

Recours au Conseil constitutionnel
sur le projet de loi relatif
à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure tel qu'adopté le 13 décembre 2021 par l'Assemblée nationale et le 16 décembre par le Sénat. Les députées et députés, auteurs et autrices de la présente saisine, estiment que ce texte est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle puisqu'il méconnaît notamment le droit au respect de la vie privée et la liberté de manifester découlant respectivement des articles 2 et 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789, à travers la légalisation sans garanties suffisantes de l'utilisation de caméras installées sur des aéronefs, circulant avec ou sans personne à bord.

Sur les articles 8 et 8 bis.

En dépit de la décision 2021-817 DC du 20 mai 2021 et des exigences constitutionnelles que vous avez pu rappeler à cette occasion, le législateur a réintégré l'essentiel du dispositif censuré par votre juridiction sans prescrire les garanties légales nécessaires. Ces dispositions portent en effet une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et à la liberté de manifester puisque les motifs retenus par le législateur pouvant justifier la captation d'images par un aéronef sont manifestement trop larges, que ce soit dans un cadre judiciaire (article 8 bis) ou administratif (article 8). En outre, les garanties encadrant le recours à cette technique de surveillance apparaissent insuffisantes au regard de votre décision précitée.

En effet, ainsi que vous l'avez rappelé « *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.* » (décision précitée, cons. 135)

Le droit au respect de la vie privée est consacré dans la loi à l'article 9 du code civil aux termes duquel « *Chacun a droit au respect de sa vie privée* ». Ce droit découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne la « *liberté* » parmi les « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* ». Vous avez estimé « *que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée* » (voir n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 et n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012). Le droit au respect de la vie privée se trouve donc protégé de manière autonome, selon une autre formule employée par votre Conseil aux termes de laquelle « *le droit au respect de la vie privée (est) protégé ()* » par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (voir n° 2014-693 DC du 25 mars 2014).

Il résulte de votre jurisprudence qu'il appartient au législateur d'assurer la « conciliation » entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, des exigences telles que la prévention des atteintes à l'ordre public et la sauvegarde de l'ordre public. Le droit au respect

de la vie privée n'est en effet pas un droit absolu : l'atteinte au droit au respect de la vie privée doit nécessairement être justifiée par une exigence constitutionnelle, voire par l'intérêt général.

Par conséquent, votre Conseil met en œuvre un contrôle de proportionnalité pour s'assurer que l'atteinte à la vie privée est effectivement proportionnée à l'objectif poursuivi. Il en résulte qu'en matière de procédure pénale, votre Conseil s'assure que les mesures mises en place sont entourées de garanties, notamment sur le plan procédural, et sont effectivement proportionnées au but poursuivi par le législateur.

Enfin, la liberté individuelle consacrée par l'article 66 de la Constitution, dont le juge judiciaire est le gardien, peut être combinée avec le droit au respect de la vie privée. Vous avez en effet estimé (voir décisions n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, n°2010-25 QPC du 16 septembre 2010, n°2011-631 DC du 9 juin 2011) qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution un principe selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire. Il incombe dès lors au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la préservation des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figure le droit au respect de la vie privée.

Or il est manifeste que le législateur a méconnu le sens et la portée des principes résultant de votre jurisprudence.

Concernant les finalités justifiant le recours à cette technique de surveillance, elles demeurent singulièrement larges : à titre d'exemple, en matière de police administrative (article 8) « *la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés [...] à des risques d'agression, de vol ou de trafic* » ouvre la possibilité de couvrir l'intégralité de certaines zones urbaines, et d'instaurer une surveillance généralisée de ces zones.

Or votre Conseil avait notamment justifié la censure de l'article 47 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés par la longue liste de finalités qui étaient prévues par cette loi (décision précitée, cons. 137). En matière judiciaire (article 8 *bis*), le projet de loi contesté ajoute d'ailleurs, par rapport à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés une nouvelle finalité particulièrement large : la « *recherche d'une personne en fuite* ». Du fait même de la notion de « fuite », cette finalité pourra conduire à la surveillance de zones géographiques très larges sans possibilité de les anticiper. Quant à la finalité tenant à « *la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique* », elle fait courir les mêmes risques d'atteinte à la liberté de manifester.

