent pas à la même logique que des caméras embarquées aux fins de surveillance : elles doivent en tout état de cause être portées de manière visible et faire apparaître qu'elles sont en fonctionnement. Par conséquent, seule l'impossibilité matérielle d'informer les personnes qu'elles sont filmées peut justifier de faire exception à l'obligation d'information. Hormis cette circonstance, il n'est donc pas possible pour les forces de l'ordre de ne pas informer les personnes, même lorsque cette information entrerait, le cas échéant, en contradiction avec les objectifs poursuivis par l'intervention.

Enfin, examinant spécifiquement la nouvelle faculté de transmission en temps réel au poste de commandement des images captées par les caméras individuelles, le

Conseil a relevé, au titre des garanties prévues par le législateur, qu'étaient encadrés tant les conditions de sa mise en œuvre (dans les cas où la sécurité des agents et militaires, ou celle des biens et des personnes, est menacée) que les destinataires possibles (le poste de commandement du service et les personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention) (paragr. 113).

Le Conseil en a déduit que législateur avait procédé à une conciliation équilibrée 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, le droit au respect de la vie privée (paragr. 114).

\* Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions contestées au regard des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

À cet égard, après avoir formulé l'énoncé traditionnel de ce principe, qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789, il a relevé à nouveau les garanties prévues par le législateur pour encadrer tant les conditions de déclenchement des caméras (« *qui ne peut [...] résulter d'un choix purement discrétionnaire des agents qui en sont équipés* ») que l'information des personnes filmées (paragr. 116 et 117).

Alors que les requérants reprochaient aux dispositions contestées de permettre aux agents équipés de caméras d'utiliser ces images au cours d'une procédure judiciaire ultérieure, le Conseil a rappelé qu'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 individuelles lorsqu'ils sont produits devant elle* » (paragr. 118).

Enfin, examinant les nouvelles possibilités pour les agents d'accéder directement aux images filmées au moyen de leurs caméras, le Conseil a relevé que le législateur ne les avait autorisées, là encore, que dans un nombre restreint d'hypothèses (lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'intervention) et en les assortissant de garanties techniques renforcées (préservation de l'intégrité des enregistrements et traçabilité des consultations) (paragr. 119).

Sur ce dernier point, le Conseil a toutefois formulé une réserve d'interprétation : il a jugé que, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, ces dispositions impliquaient que l'intégrité des enregistrements réalisés et la traçabilité de leurs consultations soient garanties « *jusqu'à leur*

*effacement* » (paragr. 120). L'ambiguïté de la formulation des dispositions contestées (« *garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention* ») aurait pu laisser croire que cette obligation cessait dès la fin l'intervention, et quelles qu'en soient les suites, alors que ces garanties sont particulièrement importantes dans le cas de l'éventuelle utilisation de ces enregistrements au cours de procédures judiciaires ou administratives ultérieures.

Dès lors, au bénéfice de cette réserve, le Conseil a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution (paragr. 122).

## **VIII. – Captation d'images par des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord (article 47)**

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* L'un des principaux objets de la proposition de loi à l'origine de la loi déferée était, selon son exposé des motifs, de créer « *le régime juridique de captation d'images par des moyens aéroportés, aujourd'hui pratiquée en l'absence de cadre clair* », le constat étant qu'il n'existe pas, en l'état du droit, de base législative spécifique pour l'utilisation des caméras aéroportées par les autorités publiques dans le cadre de leurs missions.

Le rapport établi en première lecture au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale relève ainsi que « *la police nationale s'est dotée d'une doctrine d'emploi, fixée par une circulaire du 27 juillet 2018 relative à l'emploi des aéronefs télépilotés dans la police nationale. / La gendarmerie nationale opère des caméras aéroportées depuis 2005. Elles sont utilisées pour renseigner la chaîne de commandement, informer les autorités, appuyer les unités, communiquer et soutenir les opérations. Le cadre juridique est différent de celui encadrant les caméras aéroportées de la police nationale puisqu'elles relèvent de la réglementation militaire* ». Au soutien de cette pratique, il est indiqué que « *sur le plan opérationnel, l'utilité de ces drones n'est pas douteuse. Ils peuvent notamment servir en matière de police administrative (prévention de la délinquance, maintien de l'ordre, police des attroupements), de sécurité civile (secours, lutte contre les incendies) et de police judiciaire (collecter des éléments de preuve de la commission d'une infraction)* ».

L'absence de cadre juridique de l'usage de ces caméras aéroportées par les forces de l'ordre a été sanctionnée par une première décision du Conseil d'État. En effet,

par une ordonnance du 18 mai 2020<sup>59</sup>, le juge des référés du Conseil d'État a notamment enjoint à l'État de cesser de procéder aux mesures de surveillance par drone du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement tant qu'il n'aurait pas été remédié à l'atteinte aux règles de protection des données personnelles résultant de cette pratique, « *soit par l'intervention d'un texte réglementaire, pris après avis de la CNIL, autorisant, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 applicables aux traitements relevant du champ d'application de la directive du 27 avril 2016, la création d'un traitement de données à caractère personnel, soit en dotant les appareils utilisés par la préfecture de police de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées* ».

