

Monsieur le Président du Conseil
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel
2 rue Montpensier
75001 Paris

OBSERVATIONS SUR LA LOI POUR UNE SECURITE GLOBALE PRESERVANT LES LIBERTES

PAR

Amnesty International France, dont le siège est 72 boulevard de la Villette à Paris (75019),
représenté par sa présidente en exercice, Cécile Coudriou, domiciliée de droit audit siège ;

TABLE DES MATIERES

I - SUR L'ARTICLE 22 (nouvel article 47 de la loi déférée, et nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure).....	3
A. Atteintes aux droits à la sûreté, à la liberté individuelle et à la liberté d'expression	7
B. Défaut de nécessité et de proportionnalité	8
i) <i>Sur le défaut de nécessité</i>	9
ii) <i>Sur le défaut de proportionnalité : incompétence négative du législateur</i>	11
C. Défaut d'information et de contrôle.....	12
II - SUR L'ARTICLE 24 (nouvel article 52 de la loi déférée, et nouvel article 226-4-1-1 du code pénal).....	15
A. Atteinte au principe de clarté et d'intelligibilité de la loi.....	15
B. Atteintes à la liberté d'information et de communication	17

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur, suite à la saisine du Conseil en vertu de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, d'attirer votre attention sur ce qui apparaît comme des vices d'inconstitutionnalité externes et internes s'agissant des articles 22 (nouvel article 47) (I) et 24 (nouvel article 52) (II) de la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés relative au renseignement*, adoptée, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution par l'Assemblée nationale le 15 avril 2021 (TA n° 599) afin que ces articles soient déclarés contraires à la Constitution. Le fait que le présent recours ne porte que sur ces deux dispositions spécifiques ne saurait pour autant préjuger de la constitutionnalité des autres dispositions de la loi déférée, que nous n'examinons pas ici.

I - SUR L'ARTICLE 22 (nouvel article 47 de la loi déférée, et nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure)

1. L'article 22 (nouvel article 47) de la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* complète le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure par un chapitre II « Caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord » comme suit :

« *Chapitre II*

« *Caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord*

« *Art. L. 242-1. – Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions dans lesquelles les autorités publiques mentionnées aux articles L. 242-5 à L. 242-7 peuvent procéder au traitement 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.*

« *Sont prohibés la captation du son depuis ces aéronefs, 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.*

« *Art. L. 242-2. – I. – Lorsqu'elles sont mises en œuvre sur la voie publique, les opérations mentionnées aux articles L. 242-5 et L. 242-7 sont réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.*

« *Les images captées peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné.*

« *II. – Dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi n° du pour une sécurité globale préservant les libertés, le ministre de l'Intérieur précise, par des lignes directrices adressées aux services mentionnés aux articles L. 242-5 et L. 242-6 et placés sous son autorité :*

« 1° Les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles les agents doivent satisfaire pour être autorisés à procéder au traitement d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord ;

« 2° Pour chacune des finalités mentionnées au présent chapitre, les cas et les modalités selon lesquels le recours à des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord est considéré comme proportionné au sens de l'article L. 242-4 ;

« 3° Les règles techniques devant encadrer l'usage, dans le temps et dans l'espace, des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord par les services compétents et, en particulier, les spécifications permettant de s'assurer que les lieux privés mentionnés au premier alinéa du I du présent article ne font pas l'objet de prises de vues spécifiques.

« La Commission nationale de l'informatique et des libertés est consultée préalablement à l'adoption et à la modification de ces lignes directrices, qui font l'objet d'une mise à jour régulière pour tenir compte de l'évolution des techniques et des normes relatives à la protection des données à caractère personnel.

« Sous réserve des seuls éléments dont la divulgation pourrait être contraire à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, ces lignes directrices sont rendues publiques avec l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

« Art. L. 2423. – Le public est informé par tout moyen approprié de la mise en œuvre de dispositifs aéroportés de captation d'images et de l'autorité responsable, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis. Une information générale du public sur l'emploi de dispositifs aéroportés de captation d'images est organisée par le ministre de l'Intérieur.