Le Conseil d'État relevait d'ailleurs dans sa décision du 22 décembre 2020 (n° 446155) que « *le ministre n'apporte pas d'élément de nature à établir que l'objectif de garantie de la sécurité publique lors de rassemblements de personnes sur la voie publique ne pourrait être atteint pleinement, dans les circonstances actuelles, en l'absence de recours à des drones* » remettant ainsi en cause le caractère nécessaire et proportionné de l'utilisation de drones dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

Votre Conseil avait censuré une partie de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés au motif que le déploiement de drones ne présentait « *pas un caractère subsidiaire* » – soit que les drones pouvaient être déployés en l'absence de « *circonstances liées aux lieux de*

l'opération [qui] rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'image » (considérant 139). Cette garantie de que l'on pourrait qualifier de « subsidiarité » n'est toujours pas prévue dans le projet de loi contesté : les autorités, soit le préfet (article 8) et le procureur (article 8 *bis*) n'ont en effet nullement l'obligation de vérifier si d'autres outils moins intrusifs permettraient d'atteindre l'objectif poursuivi avant d'autoriser le déploiement de tels appareils.

En outre, les garanties édictées notamment lorsque les appareils de surveillance capteront des images de l'intérieur des domiciles ou de leurs entrées apparaissent manifestement insuffisantes.

Dès novembre 2020, lors des débats sur la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, la rapporteure de la proposition de loi, Madame Alice Thourot, concédait elle-même qu'il n'existait aucun moyen de garantir le respect de cette interdiction (Assemblée Nationale, compte rendu de la 3ème séance du vendredi 20 novembre 2020). La loi pour une sécurité globale préservant les libertés exigeait que les captations d'image par drones soient « réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des domiciles ».

Le texte contesté par les auteurs et autrices de la présente saisine prévoit désormais que les drones pourront capter de telles images si cette captation est réalisée par mégarde – s'ils « ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles », mais les recueillent malgré tout. La loi prévoit désormais que les images ainsi captées seront conservées 48 heures afin d'être transmises au procureur si elles révèlent une infraction. Une telle situation n'était donc pas permise par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés qui s'opposait tout simplement à l'existence de telles images, tel qu'exigé par votre Conseil constitutionnel (votre décision 94-352 DC, considérant 5 ainsi que votre décision n° 2021-817 DC considérant 144). Le délai de 48 heures prévu pour leur effacement ne permet nullement d'éviter une violation du droit au respect de la vie privée qui, de fait, serait déjà commise.

Concernant la durée de l'autorisation, elle pourra être renouvelée par le préfet tous les trois mois de façon illimitée (article 8). En matière judiciaire (article 8 *bis*), le texte qui vous est déféré prévoit que l'autorisation rendue par le procureur en matière de lutte contre les infractions ou de poursuite des personnes en fuite peut être renouvelée indéfiniment tous les mois. Pour les recherches 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, l'autorisation est renouvelable tous les quatre mois, avec une limitation fixée par le législateur à une durée maximale de deux ans.

Ce contraste souligne clairement qu'en dehors de dernier cas, les autorisations peuvent être renouvelées pour une durée à laquelle le législateur n'a fixé aucune limite maximale, contrairement aux exigences constitutionnelles. Votre Conseil avait en effet censuré les dispositions de la loi « pour une sécurité globale préservant les libertés », au motif que « le législateur n'a lui-même fixé aucune limite maximale à la durée » des autorisations de déploiement des drones (considérant 138).

S'agissant des garanties tenant à la limitation du périmètre de la surveillance par drone, le Conseil a censuré la loi pour une sécurité globale préservant les libertés au motif que « le législateur n'a lui-même fixé [...] aucune limite au périmètre dans lequel la surveillance peut être mise en œuvre » (considérant 138). Or la loi présentement déférée n'a nullement corrigé ce manquement puisque le texte qui vous est soumis laisse la délimitation du périmètre surveillé

à la discrétion du préfet (article 8) ou du procureur (article 8 *bis*) sans que ce choix ne soit d'aucune façon circonscrit par la loi. Une telle carence est contraire à ce qu'exige votre jurisprudence, celle-ci prévoyant (votre décision 94-352 DC, 18 janvier 1995, considérants 6 et 12) qu'une absence de limitation empêche toute autorité indépendante d'examiner au préalable la nécessité et la proportionnalité de la mesure de surveillance.

Au demeurant et s'agissant des opérations de surveillance administrative, la désignation du préfet comme autorité chargée d'autoriser et de contrôler l'utilisation de cette technique de surveillance ne constitue en rien une garantie puisqu'il s'agit précisément de l'autorité qui prendra l'initiative d'une telle utilisation. Juge et partie, c'est donc le préfet qui sera chargé de déterminer la finalité poursuivie ainsi que le caractère proportionné du périmètre géographique retenu.

