

Paris, le 23 décembre 2021



Les Sénateurs soussignés

à

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

75001 PARIS

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution,
nous avons l'honneur de vous déférer la loi relative à la responsabilité pénale
et à la sécurité intérieure.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les
Conseillers, l'expression de nos sentiments respectueux.

Handwritten signature of Patrick Kanner in blue ink.

Patrick KANNER
Président du Groupe Socialiste,
écologiste et Républicain

Handwritten signature of Eliane Assassi in black ink.

Eliane ASSASSI
Présidente du Groupe Communiste,
républicain, citoyen et écologiste

Handwritten signature of Guillaume Gontard in black ink.

Guillaume GONTARD
Président du Groupe Ecologiste
Solidarité et Territoires

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

Paris, le 22 décembre 2021

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

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, telle qu'elle a été adoptée conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2021, puis par le Sénat le 16 décembre.

1. Sur de nombreux points, cette loi constitue une session de rattrapage, après l'épreuve ratée de la loi pour une sécurité globale, que vous avez largement censurée, sur notre saisine (*décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*).

Cependant, tel un mauvais étudiant, le Gouvernement n'a rien appris entre les deux sessions. En effet, sur l'ensemble des dispositions qui sont ici reprises, inscrites dans un Titre III sur la captation d'images, nous pourrions soulever les mêmes griefs que précédemment, lire votre décision qui les a retenus pour prononcer l'inconstitutionnalité des mesures qui vous étaient soumises et constater que rien, ou presque, n'a été corrigé.

Ce sont elles que nous vous demandons d'examiner et c'est donc la quasi-intégralité de ce Titre III de la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure qu'il vous faudra déclarer contraire à la Constitution.

Il s'agit, plus particulièrement, des dispositifs concernant la vidéosurveillance dans les lieux de privation de liberté (I), la captation d'images à partir d'aéronefs (II) et les caméras embarquées (III).

I. SUR LA VIDÉOSURVEILLANCE DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

2. L'article 13 de la loi que nous vous déférons permet de mettre en œuvre des systèmes de vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue ou de retenue douanière. Ces systèmes doivent permettre de contrôler par vidéosurveillance les personnes qui sont placées ou retenues en ces lieux, dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne concernée pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui.

La décision de placement de la personne concernée sous vidéosurveillance est prise par le chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés ou son représentant, pour une durée de vingt-quatre heures. Elle est renouvelable.

L'autorité judiciaire compétente sous le contrôle de laquelle s'exerce la garde à vue ou la retenue douanière est informée sans délai de la mesure. Elle doit en autoriser le renouvellement et peut y mettre fin à tout moment.

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

Ce dernier concerne les « cellules de détention dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice, faisant l'objet d'une mesure d'isolement, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique » (article 58-1, al. 2 de la loi du 24 novembre 2009, précitée).

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

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

Sa généralisation à toutes les cellules de garde à vue ou de retenue douanière fait peser sur le droit au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée (A), tandis que les modalités de mise en œuvre de la décision de placement sous vidéosurveillance contreviennent au principe de la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire (B).

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

4. Le droit au respect de la vie privée est une exigence constitutionnelle issue de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 (*décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme], consid. 28*).

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

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

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

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

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

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

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

Même si l'article 13 de la loi déferée prévoit, en son quatorzième alinéa qui introduit un nouvel article L. 256-3 dans le code de la sécurité intérieure, qu'un « *pare-vue fixé dans la cellule de garde à vue ou de retenue douanière garantit l'intimité de la personne tout en permettant la restitution d'images opacifiées* », il veille néanmoins à souligner que « *le système de vidéosurveillance permet un contrôle en temps réel de la personne placée en garde à vue ou en retenue douanière* ».

Ce contrôle est permanent.

Surtout, il a vocation à pouvoir s'appliquer quelle que soit la gravité des faits reprochés à la personne concernée (même pour des délits mineurs), dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser que la personne concernée pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui. Il pourra donc s'appliquer à un nombre considérable de cas, contrairement au dispositif très restrictif prévu par l'article 58-1, al. 4 de la loi du 24 novembre 2009 (précitée).

Il peut également s'appliquer à l'égard de personnes mineures, quoique selon des conditions plus restrictives.

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

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

Autant de garanties qui font défaut en l'espèce.

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

Mais n'est-ce pas précisément la raison pour laquelle le recours à un tel dispositif de vidéosurveillance est totalement inapproprié et injustifié, alors même, certes, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que la personne concernée pourrait tenter de s'évader ou représenter une menace pour elle-même ou pour autrui, mais quelle que soit la gravité des faits reprochés ?