Puis, parallèlement au dépôt de la proposition de loi à l'origine de la loi déferée, le Conseil d'État a été sollicité au titre de ses fonctions consultatives par le Premier ministre pour rendre un avis sur l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques. Par cet avis du 20 septembre 2020 qui a été rendu public par le Gouvernement<sup>60</sup>, il a estimé que « *Eu égard notamment aux technologies actuellement disponibles et à leur évolution et aux moyens matériels dont disposent les autorités publiques, [...] les images de personnes captées au moyen de caméras aéroportées par ces autorités dans le cadre de missions de sécurité publique ou de sécurité civile doivent, en principe, être regardées comme des données personnelles [...]. Il pourrait toutefois en aller autrement en cas d'emploi dans des conditions particulières excluant l'existence de possibilités raisonnables d'identifier des personnes, ou dans l'hypothèse où seraient mis en œuvre des dispositifs techniques empêchant l'identification* ». Par ailleurs, « *l'intervention d'un acte réglementaire autorisant le traitement des données personnelles collectées par une caméra aéroportée employée dans des missions de police générale ou à des fins de police judiciaire ne peut fournir une base légale suffisante à la captation d'images voire de sons par les autorités publiques au moyen de ce procédé. / Celui-ci est en effet susceptible, par le survol rapproché et mobile de lieux publics ou de lieux privés qu'il permet, de porter atteinte à la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui implique le respect de la vie privée. Il est par suite de nature à affecter les garanties apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Le procédé peut, par ailleurs, être utilisé aux fins de recueillir des preuves à l'appui de poursuites judiciaires et se rattache alors à la procédure pénale. A ce double titre, cette captation relève de matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution, celui-ci pouvant seul, en en fixant les éléments principaux, définir les conditions permettant d'assurer la*

---

<sup>59</sup> CE, *Association La quadrature du net et LDH*, ordonnance du 18 mai 2020 n° 440442, 440445.

<sup>60</sup> Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, n° 401214, Avis consultatif relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques, délibéré le 20 septembre 2020.

*conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, comme il l'a fait pour la vidéoprotection et les caméras individuelles. Le Conseil d'État estime donc qu'il est nécessaire de fixer un cadre législatif d'utilisation des caméras aéroportées par les forces de sécurité et les services de secours. / Il appartiendra à la loi de définir les finalités justifiant l'emploi de caméras aéroportées et les garanties propres à assurer son caractère proportionné et adapté au regard des objectifs poursuivis. Il lui incombera de préciser et d'encadrer leurs usages de manière à limiter les atteintes portées au respect de la vie privée. La loi devra désigner les autorités publiques et les personnes susceptibles d'avoir recours à cette technique de surveillance, comme les modalités de conservation et de destruction des enregistrements, lorsqu'ils seront autorisés. / En l'absence de recueil du consentement des personnes filmées, il importe également que la loi prévoie les modalités de leur information. La mise en œuvre de technologies associées, permettant d'augmenter les potentialités des caméras aéroportées, si elle est autorisée, devra faire l'objet de dispositions spécifiques fixant les garanties nécessaires ».*

Enfin, par une seconde décision contentieuse, saisi d'un pourvoi contre une ordonnance de référé, le Conseil d'État a enjoint au préfet de police de Paris de cesser toute surveillance par drones des rassemblements de personnes sur la voie publique<sup>61</sup>. Alors même que la préfecture avait mis en place un dispositif technique de « floutage » automatique et en temps réel des données à caractère personnel captées par les caméras aéroportées avant transmission au poste de commandement, le Conseil d'État a estimé que l'administration procédait bien toujours, en tout état de cause, à un traitement de données personnelles, et ce sans l'intervention préalable requise d'un texte en autorisant la création et en fixant les modalités d'utilisation.

\* Le paragraphe I de l'article 47 de la loi déferée insérait donc dans le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure un chapitre déterminant les conditions dans lesquelles certains services de l'État et la police municipale pouvaient procéder au traitement d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord.

Plusieurs articles définissaient le cadre général d'utilisation de ces aéronefs.

Il était indiqué que ceux-ci ne pouvaient capter des sons et que les images issues de leur caméra ne pouvaient être analysées au moyen de dispositifs automatisés de reconnaissance faciale. Par ailleurs, le législateur avait prévu que le public devait être informé de la mise en œuvre de ces dispositifs

---

<sup>61</sup> Conseil d'État, 10ème et 9ème chambres réunies, 22 décembre 2020, n° 446155, association La Quadrature du Net.

En cas de mise en œuvre sur la voie publique, le recours à ces caméras devait être réalisé « *de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées* ». En revanche, les images pouvaient être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné.

Le texte prévoyait également une obligation d'information du public par tout moyen approprié de la mise en œuvre de caméras aéroportées et de l'autorité responsable et que leur usage devait être justifié « *au regard des circonstances de chaque intervention, pour une durée adaptée auxdites circonstances et qui ne peut être permanente* ».

Étaient ensuite définis quatre cadres d'utilisation.

Le premier était relatif à la prévention, la recherche, la constatation et la poursuite des infractions pénales. Il permettait le recours à ces aéronefs pour la recherche de toute infraction, parfois sous certaines conditions, l'autorisation étant délivrée par le procureur de la République ou le juge d'instruction.