« Art. L. 242-4. – La mise en œuvre des traitements prévus aux articles L. 242-5 à L. 242-7 doit être justifiée au regard des circonstances de chaque intervention, pour une durée adaptée auxdites circonstances et qui ne peut être permanente. Elle ne peut donner lieu à la collecte et au traitement que des seules données à caractère personnel strictement nécessaires à l'exercice des missions concernées et s'effectue dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« L'autorité responsable tient un registre des traitements mis en œuvre précisant la finalité poursuivie, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images, y compris, le cas échéant, au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel.

« Les enregistrements peuvent être utilisés à des fins de pédagogie et de formation des agents.

« 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.

« Art. L. 242-5. – I. – Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales, les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale peuvent être autorisés à procéder 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 dans le cas :

« 1° De crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à cinq ans ;

« 2° D'autres infractions, lorsque des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou sont susceptibles d'exposer leurs agents à un danger significatif.

« L'autorisation est délivrée par le procureur de la République ou le juge d'instruction compétent en application des articles 43 et 52 du code de procédure pénale, qui s'assure du respect des dispositions du présent chapitre. Elle détermine le périmètre et la période pour lesquels elle est valable, ainsi que les infractions concernées.

« II. – Dans l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics, les services mentionnés au I peuvent également être autorisés à procéder 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 aux fins d'assurer :

« 1° A La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants ;

« 1° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou rétablir l'ordre public, lorsque les circonstances font craindre des troubles à l'ordre public d'une particulière gravité, ou lorsque des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou sont susceptibles d'exposer leurs agents à un danger significatif ;

« 2° La prévention d'actes de terrorisme ;

« 4° 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 ;

« 6° La régulation des flux de transport ;

« 7° La surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;

« 8° Le secours aux personnes ;

« L'autorisation est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police, qui s'assure du respect des dispositions du présent chapitre. Elle détermine le périmètre et la période pour lesquels elle est valable, ainsi que ses finalités.

« Art. L. 2426. – Dans l'exercice de leurs 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, 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 au sens de l'article L. 7251 peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images aux fins d'assurer :

« 1° La prévention des risques naturels ou technologiques ;

« 2° Le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie ;

« Art. L. 242-7. – I. – À titre expérimental et pour une durée de cinq années à compter de la publication de la loi n° du pour une sécurité globale préservant les libertés, dans l'exercice de leurs missions 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, les services de police municipale peuvent être autorisés à procéder, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images aux fins d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions à ces arrêtés.

« II. – L'autorisation mentionnée au I est demandée par le maire, après délibération du conseil municipal. Elle est subordonnée à l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État prévue à l'article L. 512-4.

« L'autorisation mentionnée au I est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police, qui s'assure du respect des dispositions du présent chapitre. Elle détermine le périmètre pour lequel elle est valable, ainsi que ses finalités. Elle est délivrée pour une période de six mois, renouvelable dans les mêmes conditions.

« III. – Au plus tard neuf mois avant le terme de l'expérimentation, les communes concernées remettent au Gouvernement un rapport d'évaluation. Le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation générale de la mise en œuvre de l'expérimentation, auquel sont annexés les rapports d'évaluation communaux, au plus tard six mois avant son terme. Un décret fixe les critères d'évaluation de l'expérimentation communs à toutes les communes concernées aux fins de la remise du rapport au Gouvernement.

« À la moitié de la durée fixée pour l'expérimentation, il est organisé un débat sur cette expérimentation au sein de l'assemblée délibérante de chaque commune qui y participe. Le Gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les communes participant à l'expérimentation ainsi qu'une évaluation intermédiaire de l'expérimentation.

« Art. L. 242-8. – Les modalités d'application du présent chapitre et d'utilisation des données collectées sont précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