En outre, le projet de loi contesté reprend la procédure d'autorisation préalable du préfet qui était prévue par la loi sécurité globale préservant les libertés en matière de police administrative, mais lui ajoute une nouvelle exception. Désormais, lorsque des agents estimeront que « *l'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens le requiert* », ils pourront passer outre de l'autorisation du représentant de l'État, sans contrôle, et pourront décider de déployer des drones pour une durée de 4 heures. Cela va à l'encontre de la jurisprudence de votre Conseil en matière de dispositifs de vidéo-surveillance : il n'est pas possible pour le législateur de « *subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales les principes constitutionnels* » protégeant la liberté d'aller et venir, la vie privée et l'inviolabilité du domicile (votre décision n°94-352 DC, 18 janvier 1995, considérant 12). Vous avez d'ailleurs réaffirmé ce principe dans votre décision sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés (considérant 147).

Les limitations tenant au nombre maximal de caméras pouvant être utilisées simultanément dépendra également uniquement du préfet, de même que le renouvellement de l'autorisation auquel le législateur n'a fixé aucune limite.

S'agissant de l'information, votre Conseil a censuré la loi pour une sécurité globale préservant les libertés au motif que l'information du public concernant les caméras mouvantes « *n'est pas donnée lorsque « les circonstances l'interdisent »* » ou lorsqu'elle « *entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* ». Vous avez en effet estimé que de telles exceptions permettent de déroger largement à cette obligation d'informer (considérant n°144). La loi qui vous est déférée n'apporte pas de modifications à l'article L242-3 du code de la sécurité intérieure introduit par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, mais prévoit d'y rattacher la nouvelle disposition autorisant les drones policiers. Le projet de loi contesté apparaît plus problématique que la loi pour une sécurité globale préservant les libertés puisque les caméras sur les aéronefs ne prévoient pas d'information du public, à rebours de l'exigence déterminée par votre Conseil (considérant 144).

Cette insuffisance des garanties légales se retrouve pareillement s'agissant de l'expérimentation autorisant pendant cinq ans l'utilisation de cette technique de surveillance par les « *services de police municipale* ». C'est en effet au maire que reviendra la décision d'y recourir, les finalités énumérées étant suffisamment larges pour permettre une utilisation excessive. À titre d'exemple, « *la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles* » ouvre un champ d'opportunité de surveillance considérable. Les auteurs et autrices de la présente saisine l'avaient déjà souligné dans leur recours sur la loi pour une

sécurité préservant les libertés : la disposition reviendrait à instaurer de fait une surveillance continue et généralisée par caméras aéroportées de l'ensemble de la voie publique municipale. Les rapporteurs du projet de loi déposé et le Gouvernement n'ont d'ailleurs pas apporté lors des débats parlementaires des éléments de nature à établir la nécessité du recours à ces drones par des services de police municipale afin de garantir la sécurité publique, comme c'était déjà le cas pour les débats parlementaires sur la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

Enfin, le projet de loi contesté fait peser le risque de développement de la reconnaissance faciale. En effet, le second alinéa de l'article L242-1 du code de la sécurité intérieure est supprimé par le texte. Introduit par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés au sujet des drones, ce dernier prohibe « *l'analyse des images issues de leurs caméras au moyen de dispositifs automatisés de reconnaissance faciale, ainsi que les interconnexions, rapprochements ou mises en relation automatisés des données à caractère personnel issues de ces traitements avec d'autres traitements de données à caractère personnel* ». Cette disposition est remplacée par une disposition se limitant à l'interdiction d'installer des logiciels de reconnaissance faciale sur les drones, créée à l'article L242-4 du code de la sécurité intérieure. L'interdiction générale initialement inscrite dans la loi est donc supprimée. Il serait donc désormais possible d'analyser des images captées par drones par des logiciels de reconnaissance faciale mis en place sur d'autres dispositifs que les drones eux-mêmes. Or la loi prévoit déjà que les images seront transmises en temps réel aux ordinateurs du poste de commandement et, en pratique, ce sera sur ces dispositifs informatiques que les images seront le plus facilement et le plus efficacement analysées. Cela pourrait permettre un rapprochement par reconnaissance faciale, notamment avec le fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ) ce qui était explicitement prohibé par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

—

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