Le deuxième relevait de la police administrative et prévoyait l'usage de ces caméras pour de nombreuses finalités : la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans certains lieux, la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnes en vue de maintenir l'ordre public, la prévention des actes de terrorisme, la protection de certains bâtiments publics, la régulation des flux de transport, la surveillance des frontières et le secours de personnes. L'autorisation était alors délivrée par le représentant de l'État dans le département.

Le troisième était relatif aux missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence.

Enfin, le dernier cadre était celui de l'usage de ces aéronefs, à titre expérimental, par la police municipale dans l'exercice de ses missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de ses missions de police judiciaire.

\* Les députés et sénateurs requérants soutenaient essentiellement que ces dispositions, à l'exception de celles relatives à l'usage de ces aéronefs dans le cadre de la sécurité civile et des secours qu'ils ne contestaient pas, portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. À cet égard, ils considéraient, tout d'abord, que les motifs retenus par le législateur pouvant justifier la captation d'images par un aéronef circulant sans personne à bord et



muni d'une caméra étaient, que ce soit dans un cadre judiciaire ou administratif, trop larges. Par ailleurs, ils faisaient valoir qu'il n'est pas exigé que le recours à un tel dispositif présente un caractère nécessaire. Ils estimaient ensuite insuffisantes les garanties encadrant le recours à cette technique de surveillance. Ils soulignaient ainsi que l'autorisation délivrée par l'autorité judiciaire ou administrative d'utiliser un tel aéronef n'était pas limitée dans sa durée ni dans son périmètre. Les députés requérants faisaient valoir, par ailleurs, que si la loi prévoyait que le public est informé de la mise en œuvre de ces dispositifs de captation d'images, elle permettait également, dans des hypothèses définies en des termes larges et imprécis, qui méconnaissaient l'exigence de clarté de la loi, de ne pas procéder à cette information. Les sénateurs requérants estimaient pour leur part que le législateur aurait dû préciser les personnes pouvant accéder aux enregistrements ainsi réalisés et les motifs pouvant justifier cet accès.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

La jurisprudence relative au contrôle opéré par le Conseil constitutionnel en cas d'atteinte au droit au respect de la vie privée résultant de la captation d'images a été exposée précédemment.

Le Conseil constitutionnel n'avait jamais été conduit à contrôler des dispositions législatives prévoyant l'usage de drones. Toutefois, il avait déjà été amené à contrôler des dispositifs très intrusifs lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'enquête pénale.

Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a ainsi validé le recours à la géolocalisation en relevant que celle-ci « *est une mesure de police judiciaire consistant à surveiller une personne au moyen de procédés techniques en suivant, en temps réel, la position géographique d'un véhicule que cette personne est supposée utiliser ou de tout autre objet, notamment un téléphone, qu'elle est supposée détenir. La mise en œuvre de ce procédé n'implique pas d'acte de contrainte sur la personne visée, ni d'atteinte à son intégrité corporelle, de saisie, d'interception de correspondance ou d'enregistrement d'image ou de son. L'atteinte à la vie privée qui résulte de la mise en œuvre de ce dispositif réside dans la surveillance par localisation continue et en temps réel de la personne, le suivi de ses déplacements dans tous lieux publics ou privés, ainsi que dans l'enregistrement et le traitement des données ainsi obtenues. / En second lieu, le recours à la géolocalisation est placé sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Lorsqu'elle est autorisée pour une procédure de recherche des causes de la mort ou de blessures graves, d'une disparition, d'une personne en fuite ou dans le cadre d'une enquête pour*

*une infraction relevant de la criminalité organisée, le procureur de la République ne peut l'autoriser que pour une durée maximale de quinze jours consécutifs. Dans les autres cas, la durée de son autorisation ne peut excéder huit jours consécutifs. À l'issue de ce délai, elle est autorisée par le juge des libertés et de la détention pour une durée maximale d'un mois renouvelable. En outre, la durée totale de l'opération ne peut excéder un an ou, s'il s'agit d'une infraction relevant de la délinquance organisée, deux ans. Lorsque, en cas d'urgence, elle est mise en place ou prescrite par un officier de police judiciaire, le procureur de la République, immédiatement informé, peut en prescrire la mainlevée » et en a conclu « Dès lors, en prévoyant qu'il peut 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 a opéré une conciliation équilibrée entre [l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction et le droit au respect de la vie privée] »<sup>62</sup>.*

Dans cette même décision, le Conseil a examiné les techniques spéciales d'enquête, parmi lesquelles « l'utilisation d'un dispositif technique permettant de recueillir les données de connexion d'un équipement terminal, les données relatives à sa localisation, mais également l'interception des correspondances émises ou reçues par cet équipement », soit l'utilisation d'un IMSI catcher. Le recours à ces dispositifs était élargi et le Conseil l'a censuré en relevant :

*« En deuxième lieu, le législateur a prévu que le recours à ces techniques spéciales est autorisé, dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire, pour tout crime, et non pour les seules infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées. Or, si une infraction d'une particulière gravité et complexité est de nature à justifier le recours à de telles mesures, tel n'est pas nécessairement le cas d'infractions ne présentant pas ces caractères. / En troisième lieu, cette autorisation est délivrée, à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention. Toutefois, si le juge des libertés et de la détention peut ordonner à tout moment l'interruption des techniques spéciales d'enquête, les dispositions légales ne prévoient pas qu'il peut accéder à l'ensemble des éléments de la procédure. Ainsi, alors que son autorisation est donnée pour une durée d'un mois, il n'a pas accès aux procès-verbaux réalisés dans le cadre de l'enquête en cours autres que ceux dressés en exécution de sa décision et n'est pas informé du déroulé de l'enquête en ce qui concerne les investigations autres que les actes accomplis en exécution de sa décision. / Il résulte de ce qui précède que le législateur a autorisé le recours à des techniques d'enquête particulièrement intrusives pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du*

---

<sup>62</sup> Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, paragr. 148 à 150.

*maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé »*<sup>63</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Se situant sur le terrain du grief principal des requérants, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions contestées au regard du droit au respect de la vie privée.

Il a d'abord rappelé les trois cas contestés dans lesquels il pouvait être procédé sur la voie publique à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote ou sur des aéronefs captifs : par les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale dans l'exercice de leurs missions de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales, lorsqu'il y sont autorisés par l'autorité judiciaire ; dans l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics lorsqu'ils y sont autorisés par le représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police ; par les services de police municipale dans l'exercice de leur mission de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire lorsqu'ils y sont autorisés par le représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police (paragr. 133).

Le Conseil constitutionnel a ensuite posé le cadre général d'analyse de ces dispositions. Il a tout d'abord reconnu que « *Pour répondre aux objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, le législateur pouvait autoriser la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par des aéronefs circulant sans personne à bord aux fins de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales ou aux fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics* » (paragr. 135).

En contrepoint de ces objectifs légitimes, il a relevé que « *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). Le Conseil a ainsi souligné la spécificité résultant de l'usage de caméras fixées sur des drones s'agissant des implications pour le droit au respect de la vie privée. Dans la mesure où le Conseil contrôlait pour la

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, paragr. 162 à 164.

première fois l'usage de ce type d'engins, il a souhaité relever l'importance de l'atteinte pouvant en résulter à la vie privée et, corrélativement, la nécessité de prévoir des « *garanties particulières* » (même paragr.).

Dans son avis sur la proposition de loi, la Commission nationale de l'informatique et des libertés avait d'ailleurs appelé « *solennellement l'attention du législateur sur le changement de nature et d'ampleur de ce type de dispositifs par rapport à la vidéoprotection "classique" : il ne s'agit pas de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs fixes ou statiques mais de permettre l'utilisation de dispositifs mobiles, discrets par nature et dont la position en hauteur leur permet de filmer des lieux jusqu'ici difficiles d'accès voire interdits aux caméras classiques* ».

Dans ce cadre, le Conseil a logiquement déduit que les dispositions contestées portaient donc atteinte au respect de la vie privée dès lors qu'elles « *permettent la captation et la transmission d'images concernant un nombre très important de personnes, y compris en suivant leur déplacement, dans de nombreux lieux et, le cas échéant, sans qu'elles en soient informées* » (paragr. 136). En relevant que les personnes pouvaient ne pas être informées de ce qu'elles étaient filmées, le Conseil a implicitement rappelé que, si la loi prévoyait que le public devait être informé par tout moyen approprié de la mise en œuvre du dispositif de captation d'images, cette information pouvait ne pas être délivrée « *lorsque les circonstances l'interdisent ou lorsque cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* » (paragr. 134).

Le Conseil devait ensuite déterminer si les caractéristiques du régime prévu par le législateur assuraient une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle poursuivis et le droit au respect de la vie privée.

À cet égard, le Conseil a rappelé en premier lieu les finalités pour lesquelles il pouvait être recouru à ces drones, lesquelles recouvraient des cas très divers. Le Conseil a notamment relevé que cet usage était possible pour toute infraction, y compris une contravention, et également, s'agissant de la police municipale, pour « *assurer l'exécution de tout arrêté de police du maire, quelle que soit la nature de l'obligation ou de l'interdiction qu'il édicte* » (paragr. 137).

En deuxième lieu, il a constaté que des garanties encadraient la décision de recourir à un tel moyen de surveillance puisqu'une autorisation devait être délivrée par une autorité particulière, soit un magistrat soit le représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police. Le législateur avait également prévu que cette autorisation devait être justifiée au regard des circonstances de chaque intervention et pour une durée adaptée à ces circonstances. Toutefois, le Conseil a noté que le législateur n'avait lui-même fixé « *aucune limite maximale à la durée d'une telle autorisation, exceptée la durée*

*de six mois lorsque cette autorisation est délivrée à la police municipale, ni aucune limite au périmètre dans lequel la surveillance peut être mise en œuvre » (paragr. 138). À titre de comparaison, en matière de procédure pénale par exemple, les autorisations de recourir à des techniques d'enquête accordées aux enquêteurs sont généralement d'une durée maximale prévue par la loi, le cas échéant renouvelable. Par exemple, l'article 100-2 du code de procédure pénale prévoit que la décision du juge d'instruction autorisant des interceptions de communication est prise pour une durée maximum de quatre mois, renouvelable.*

*En troisième lieu, le Conseil a relevé que « l'autorisation de recourir au dispositif de captation d'images contesté est soumise à la condition que des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou que ces circonstances soient susceptibles d'exposer les agents à un danger significatif uniquement dans le cadre d'une enquête pour une infraction punie d'une peine inférieure à cinq ans d'emprisonnement ou lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public » (paragr. 139). Il en a conclu que « Hors ce dernier cas, ce recours ne présente donc pas un caractère subsidiaire en matière de police administrative » (même paragr. 139).*