A. Atteintes aux droits à la sûreté, à la liberté individuelle et à la liberté d'expression

2. Le droit à la sûreté tel qu'il découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit de n'être ni surveillé, ni poursuivi, ni arrêté, ni détenu, ni condamné arbitrairement. La liberté proclamée par cet article implique, en outre, le respect de la vie privée (Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 ; n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004) et le droit de circuler librement (Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995).
3. Le recours à des systèmes de vidéosurveillance, en ce qu'il permet de filmer les personnes pour le simple fait qu'elles circulent dans l'espace public et parfois privé, porte atteinte au droit d'aller et venir sans surveillance et au droit à la vie privée. Ainsi, tout système de surveillance vidéo, qu'il s'agisse de caméras fixes ou se déplaçant, porte atteinte au droit à la sûreté et la liberté individuelle, à la liberté d'aller et venir sans surveillance généralisée et arbitraire et au respect de la vie privée.
4. S'agissant spécifiquement des « caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord » (ci-après dénommés « drones de surveillance »), ces dispositifs sont par nature particulièrement intrusifs, puisqu'il s'agit de caméras se déplaçant en altitude, étant parfois difficiles à déceler et pouvant tout autant suivre un individu spécifique dans ses déplacements ou placer sous surveillance un très grand nombre de personnes (captation mobile de rassemblements). Les avancées technologiques à venir pourraient encore renforcer le degré d'intrusion de ces drones, que ce soit par l'amélioration de leur discréetion ou des caractéristiques techniques des images (champ, résolution, vision de nuit, capacités de détection...).
5. La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), dans sa délibération portant avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, « appelle ainsi 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. La captation d'images qu'ils permettent est donc considérablement élargie et, surtout, peut être individualisée, en permettant le suivi de personnes dans leurs déplacements, à leur insu et sur une durée qui peut être longue. »¹
6. Les drones de surveillance sont donc de nature à porter une atteinte plus grave que les dispositifs classiques de vidéosurveillance aux droits à la sûreté et à la liberté individuelle, en ce qu'ils permettent de filmer davantage de lieux et de personnes, y compris à leur insu.
7. En outre, utilisés dans le cadre de rassemblements, les drones de surveillance sont susceptibles de porter atteinte au droit de manifester. Pour reprendre les termes de la délibération de la CNIL précédemment mentionnée : « davantage que les caméras actuellement utilisées, ces dispositifs de surveillance [les drones] sont susceptibles d'influer sur l'exercice par les citoyens d'autres libertés fondamentales (droit de

¹ CNIL, Délibération n° 2021-011 du 26 janvier 2021 portant avis sur une proposition de loi relative à la sécurité globale

manifester, liberté de culte, liberté d'expression). »²

8. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme* ». Son exercice est « *une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* »³. De la liberté d'expression et de communication découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, notamment dans le cadre de manifestations.
9. Le recours à des drones de surveillance dans le cadre de « *rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public* » est susceptible de porter atteinte au droit à la liberté d'expression et au droit à la liberté de réunion pacifique, l'existence d'une surveillance étant de nature à dissuader l'exercice de ces droits.
10. Ce risque d'effet dissuasif est notamment relevé par les Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et sur les exécutions extrajudiciaires qui estiment que, concernant les rassemblements pacifiques : « *s'il peut exister des raisons légitimes, liées au maintien de l'ordre et à l'établissement des responsabilités, d'enregistrer une réunion, l'enregistrement des participants peut avoir un effet dissuasif pour l'exercice des droits, notamment le droit de réunion ou la liberté d'association et d'expression, le fait d'enregistrer des participants à une réunion pacifique d'une façon qui revient à les intimider ou à les harceler constitue une atteinte illégitime à ces droits.* »⁴
11. Cet effet dissuasif est d'autant plus à craindre alors que récemment, Amnesty international a documenté en France des cas où des manifestants ont reçu des amendes après avoir été identifiés par des dispositifs de vidéosurveillance⁵. Ce type de pratiques illustre la manière dont la présence de drones de surveillance pourrait avoir un effet dissuasif sur les manifestants craignant d'être sanctionné après avoir été filmés. Des manifestants pourraient également s'inquiéter, que ce soit fondé ou non, du risque d'être fichés pour leur participation à des manifestations revendicatives après avoir été filmés dans un rassemblement.
12. Le recours à des drones de surveillance porte donc atteinte à l'exercice de droits et libertés constitutionnellement reconnus : droit à la sûreté et à la liberté individuelle, dont découlent le droit d'aller et venir librement et le droit à la vie privée, et droit à la liberté d'expression dont découle le droit de manifester en tant que droit à la liberté d'expression collective des idées et des opinions.

B. Défaut de nécessité et de proportionnalité

13. Selon une jurisprudence constante du Conseil, le législateur doit « *concilier la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et* »

² Ibid.

³ Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011

⁴ Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, par. 76

⁵ Amnesty international, « Arrêté.es pour avoir manifesté », sept. 2020, p.14, cas des manifestants de Millau. Ces amendes se basent vraisemblablement sur l'interdiction générale et absolue de manifester sur la voie public (décret du 31 mai 2020) suspendu par le Conseil d'Etat dans sa décision du 13 juin 2020

principes de valeur constitutionnelle et d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties : qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée (...) » (Décision 2008-562 DC du 21 février 2008, décision 2009-580 du 10 juin 2009).

14. Le Conseil considère que les atteintes portées à la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'à la liberté individuelle « doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis »⁶
15. S'agissant des atteintes à la liberté d'expression et de communication, le Conseil constitutionnel considère également que « les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi »⁷
16. Les dispositions du nouveau chapitre II complétant le titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, introduites par l'article 22 (nouvel article 47) de la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* portent atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis sans respecter ces conditions de nécessité (i) et de proportionnalité (ii)

i) Sur le défaut de nécessité

17. Les objectifs poursuivis par le déploiement des drones sont d'une part la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales (article 242-5 I, chapitre II, Titre IV, livre II du Code de la sécurité intérieure) ainsi que, dans les missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics (article 242-5 II, chapitre II, Titre IV, livre II du Code de la sécurité intérieure) :

« 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants ;

« 1° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou rétablir l'ordre public, lorsque les circonstances font craindre des troubles à l'ordre public d'une particulière gravité, ou lorsque des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou sont susceptibles d'exposer leurs agents à un danger significatif ;

« 2° La prévention d'actes de terrorisme ;

« 4° 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 ;

« 6° La régulation des flux de transport ;

« 7° La surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;

« 8° Le secours aux personnes ;

18. L'article L251-2 du code de la sécurité intérieure prévoit déjà la possibilité de transmission et d'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection par des caméras fixes « aux fins d'assurer :

⁶ Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010

⁷ Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009

1° *La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords* ;
2° *La sauvegarde des installations utiles à la défense nationale* ;
3° *La régulation des flux de transport* ;
4° *La constatation des infractions aux règles de la circulation* ;
5° *La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants ainsi que la prévention, dans des zones particulièrement exposées à ces infractions, des fraudes douanières prévues par le second alinéa de l'article 414 du code des douanes et des délits prévus à l'article 415 du même code portant sur des fonds provenant de ces mêmes infractions* ;
6° *La prévention d'actes de terrorisme, dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du présent livre* ;
7° *La prévention des risques naturels ou technologiques* ;
8° *Le secours aux personnes et la défense contre l'incendie* ;
9° *La sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction. »*

19. Depuis son autorisation en 1995, aucune évaluation n'a permis d'évaluer l'efficacité de la vidéosurveillance par des caméras fixes pour atteindre ces objectifs.
20. Dès 2011, la Cour des comptes « *soulignait que l'absence, en France, de toute évaluation rigoureuse de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique était une lacune dommageable* » et appelait les autorités à engager une telle évaluation, sans que cette recommandation ne soit suivie d'effet⁸. La Cour a réitéré cette recommandation en octobre 2020, recommandant à l'Etat d'engager « *une évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique, notamment dans l'élucidation des crimes et délits, avec le concours de chercheurs et d'experts* ».
21. La Cour des comptes ajoute : « *Au vu des constats locaux résultant de l'analyse de l'échantillon de la présente enquête, aucune corrélation globale n'a été relevée entre l'existence de dispositifs de vidéoprotection et le niveau de la délinquance commise sur la voie publique, ou encore les taux d'élucidation*⁹ »
22. En l'absence d'évaluation de la vidéosurveillance fixe, il n'est pas aujourd'hui possible de démontrer l'efficacité de ces dispositifs pour atteindre les objectifs de prévention des atteintes aux biens et aux personnes, de prévention d'actes de terrorisme, de régulation des flux de transport ou de protection des bâtiments.
23. Dès lors, il n'est pas possible d'affirmer que ces systèmes sont nécessaires à l'atteinte de ces objectifs, ni que sont nécessaires les atteintes aux libertés fondamentales qu'entraînent leur déploiement.
24. Alors qu'il n'est pas possible d'établir la nécessité de la vidéosurveillance par des caméras fixes pour atteindre les objectifs de sécurité publique, cette nécessité n'est pas non plus démontrée par le législateur dans le cas de recours à des drones de surveillance.