Ce qui pourrait valoir à l'égard de personnes poursuivies pour des infractions les plus graves ne saurait valoir pour tous.

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

8. C'est précisément ce que vous avez retenu lorsque vous avez examiné l'article 41 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, dont l'article 13 litigieux est la reprise, pour le déclarer intégralement contraire à la Constitution.

Vous avez ainsi relevé les différentes finalités du placement sous vidéosurveillance (*décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 86*), en soulignant que figurait, parmi celles-ci, « *la collecte de preuve* ».

S'il est vrai que cette dernière a disparu, en tant que telle et de façon expresse, de la loi que nous vous déférons, les autres finalités demeurent et elles sont particulièrement étendues, comme nous l'avons déjà relevé (*supra, § 6*).

De surcroît, si « *la collecte de preuve* » a expressément disparu, l'article 13 litigieux réserve la possibilité d'utiliser les enregistrements « *dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire* » (*article 13, al. 18*). Réserver ainsi le cas spécifique de l'utilisation des enregistrements dans un tel cadre s'apparente bien à la possibilité de collecter des preuves qui seront versées auxdites procédures.

9. De plus, cette exception ainsi prévue par l'article 13, al. 18 permet de déroger aux conditions de conservation des enregistrements, mais sans que la moindre garantie ne soit apportée.

En effet, ces enregistrements sont normalement conservés pendant quarante-huit heures, par le chef du service ayant décidé du placement sous vidéosurveillance, sauf si l'intéressé ayant fait l'objet de la mesure demande un prolongement de la conservation, laquelle est alors portée à sept jours.

Cependant, ces conditions ne s'appliquent qu'en dehors du « *cas où [les enregistrements] sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire* » : dans ce dernier cas, rien n'est dit sur les conditions de conservation. Par qui ? Pendant combien de temps ? Qui peut y avoir accès ? La personne concernée en est-elle informée ? La loi déférée n'apporte aucune précision, privant de garanties nécessaires l'exigence constitutionnelle du droit au respect de la vie privée.

10. Enfin, pour censurer l'article 41 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, vous avez relevé que la décision de placement sous vidéosurveillance était prise par le chef du service responsable, qui pouvait également en décider le renouvellement, en se limitant simplement à informer l'autorité judiciaire.

Le nouveau dispositif de l'article 13 de la loi déferée corrige à la marge ce procédé, en réservant à l'autorité judiciaire la décision d'un renouvellement. Il maintient cependant la compétence du chef du service responsable pour la décision initiale, ce dernier devant seulement informer l'autorité judiciaire compétente.

Or nous pensons (*ainsi que nous le développons ci-après, §§ 11 et s.*) que la mise en place d'une vidéosurveillance permanente est à ce point intrusive dans la vie privée qu'elle ne peut être décidée que par l'autorité judiciaire.

C'est également ce que vous avez retenu dans votre décision précitée, en relevant les pouvoirs étendus du chef du service concerné, l'absence de décision de l'autorité judiciaire et la durée d'une garde à vue, qui peut atteindre six jours (tandis qu'une rétention douanière peut atteindre quarante-huit heures).

Pour toutes ces raisons, l'article 13 de la loi déferée porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et n'opère pas une conciliation équilibrée entre ce dernier et les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions. Il devra donc être déclaré contraire à la Constitution.

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

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

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

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

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

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

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

Cependant, nous pensons que le placement d'une personne sous vidéosurveillance, de façon continue et permanente, pour une durée de vingt-quatre heures renouvelable, alors qu'elle est déjà placée en garde à vue ou en rétention douanière est à ce point intrusif qu'il peut s'assimiler à une mesure privative de la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution.

Nous pensons par conséquent qu'une telle décision ne peut pas être prise par le seul chef du service responsable de la sécurité des lieux concernés ou son représentant (sans qu'aucune modalité ne soit d'ailleurs prévue quant à la désignation de ce dernier), mais qu'elle incombe, *a minima*, à un officier de police judiciaire ou, *a maxima*, à l'autorité judiciaire elle-même, qui ne peut donc pas simplement en être informée.

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

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

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

13. En ne prévoyant que la seule information de l'autorité judiciaire, l'article 13 viole l'article 66 de la Constitution.

C'est d'ailleurs ce que vous aviez relevé lorsque vous avez examiné l'article 41 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, que l'article 13 litigieux se borne à reprendre

très largement, pour le déclarer intégralement contraire à la Constitution (*décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, §§ 86 et 87*).