*Enfin, en dernier lieu, le Conseil a constaté que « les dispositions contestées ne fixent pas le principe d'un contingentement du nombre des aéronefs circulant sans personne à bord équipés d'une caméra pouvant être utilisés, le cas échéant simultanément, par les différents services de l'État et ceux de la police municipale » (paragr. 140). Un tel principe est parfois prévu. Ainsi, par exemple, s'agissant des IMSI catcher, le paragraphe IV de l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure prévoit que le nombre maximal de ces appareils pouvant être utilisés simultanément est arrêté par le Premier ministre, ce que le Conseil avait relevé dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015<sup>64</sup>.*

*Le Conseil en a conclu que, « au regard des motifs pouvant justifier le recours à des aéronefs équipés de caméras et circulant sans personne à bord par les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale et ceux de police municipale et des conditions encadrant ce recours, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée » (paragr. 141). Il a donc censuré les dispositions contestées.*

---

<sup>64</sup> Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 63.

Le Conseil constitutionnel n'a pas jugé que le principe du recours à des caméras fixées sur des aéronefs par les forces de l'ordre était contraire à la Constitution, mais que l'équilibre trouvé par le législateur ne protégeait pas suffisamment le droit au respect de la vie privée. Les différentes caractéristiques des régimes contestés pointées par le Conseil dans son raisonnement n'étaient pas en soi inconstitutionnelles, mais leur cumul le devenait au regard de l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée.

## **IX. – Création d'un cadre juridique pour l'usage de caméras embarquées dans les véhicules des forces de l'ordre et des services de secours (article 48)**

L'article 48 visait à permettre aux forces de l'ordre et à certains services de secours, dans le cadre de certaines de leurs missions, de procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras embarquées.

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* Avant la loi déferée, l'usage de caméras embarquées au sein des divers véhicules et moyens de transport des forces de l'ordre ou de secours n'était encadré par aucune règle spécifique. Comme indiqué lors des débats parlementaires, trouvent dès lors à s'appliquer, selon les cas, les grands principes résultant de la protection du droit à la vie privée (qui résultent au niveau législatif de l'article 9 code civil) ou de la protection des données à caractère personnel (dont le corpus de normes résulte du « RGPD »<sup>65</sup>, de la directive « police-justice »<sup>66</sup> et des mesures d'application ou de transposition nationales figurant dans la loi « Informatique et libertés »<sup>67</sup>).

\* L'article 48 de la loi déferée insérait un nouveau chapitre intitulé « *caméras embarquées* », composé de six articles, au sein du titre IV du deuxième livre du code de la sécurité intérieure, permettant aux forces de sécurité intérieure et à certains services de secours de procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras embarquées équipant leurs véhicules, aéronefs, embarcations et autres moyens de transport, à l'exception des aéronefs circulant sans personne à bord.

---

<sup>65</sup> Règlement (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).

<sup>66</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

<sup>67</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'article L. 243-1 fixait le champ des services concernés par l'autorisation qui recouvrait, « *Lors de leurs interventions* », les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, les personnels des services de l'État et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile et les services de police municipale.

La liste des finalités pouvant justifier l'utilisation de ces équipements était établie par l'article L. 234-2 et comprenait les objectifs « *de prévenir les incidents au cours des interventions, de faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, d'assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, de faciliter la surveillance des littoraux, des eaux intérieures et des zones frontalières ainsi que le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie, et de réguler les flux de transport* ».

Certaines garanties figuraient au sein des articles L. 243-3 à L. 243-5. Elles prévoyaient notamment que ces traitements « *ne peuvent être mis en œuvre que pour la durée strictement nécessaire à la réalisation de l'intervention concernée* », qu'un registre doive en permettre le suivi, que le public soit informé de la mise en œuvre de caméras « *sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* », et que les données personnelles soient effacées au terme d'un délai de 30 jours « *hors les cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire* ».

Enfin, l'article L. 243-6 renvoyait les modalités d'application et d'utilisation des données collectées à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en prévoyant que celui-ci précise « *les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès à ces derniers* ».

\* Les députés et sénateurs requérants soutenaient notamment que ces dispositions portaient une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée – l'usage des caméras embarquées n'ayant pas été réservé à la prévention ou à la constatation des infractions pénales les plus graves – et disproportionnée, faute d'interdire expressément que ces caméras filment l'entrée des domiciles. En outre, selon les sénateurs requérants, le législateur n'avait pas suffisamment limité les finalités pouvant justifier l'accès à ces images ainsi que leur utilisation.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Le Conseil a suivi un raisonnement proche de celui adopté lors de son analyse des dispositions contestées de l'article 47 qui autorisaient la captation d'images par des aéronefs circulant sans personne à bord. Il a ainsi examiné la conciliation opérée par le législateur 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, le droit au respect de la vie privée.

En premier lieu, il a ainsi examiné l'atteinte à la vie privée pouvant résulter des dispositions contestées. Le Conseil a d'abord constaté l'étendue des lieux susceptibles d'être filmés au moyen de caméras embarquées, à savoir la voie publique, les lieux ouverts au public, y compris, le cas échéant, l'intérieur des immeubles ainsi que leurs entrées (paragr. 144).