⁸ Cour des comptes, Les polices municipales, octobre 2020 - <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-12-22/446155>

⁹ Ibid., Statistiques de la délinquance, service statistique ministériel de la sécurité intérieure

25. Il n'est pas non plus démontré que les objectifs de protection des personnes et des biens, ne pourraient être obtenus par des mesures moins attentatoires aux libertés. Ainsi, la ville d'Issy les Moulineaux a par exemple choisi de miser sur des dispositifs de prévention de l'insécurité (actions de terrain, prévention précoce et éducative...) plutôt que sur la vidéosurveillance (en dehors d'une expérimentation en cours)¹⁰.

26. Dans le cas de la surveillance des frontières, le recours à des drones de surveillance « *en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier* » ne peut pas être nécessaire puisque les drones ne permettent pas de qualifier la légalité ou non du franchissement d'une frontière. Cette légalité ne peut être appréciée qu'a posteriori, sur une base individuelle. En effet, toute personne franchissant la frontière peut déposer une demande d'asile, dont le bien-fondé devra être examiné, avant de pouvoir affirmer que sa présence sur le territoire est illégale.

27. Le fait de filmer les frontières ne permet donc en aucun cas d'évaluer la légalité de leur franchissement, et ne peut donc pas permettre de lutter contre des franchissements irréguliers. Qualifier le franchissement d'une frontière sans examen individualisé et a posteriori des situations revient à violer le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 garantissant que « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.* »

28. Alors que le déploiement de drones de surveillance ne permet pas de déterminer la régularité du franchissement des frontières, ce déploiement ne peut contribuer à lutter contre ce phénomène, et dès lors l'atteinte aux libertés qu'il représente n'est pas justifié par la nécessité.

ii) Sur le défaut de proportionnalité : incompétence négative du législateur

29. Il ressort de votre jurisprudence qu'il « *incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34* », et que « *le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* », et ce, dans le but de « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* »¹ .

30. La hiérarchie des normes exige, en effet, que les atteintes aux libertés individuelles ne soient pas déterminées par voie de règlement, mais par la loi conformément à l'article 34 de la Constitution et rappelle la nécessité d'adopter des dispositions suffisamment précises et non équivoques pour prévenir notamment le risque d'arbitraire¹.

31. La loi doit être protectrice pour les personnes contre les immixtions arbitraires ou illégales dans leur vie privée. Pour ces raisons, le déploiement de systèmes de vidéosurveillance doit être mené sur la base d'une loi accessible, qui doit être elle-même conforme à la Constitution.

32. Or, d'une part, la loi déférée définit de manière large les lieux et conditions dans

¹⁰ Cour des comptes, *Ibid.*

lesquels les drones seront autorisés à opérer. Cette liste très large permettrait en pratique le déploiement de drones de surveillance sur tout le territoire, puisque des infractions ou des actes de terrorisme peuvent être commis en tout endroit.

33. Or le principe de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution exige que le législateur adopte des dispositions suffisamment précises et non équivoques. Ce faisant, en permettant le recours aux drones de surveillance dans pratiquement tous les contextes, la loi déférée méconnait ce principe et porte une atteinte disproportionnée aux droits et libertés susmentionnés.
34. D'autre part, l'article L242-2 – II du nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure *prévoit que dans un délai d'un an à compter de sa publication « le ministre de l'Intérieur précise, par des lignes directrices adressées aux services mentionnés aux articles L. 2425 et L. 2426 et placés sous son autorité : (...)*
« 2° Pour chacune des finalités mentionnées au présent chapitre, les cas et les modalités selon lesquels le recours à des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord est considéré comme proportionné au sens de l'article L. 242-4 ;
35. Ce faisant, la loi délègue au ministère de l'Intérieur la responsabilité de déterminer les conditions dans lesquelles les atteintes aux droits et libertés fondamentales, et notamment aux droits à la sûreté, à la liberté d'aller et venir, au respect de la vie privée et à la liberté d'expression, sont proportionnés aux objectifs de préservation de la sécurité publique et du maintien de l'ordre.
36. Le législateur reporte ainsi sur une autorité administrative le soin de « *concilier la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties* ».
37. Ce pouvoir de conciliation ayant été confié à la loi, le nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure méconnait l'article 34 de la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle dans son article 242-2 qui délègue une compétence législative à l'autorité administrative et dans son article 242-5 en s'abstenant de déterminer précisément les conditions dans lesquelles le législateur entend concilier la sauvegarde des droits et libertés fondamentales et les objectifs de protection de l'ordre public.