S'il est vrai que le dispositif de l'article 41 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés prévoyait une application initiale pour une durée de quarante-huit heures, rapportée à vingt-quatre heures par l'article 13 de la loi déferée, qui pouvait être renouvelée sur la seule décision du chef de service responsable, tandis que le nouveau dispositif confie la décision de renouvellement à l'autorité judiciaire, il n'en demeure pas moins que cette dernière n'est toujours pas associée à la décision initiale.

La simple réduction de la durée initiale de surveillance et la décision de renouvellement confiée à l'autorité judiciaire ne suffisent pas à rendre le dispositif conforme à la Constitution, en ce qu'il demeure particulièrement intrusif dans la vie privée, particulièrement attentatoire à la liberté individuelle et que ses finalités sont particulièrement étendues.

Vous devrez ainsi déclarer l'article 13 de la loi déferée contraire à la Constitution.

II. SUR LA CAPTATION D'IMAGES À PARTIR D'AÉRONEFS

14. Les articles 15 et 16 de la loi que nous vous déferons permettent de procéder à de la vidéosurveillance par aéronefs, qu'ils circulent avec ou sans personne à bord.

Alors que, ainsi que nous l'avons précédemment rappelé, l'article 34 de la Constitution impose au législateur de fixer les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », les dispositifs mis en place n'apportent pas les garanties légales suffisantes au respect d'exigences constitutionnelles et, en particulier, au droit au respect de la vie privée, en tant que composante de la liberté personnelle, en tenant compte, en particulier, du risque que la vidéosurveillance lui fait courir, selon votre propre jurisprudence (*décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. p. 170*).

Surtout, ces articles visent à reprendre des dispositifs que vous avez précédemment censurés dans votre décision précitée sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés (laquelle ne concernait que les aéronefs circulant sans personne à bord, c'est-à-dire les drones).

Ils encourent les mêmes griefs et portent atteinte, dans la même mesure, au droit au respect de la vie privée, constitutionnellement garanti.

Ils devront donc, pour les mêmes raisons et dans la même proportion, être déclarés contraire à la Constitution.

15. Dans cette décision, vous avez admis 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 » (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 135).

Vous avez cependant dûment souligné que « 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 » (ibidem).

En effet, vous avez 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 » (ibidem).

Pour étayer cette analyse, dans le « Commentaire » qui accompagne cette décision, vous avez repris l'avis que la Commission nationale de l'informatique et des libertés a rendu sur la proposition de loi initiale. Elle avait « 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 " » (Commentaire de la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, p. 52).

Ainsi, pour apprécier la constitutionnalité du dispositif (et en constater l'inconstitutionnalité), vous vous êtes successivement arrêté sur sa finalité, sa limitation temporelle, son caractère subsidiaire et son contingentement.

Les dispositifs introduits par les articles 15 et 16 de la loi déferée ne répondent que très partiellement et, donc, insuffisamment aux conditions que vous avez pu poser dans cette décision.

16. En premier lieu, l'article 15 de la loi déferée permet qu'un tel système de captation soit utilisé dans une finalité de police administrative, tant par les services de l'État que par la police municipale, à titre expérimental pour cette dernière.

Concernant les services de l'État, les missions pour lesquelles un tel dispositif peut être utilisé sont particulièrement étendues :

« 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ;

« 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public ;

« 3° La prévention d'actes de terrorisme ;

« 4° La régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics ;

« 5° La surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;

« 6° Le secours aux personnes. »

Nouvel article L. 242-5, I. du code de la sécurité intérieure

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

Concernant la police municipale, les missions sont plus restreintes :

« 1° La sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, dans la limite des missions relevant de l'autorité de police du maire ;

« 2° La régulation des flux de transport aux seules fins d'assurer la sécurité publique ;

« 3° Les mesures d'assistance et de secours aux personnes nécessaires en cas de survenue d'accidents ou de fléaux calamiteux, lorsque la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police du maire. »

Nouvel article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure

Si, dans un cas comme dans l'autre, la loi prévoit que le recours à un tel dispositif doit être proportionné à la finalité poursuivie, rien n'est précisé quant à son caractère subsidiaire.

Pourtant cette subsidiarité était un point essentiel, dont l'absence a contribué à justifier une déclaration d'inconstitutionnalité : « 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. **Hors ce dernier cas, ce recours ne présente donc pas un caractère subsidiaire en matière de police administrative** » (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 139).

17. En deuxième lieu, l'article 16 permet le recours à un tel dispositif pour trois finalités répressives différentes :

« 1° D'une enquête ou d'une instruction portant **sur un crime ou sur un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement** ;

« 2° D'une procédure d'enquête ou d'instruction de recherche des causes de la mort ou de la disparition prévue aux articles 74, 74-1 et 80-4 ;

« 3° D'une procédure de recherche d'une personne en fuite prévue à l'article 74-2. »

Nouvel article 230-47 du code de procédure pénale

Ce dispositif peut être utilisé dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire, d'une instruction ou d'une information pour recherche des causes de la mort ou des causes de la disparition mentionnées aux articles 74, 74-1 et 80-4 du code de procédure pénale.