Il a ensuite relevé la faiblesse des garanties prévues pour informer les personnes dont l'image serait ainsi captée, le législateur n'ayant prévu pour seule information que l'apposition d'une signalétique sur les véhicules équipés de caméras. Appliquée à des moyens de transports pouvant circuler rapidement ou en altitude, cette garantie n'avait, de fait, pas la même force que celle consistant, par exemple, à indiquer par un signal visuel spécifique la mise en œuvre de leur caméra individuelle par les agents des forces de l'ordre (cf. l'article 45 de la loi déferée). Surtout, le législateur avait autorisé l'absence d'une telle information non seulement lorsque « *les circonstances l'interdisent* », mais encore lorsqu'elle « *entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* ». Explicitant la portée concrète de cette exception, le Conseil a jugé qu'elle permettrait ainsi « *de déroger largement à cette obligation d'informer et, plus particulièrement, en matière d'investigations pénales dès lors qu'une telle information est le plus souvent en contradiction avec l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et de constatation de ces dernières* » (même paragr.).

En deuxième lieu, il a relevé les diverses finalités pouvant justifier la mise en œuvre de ces caméras (paragr. 145).

En troisième lieu, l'encadrement dans le temps et l'espace de la possibilité de capter les images ne présentait, lui aussi, qu'un caractère assez formel, puisqu'il ne résultait que de la simple mention de ce que les caméras embarquées ne pouvaient être mises en œuvre « *que pour la durée strictement nécessaire à la réalisation de l'intervention* », sans que le législateur ne fixe lui-même « *aucune limite maximale à cette durée, ni aucune borne au périmètre dans lequel cette surveillance peut avoir lieu* » (paragr. 146). Enfin, la décision de recourir à des caméras embarquées pouvait être prise par les agents des forces de sécurité intérieure et des services de secours eux-mêmes, sans qu'elle soit « *soumise à aucune autorisation, ni même à l'information d'une autre autorité* » (paragr. 147).



Le cumul de ces insuffisances a conduit le Conseil à estimer que les dispositions contestées ne procédaient pas à une conciliation équilibrée 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, le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, il les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 148).

## **X. – Le délit de provocation à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale (article 52)**

### **A. – Les dispositions contestées et les griefs des requérants**

\* Le paragraphe I de l'article 52 créait dans le code pénal un article 226-4-1-1 instituant un délit réprimant de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende « *La provocation, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale, lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police, ou d'un agent des douanes, lorsqu'il est en opération* ».

Le second alinéa de l'article nouveau prévoyait que « *Les mêmes peines sont applicables en cas de provocation à l'identification, dans le même but que celui mentionné au premier alinéa, du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin, de l'ascendant ou de l'enfant d'une personne mentionnée au même premier alinéa* ».

L'article 24 (devenu 52) de la proposition de loi modifiait initialement la loi du 29 juillet 1881 afin d'y introduire une disposition réprimant « *le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, dans le but qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale lorsqu'il agit dans le cadre d'une opération de police* ».

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *La sécurité globale ne peut être assurée que pour autant que les agents qui la mettent en œuvre disposent d'un cadre d'action clair et protecteur. C'est l'objet du titre IV, qui [...] prohibe l'usage malveillant de l'image des policiers nationaux et militaires de la gendarmerie en intervention (article 24)* ».

Toutefois, le texte a au cours des débats été largement réécrit afin de réprimer finalement la provocation à l'identification de certaines personnes et cette infraction a été insérée au sein du chapitre du code pénal consacré aux atteintes à la vie privée.

\* Les députés et sénateurs requérants soutenaient que ce délit méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines. Selon les députés requérants, les éléments matériel et intentionnel de ce délit étaient flous et susceptibles de multiples interprétations et la notion d'« *intégrité psychique* » insuffisamment déterminée. Les sénateurs requérants dénonçaient pour leur part l'imprécision des termes « *provocation à l'identification d'un agent* » et la difficulté à caractériser une intention de porter atteinte à l'intégrité psychique. Les députés et sénateurs requérants contestaient également la conformité de ce délit au regard d'autres exigences constitutionnelles.

Le Premier ministre demandait au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 52. Toutefois, le Conseil a estimé que cette saisine était « blanche » dès lors qu'elle n'articulait pas de griefs d'inconstitutionnalité. S'il a examiné la constitutionnalité du paragraphe I de l'article 52 qui était en tout état de cause contestée par les parlementaires requérants, il ne s'est en revanche pas prononcé sur la constitutionnalité du paragraphe II de l'article 52 qui instituait un délit distinct.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Le principe de légalité des délits et des peines est fondé sur l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui énonce : « *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 Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'en vertu de ce principe, qui « *s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition et non aux seules peines prononcées par les juridictions répressives* », « *le législateur ou, dans son domaine de compétence, le pouvoir réglementaire, doivent fixer les sanctions ayant le caractère d'une punition en des termes suffisamment clairs et précis* »<sup>68</sup>. Il a précisé que « *cette exigence s'impose non seulement pour exclure*

---

<sup>68</sup> Décision n° 2017-630 QPC du 19 mai 2017, *M. Olivier D. (Renvoi au décret pour fixer les règles de déontologie et les sanctions disciplinaires des avocats)*, paragr. 6.