C. Défaut d'information et de contrôle

38. Le recours à la vidéosurveillance par des caméras « fixes » permet déjà la captation d'image des personnes sans leur consentement explicite. Par la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 sur la *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, le Conseil constitutionnel a apporté un certain nombre de précisions quant aux garanties devant assortir la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance, afin de sauvegarder l'exercice des libertés individuelles (liberté individuelle et la liberté d'aller et venir, inviolabilité du domicile, respect de la vie privée).

39. Les systèmes de surveillance visés par la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 impliquent la transmission et l'enregistrement vidéo d'images prises sur la voie publique par les autorités publiques compétentes, dans des objectifs de préservation de l'ordre public, ce qui correspond au type de surveillance mis en œuvre par les drones équipés de caméras (étant entendu que ceux-ci auront la particularité d'être mobiles et non plus fixes) ainsi qu'aux objectifs généraux qui leur sont assignés.

40. Dès lors, les garanties devant assortir l'installation de systèmes de vidéosurveillance prévus dans la *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* afin de sauvegarder l'exercice des libertés individuelles mentionnées ci-dessous devraient également assortir le déploiement de drones de surveillance, qui portent atteinte aux mêmes libertés individuelle et poursuivent des objectifs de même nature.

41. Parmi ces garanties figurent :

- L'information du public, « *de manière claire et permanente* », de l'existence du système de vidéosurveillance ou de l'autorité et de la personne responsable ainsi que l'interdiction de visualiser « *les images de l'intérieur des immeubles ainsi que de façon spécifique leurs entrées* » (cons. 5) ;
- L'exigence, pour toute autorisation préalable de mise en œuvre des systèmes, de l'avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire ; et dont la composition « *doit comporter des garanties d'indépendance* » (cons. 6) ;
- Un droit d'obtenir l'accès aux images par les personnes intéressées ainsi que la possibilité de saisir la commission départementale ci-dessus mentionnée de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance (cons. 8 et cons. 9) ;
- Des sanctions pénales punissant « *le fait de procéder à des enregistrements de vidéosurveillance sans autorisation, de ne pas les détruire dans le délai prévu, de les falsifier, d'entraver l'action de la commission départementale, de faire accéder des personnes non habilitées aux images ou d'utiliser ces images à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont autorisées* » (cons. 11).

42. S'agissant de l'**information du public**, le nouvel article L242-3 du chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure dispose que « *Le public est informé par tout moyen approprié de la mise en œuvre de dispositifs aéroportés de captation d'images et de l'autorité responsable, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis. Une information générale du public sur l'emploi de dispositifs aéroportés de captation d'images est organisée par le ministre de l'Intérieur.* »

43. Ces conditions ne correspondent pas à l'exigence d'une information « *claire et permanente* » sur l'existence du système de vidéosurveillance. La formule « *sauf lorsque les circonstances l'interdisent* » introduit une exception large et imprécise qui ne respecte pas le principe de clarté de la loi découlant de l'article 34 de la Constitution et risque de permettre, en pratique, d'écartier l'information du public dans de très nombreuses circonstances.

44. Concrètement, les drones de surveillance étant amenés à se déplacer dans le ciel de l'espace public, l'information du public potentiellement surveillé est particulièrement compliquée il pourrait être considéré que les circonstances l'interdisent par le simple

fait que les caméras, par nature, se déplacent. Pour autant, cela ne devrait dispenser les autorités de se tenir à cette obligation d'information. Une surveillance large, sans consentement ni information du public, serait une violation disproportionnée des droits à la liberté individuelle et à la vie privée.