Tant la diversité des procédures que l'étendue des finalités et, notamment, les infractions visées (tous les crimes et l'ensemble des délits passibles d'au moins trois ans d'emprisonnement, soit la quasi-totalité des délits) permettent une mobilisation extrêmement large d'un tel dispositif.

Par conséquent, si les finalités paraissent formellement restreintes, que ce soit en matière de police administrative ou en matière de police judiciaire, elles sont tellement étendues matériellement qu'elles ne permettent pas un réel encadrement d'un dispositif particulièrement intrusif dans la vie privée, d'autant moins qu'aucune condition de subsidiarité n'est envisagée.

18. En troisième lieu, pour déclarer le dispositif prévu par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés contraire à la Constitution, vous aviez relevé que « *le législateur n'a lui-même fixé aucune limite maximale à la durée d'une telle autorisation* » (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 138).

Or la loi que nous vous déférons n'en prévoit pas davantage.

Certes, le paragraphe III. du nouvel article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure prévoit que l'autorisation de recourir à un tel dispositif est « *délivrée pour une durée maximale de trois mois* » (article 15, al. 37 de la loi déférée).

Mais elle est renouvelable, sans aucune limitation de durée, le législateur ne venant donc fixer aucune durée maximale.

Il en est exactement de même au niveau municipal (article 15, al. 62 de la loi déférée).

Seule la matière répressive fait l'objet d'une limitation, puisque dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire, l'autorisation est délivrée pour une

durée d'un mois, renouvelable une fois, tandis que dans le cadre d'une instruction ou d'une information pour recherche des causes de la mort ou des causes de la disparition mentionnées aux articles 74, 74-1 et 80-4 du code de procédure pénale, elle est délivrée pour une durée de quatre mois, renouvelable dans la limite de deux ans.

Cette dernière durée (deux ans) paraît cependant particulièrement longue dès lors qu'il s'agit d'une instruction, qui concerne des personnes spécifiques.

19. En quatrième lieu, si le recours à un tel dispositif, lorsqu'il est utilisé dans une finalité de police administrative, doit être autorisé par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, il peut être mis en œuvre sans autorisation, pendant une durée de quatre heures, « *lorsque l'urgence d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens le requiert* », que ce soit par les services de l'État (paragraphe IV. du nouvel article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, article 15, al. 39 de la loi déferée) ou par ceux de la police municipale (paragraphe II. du nouvel article L. 242-7 du code de la sécurité intérieure, article 15, al. 63 de la loi déferée).

Si l'urgence peut parfois commander que des mesures immédiates soient prises, selon des procédures exceptionnelles, elle ne dispense pas de prévoir un minimum de garanties.

Or, en l'espèce, rien n'est précisé quant à l'autorité en mesure de prendre une telle décision et d'apprécier si les conditions d'urgence sont réunies. S'agit-il d'un simple agent de police ? S'agit-il d'un simple agent de police municipale ?

La loi n'apporte aucune précision, privant dès lors de garanties l'exigence constitutionnelle du droit au respect de la vie privée.

20. En cinquième lieu, l'article 15 de la loi déferée réécrit l'article L. 242-1 du code de la sécurité intérieure, en supprimant notamment une garantie actuelle relative à l'interdiction de procéder à un traitement automatisé de reconnaissance faciale à partir des images captées depuis un drone.

Cette garantie est reprise par l'article litigieux, en ajoutant un alinéa à l'article L. 242-4 du même code, mais pour prévoir que « les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale » (article 15, al. 12 de la loi déferée).

L'interdiction est réduite : absolue auparavant, elle ne concerne désormais plus que les dispositifs aéroportés, si bien qu'un tel traitement automatisé pourra s'effectuer depuis les ordinateurs du poste de commandement, où les images sont transmises en temps réel (article 15, al. 6 de la loi déferée).

La possibilité d'un tel traitement automatisé de reconnaissance faciale engendre une atteinte encore plus grave au droit au respect de la vie privée.

21. En définitive, pratiquement aucune des conditions que vous aviez pu relever dans votre décision sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés n'est remplie par la loi que nous vous déférons.

Les finalités sont identifiées, mais elles sont extrêmement étendues.

Le dispositif peut être utilisé dès lors qu'il est proportionné à la finalité poursuivie, mais sans aucune exigence de subsidiarité, qui supposerait de s'interroger si la finalité peut être atteinte par un autre moyen, moins intrusif.