*l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions »<sup>69</sup>.*

\* En matière pénale, dans la mesure où le législateur est seul compétent, conformément à l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles relatives à « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* », il lui revient nécessairement de définir avec suffisamment de précision tant les éléments constitutifs de ces infractions que ceux des peines applicables<sup>70</sup>.

Ainsi, sur le fondement de l'article 34 et de l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil a censuré, à plusieurs reprises, des dispositions insuffisamment précises.

Elles ont notamment porté sur :

– le délit de « *malversation* » dans l'exercice de la mission des administrateurs, liquidateurs et commissaires, faute pour le législateur d'avoir défini les éléments constitutifs de cette malversation<sup>71</sup> ;

– la notion de « *diligences appropriées* », sans autres précisions, que doit prendre, sous peine de sanction, l'hébergeur d'un site averti par un tiers qu'un contenu lui porte préjudice. Le Conseil a également jugé contraire au principe de légalité des délits et des peines le fait que le législateur n'ait pas précisé les conditions de forme de la saisine susceptible de déclencher l'engagement de la responsabilité pénale de l'hébergeur<sup>72</sup> ;

– les notions de « *travail collaboratif* » ou d'« *interopérabilité* »<sup>73</sup>, que le législateur n'avait pas définies en des termes clairs et précis alors qu'il en avait fait des éléments conditionnant le champ d'application de la loi pénale ;

– la définition imprécise de l'activité d'intelligence économique, comme « *la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique*,

---

<sup>69</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 8.

<sup>70</sup> En matière contraventionnelle, c'est au pouvoir réglementaire qu'il revient de fixer les sanctions ayant le caractère d'une punition en des termes suffisamment clairs et précis. Pour un rappel sur ce point, voir la décision n° 2017-630 QPC précitée.

<sup>71</sup> Décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, *Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises*, cons. 12.

<sup>72</sup> Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 61.

<sup>73</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 57 et 60.

*social, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales* »<sup>74</sup> ;

– l'emploi du terme « famille » comme critère de définition des viols, agressions et atteintes sexuelles « incestueux », aux motifs que « *s'il était loisible au législateur d'instituer une qualification pénale particulière pour désigner les agissements sexuels incestueux, il ne pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, s'abstenir de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille* »<sup>75</sup> ;

– le délit de harcèlement sexuel « *punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis* »<sup>76</sup>, dans la mesure où cette infraction était définie, de manière tautologique, comme le fait de « *harceler autrui dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle* » ;

– l'obligation, pénalement sanctionnée, de renseigner dans la déclaration d'intérêts les « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », sans donner d'indication sur la nature de ces liens et les relations entretenues par le déclarant avec d'autres personnes qu'il conviendrait d'y mentionner<sup>77</sup> ;

– la dénonciation de faits opérée « *en dernier ressort, en public* », sans que soit précisé à quels actes ou procédures antérieurs il était ainsi renvoyé<sup>78</sup> ;

– l'amende civile encourue par certaines sociétés pour ne pas s'être conformées, après mise en demeure, à l'obligation d'établir et de mettre en œuvre, de manière effective, des « *mesures de vigilance raisonnable* » destinées à identifier les risques et prévenir toutes les atteintes graves envers l'ensemble des « *droits humains* » et des « *libertés fondamentales* ». Le plan de vigilance en cause incluait l'ensemble des sociétés contrôlées directement ou indirectement par cette société ainsi que tous les sous-traitants et les fournisseurs avec lesquels elles entretiennent une relation commerciale établie. Le Conseil a jugé que, « *Compte tenu de la généralité des termes qu'il a employés, du caractère large et indéterminé de la mention des "droits humains" et des "libertés fondamentales" et du périmètre des*

---

<sup>74</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 76.

<sup>75</sup> Décisions n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, *M. Claude N. (Définition des délits et crimes incestueux)*, cons. 4 et n° 2011-222 QPC du 17 février 2012, *M. Bruno L. (Définition du délit d'atteintes sexuelles incestueuses)*, cons. 4.

<sup>76</sup> Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D. (Définition du délit de harcèlement sexuel)*, cons. 3 à 5.

<sup>77</sup> Décisions n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, cons. 30 et n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, cons. 27 et 28.

<sup>78</sup> Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 139.

*sociétés, entreprises et activités entrant dans le champ du plan de vigilance qu'il instituait, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et en dépit de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi déférée, retenir que peut être soumise au paiement d'une amende d'un montant pouvant atteindre dix millions d'euros la société qui aurait commis un manquement défini en des termes aussi insuffisamment clairs et précis »<sup>79</sup>.*

Ainsi, le Conseil constitutionnel ne censure pas seulement des notions nouvelles et méconnues qu'il appartiendrait au législateur de définir mais peut également sanctionner des notions courantes mais trop imprécises pour pouvoir fonder, sans précisions adéquates, le champ d'application de la loi pénale.

À l'inverse, dans sa décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, le Conseil était saisi du premier alinéa de l'article 521-1 du code pénal qui réprime notamment les sévices graves et les actes de cruauté envers un animal domestique ou tenu en captivité sauf pour les courses de taureaux lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être invoquée. Se prononçant notamment sur le caractère équivoque de la notion de tradition locale ininterrompue, le Conseil a jugé que, « *s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à la tradition locale ininterrompue, cette notion, qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire* »<sup>80</sup>.