Aucune limite temporelle maximale n'est prévue en matière de police administrative et la durée maximale de deux ans en matière répressive est particulièrement longue.

Aucune autorisation n'est exigée en cas d'urgence et aucune précision n'est apportée quant à l'autorité en mesure d'apprécier cette urgence et de décider du recours à un tel dispositif.

Pour toutes ces raisons, les articles 15 et 16 de la loi déferée portent une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne saurait être justifiée ni par l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, ni par celui de recherche des auteurs d'infractions.

La conciliation qu'opère le législateur n'est donc pas équilibrée et ces deux articles doivent être déclarés contraires à la Constitution.

III. SUR LES CAMÉRAS EMBARQUÉES

22. L'article 17 de la loi que nous vous déférons ajoute un nouveau chapitre dans le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, relatif aux « *Caméras embarquées* ».

Les dispositions ainsi introduites sont destinées à permettre aux agents des forces de l'ordre relevant des services de l'État, ainsi qu'aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours et aux personnels et militaires des unités investies à titre permanent de missions de sécurité civile de procéder à des enregistrements de leurs interventions, grâce à des caméras embarquées dans leurs véhicules, embarcations et autres moyens de transport fournis par le service.

Un tel enregistrement peut être déclenché « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées* » (nouvel article L. 243-1 du code de la sécurité intérieure).

Déjà prévu par l'article 48 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, ce dispositif a été déclaré contraire à la Constitution car il contrevenait au droit au respect de la

vie privée, constitutionnellement garanti (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 148).

Là encore, aucune conclusion n'a été tirée de cette déclaration d'inconstitutionnalité et les conditions que vous avez pourtant pu identifier ne sont pas remplies.

23. Vous avez ainsi d'abord relevé que, « outre une information générale du public par le ministre de l'intérieur, le législateur n'a prévu pour seule information spécifique du public que l'apposition d'une signalétique lorsque les véhicules sont équipés de caméras. Cette dernière information n'est pas donnée lorsque " les circonstances l'interdisent " ou lorsqu'elle " entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis ". **De telles exceptions permettent de déroger largement à cette obligation d'informer** » (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 144).

Or le même dispositif d'information, avec le même type d'exception, est prévu par le nouvel article L. 243-2 du code de la sécurité intérieure (article 17, al. 6 de la loi déferée).

La restriction de la finalité d'utilisation des caméras embarquées aux seules missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection des personnes et des biens ne saurait suffire à pallier cette lacune, d'autant moins que la possibilité offerte aux agents concernés d'activer l'enregistrement « lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident » permet un recours au dispositif de façon particulièrement étendue.

24. Vous avez ensuite retenu que, « si ces mêmes dispositions n'autorisent la mise en œuvre de ces caméras embarquées que pour la durée strictement nécessaire à la réalisation de l'intervention, **le législateur n'a lui-même fixé aucune limite maximale à cette durée, ni aucune borne au périmètre** dans lequel cette surveillance peut avoir lieu » (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 146).

Or force est de constater que le nouvel article L. 243-2 du code de la sécurité intérieure prévoit exactement la même réglementation, se bornant à indiquer que « l'enregistrement prévu à l'article L. 243-1 ne peut être permanent et il ne peut être déclenché que lorsque les conditions prévues au même article L. 243-1 sont réunies. Il ne peut se prolonger au-delà de la durée de l'intervention » (article 17, al. 5 de la loi déferée).

Une nouvelle fois, aucune limitation maximale de durée ni aucune délimitation d'un périmètre géographique n'est prévue par la loi.

25. Enfin, vous avez souligné que « la décision de recourir à des caméras embarquées relève des seuls agents des forces de sécurité intérieure et des services de secours. Elle n'est soumise à aucune autorisation, ni même à l'information d'une autre autorité » (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, précitée, § 147).

Là encore, le nouvel article L. 243-1 du code de la sécurité intérieure habilite les agents eux-mêmes et directement à procéder à ces enregistrements, sans la moindre autorisation préalable ni la moindre information de quelque autorité que ce soit.

De même, aucune limite ni aucune condition n'est mentionnée pour encadrer l'accès et l'utilisation des images qui sont ainsi enregistrées. Toute personne pourrait s'en servir, pour toute finalité, pourvu qu'elle soit consignée dans le registre.

On ne peut dès lors que constater que la conciliation que le législateur a cherché à opérer entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public est manifestement déséquilibrée.

L'article 17 de la loi déferée devra donc être déclaré contraire à la Constitution.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer les dispositions contestées de la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

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