Sur un terrain plus proche des dispositions contestées, le Conseil a également jugé conformes au principe de légalité des délits et des peines, dans sa décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, les dispositions introduisant un délit de participation à un groupement formé en vue de commettre des atteintes aux personnes ou aux biens, défini par l'article 222-14-2 du code pénal comme : « *Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ». Après avoir examiné les différents éléments constitutifs de ce délit, il a considéré qu'il était « *défini en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits* »<sup>81</sup>. En réponse au grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité du fait personnel et d'intentionnalité de la faute, le Conseil a par ailleurs rappelé, sur le double

---

<sup>79</sup> Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, paragr. 13.

<sup>80</sup> Décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, *Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre (Immunité pénale en matière de courses de taureaux)*, cons. 5.

<sup>81</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 précitée, cons. 9.

fondement des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789, que « *la définition d'une incrimination, en matière délictuelle, doit inclure, outre l'élément matériel de l'infraction, l'élément moral de celle-ci, intentionnel ou non* »<sup>82</sup>. Sur ce point, il a considéré « *que le nouvel article 222-14-2 du code pénal réprime le fait, pour une personne, de participer sciemment à un groupement ; qu'il doit être établi qu'elle l'a fait en vue de commettre des violences contre les personnes ou des dommages aux biens, à la condition que la préparation de ces infractions soit caractérisée par un ou plusieurs faits matériels accomplis par l'auteur lui-même ou connus de lui ; que, dans ces conditions, la disposition critiquée n'instaure pas de responsabilité pénale pour des faits commis par un tiers ; qu'elle n'est pas contraire au principe selon lequel il n'y a ni crime ni délit sans intention de le commettre* »<sup>83</sup>.

Précédemment, le Conseil constitutionnel avait également jugé suffisamment clairs et précis, dans le contexte de l'incrimination en cause, les termes de « *particulière vulnérabilité* » d'une personne se livrant à la prostitution<sup>84</sup>, la mise à disposition du public « *sciemment* » d'un logiciel « *manifestement destiné* » à la mise à disposition non autorisée d'œuvres ou d'objets protégés<sup>85</sup>, l'omission de déclaration d'une « *part substantielle* » de son patrimoine<sup>86</sup> ou la notion de « *contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général* », s'agissant de contenus ayant nécessairement un lien avec la campagne électorale<sup>87</sup>.

Il ressort également de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'une infraction qui ne serait pas définie dans un texte de manière claire et précise, ou ne serait pas explicitée, peut ne pas entraîner d'inconstitutionnalité si d'autres textes législatifs ou la jurisprudence ont apporté les éclaircissements permettant de pallier les lacunes du texte.

## **2. – L'application à l'espèce**

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe s'agissant du principe de légalité des délits et des peines (paragr. 162).

Il a ensuite relevé deux éléments constitutifs du délit contesté dont la compréhension soulevait difficulté.

---

<sup>82</sup> *Ibidem.*, cons. 11.

<sup>83</sup> *Ibid.*, cons. 12.

<sup>84</sup> Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 65.

<sup>85</sup> Décision n° 2006-540 DC précitée, cons. 56.

<sup>86</sup> Décision n° 2017-639 QPC du 23 juin 2017, *Mme Yamina B. (Amende sanctionnant le fait d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine)*, paragr. 6.

<sup>87</sup> Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, paragr. 8.

Tout d'abord, le législateur avait exigé, pour que l'infraction soit constituée, que la provocation à l'identification concerne un agent de la police nationale, un militaire de la gendarmerie nationale ou un agent de la police municipale « *lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police* », ou, s'agissant d'un agent des douanes, « *lorsqu'il est en opération* ».

Or, le Conseil constitutionnel a jugé que « *ces dispositions ne permettent pas de déterminer si le législateur a entendu réprimer la provocation à l'identification d'un membre des forces de l'ordre uniquement lorsqu'elle est commise au moment où celui-ci est "en opération" ou s'il a entendu réprimer plus largement la provocation à l'identification d'agents ayant participé à une opération* » (paragr. 163). Par ailleurs, cette incertitude quant à la portée de ces dispositions était renforcée par l'absence de définition ou de précision quant à la notion « *d'opération* » de police ou de douane (même paragr.).

D'autre part, le délit sanctionnait la provocation à l'identification d'un membre des forces de l'ordre « *dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique* ». Cette formulation ne permettait pas de comprendre si le législateur avait entendu réprimer un acte de provocation à l'identification d'une personne, à la condition que cet acte recèle également la volonté qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique de cette personne, ou si cette infraction réprimait un acte manifestant une provocation à l'identification lorsque cette provocation s'accompagnait par ailleurs d'un acte incitant à ce qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique de la personne – ce second acte pouvant le cas échéant se produire bien après le premier. Le Conseil en a conclu que « *faute pour le législateur d'avoir déterminé si "le but manifeste" qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique du policier devait être caractérisé indépendamment de la seule provocation à l'identification, les dispositions contestées font peser une incertitude sur la portée de l'intention exigée de l'auteur du délit* » (paragr. 163).

Par voie de conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé que le paragraphe I de l'article 52 méconnaissait le principe de la légalité des délits et des peines et l'a déclaré contraire à la Constitution (paragr. 164).