45. **S'agissant de l'interdiction de visualiser « les images de l'intérieur des immeubles ainsi que de façon spécifique leurs entrées »,** le nouvel article L242-2 du chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure dispose que les opérations de surveillance par drones sont réalisées « *de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.* »
46. D'une part, la notion de « domicile » est plus étroite que celle d'« immeuble ». Ainsi, l'article L242-2 du chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure offre une garantie inférieure à celle visée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, cons. 5, à savoir l'interdiction de visualiser « *les images de l'intérieur des immeubles ainsi que de façon spécifique leurs entrées.* »
47. D'autre part, qu'il s'agisse des images de l'intérieur des domiciles ou des immeubles et de leurs entrées, il sera concrètement impossible de garantir que leur visualisation sera interdite. En effet, les drones se déplaçant librement dans l'espace, on ne peut prévenir le fait que leurs caméras balaient, même incidemment, des lieux privés de toutes sortes (fenêtre de domiciles, résidences, bureaux...).
48. **S'agissant des autorisations préalables,** le nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure ne prévoit aucun dispositif de contrôle ou d'avis préalable d'une autorité judiciaire indépendante. L'usage de drones de surveillance à des fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publique, y compris dans le cadre très sensible de manifestations, n'est soumis qu'à autorisation du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police, sans intervention d'une autorité présentant des garanties d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif.
49. Enfin, s'agissant des modalités de recours et de contrôle, la n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoyait les modalités d'un d'accès aux enregistrements par les personnes concernées ainsi que de vérification de la destruction des images, mais également que « *Toute personne intéressée peut saisir la commission départementale mentionnée au III ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéoprotection.* » (art. 10, V) et que « *Le fait d'installer un système de vidéoprotection ou de le maintenir sans autorisation, de procéder à des enregistrements de vidéoprotection sans autorisation, de ne pas les détruire dans le délai prévu, de les falsifier, d'entraver l'action de la commission départementale ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de faire accéder des personnes non habilitées aux images ou d'utiliser ces images à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont autorisées est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* » (art. 10, VI)
50. Le nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure ne prévoit aucun dispositif d'accès aux images ou de recours pour les personnes intéressées, ni de sanction en cas d'usage abusif des drones de surveillance.

51. Ainsi, alors que les drones de surveillance sont des dispositifs mobiles bien plus intrusifs que les caméras de vidéosurveillance fixes, la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* écarte la plupart des garanties que le Conseil constitutionnel avait spécifiées pour valider la légalisation de la vidéosurveillance dans le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir déclarer le nouveau chapitre II du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 22 (nouvel article 47) de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, contraire à la Constitution, en ce qu'il méconnait :

- ***Le droit à la liberté individuelle et à la sûreté et le droit à la liberté d'expression, en y portant atteinte sans nécessité ni proportionnalité, et sans que ces atteintes soient assorties de garanties suffisantes ;***
- ***La compétence du parlement en établissant des normes trop larges et en déléguant au ministère de l'Intérieur le soin de concilier la sauvegarde des libertés publiques et les objectifs de prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions***

II - SUR L'ARTICLE 24 (nouvel article 52 de la loi déférée, et nouvel article 226-4-1-1 du code pénal)

52. L'article 24, al. 1 (nouvel article 52) de la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* introduit un nouvel article 226-4-1-1 dans le code pénal, disposant que : « *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, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.* ». ».

A. Atteinte au principe de clarté et d'intelligibilité de la loi

53. Le principe de clarté de la loi découle de l'article 34 de la Constitution¹¹, tandis que les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, dont le but est de « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* », fondent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi¹².

54. Ces deux principes « *[...] imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ¹³ ». Ils impliquent également la "concrétisabilité" du texte

¹¹ Cons. const., n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9 ; n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, cons. 13 ; n° 98-401 DC, 10 juin 1998, cons. 10.

¹² Cons. Const., n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14

¹³ Cons. const., n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

normatif. L'exigence de clarté de la loi est d'autant plus fondamentale en matière pénale que c'est la « liberté individuelle » élevée au rang des « principes fondamentaux garantis par les lois de la République » qui est directement en jeu (76-75 DC du 12 janvier 1977, cons. 1).

55. Le nouveau délit créé par l'article 24, al. 1 (nouvel article 52) de la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* se compose de deux éléments : un acte matériel (la provocation à l'identification) et un élément moral : le but manifeste qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique. Il n'est pas précisé si la provocation à l'identification doit être suivie d'effet ou si la simple incitation à identifier, sans que celle-ci n'aboutisse, suffit à constituer le délit.
56. S'agissant de l'acte matériel, l'identification est définie comme tout élément permettant d'identifier ou de reconnaître. Le terme recouvre donc de très nombreux types de données telles que le nom, l'adresse personnelle, la situation personnelle, le matricule professionnel ou encore le visage, voire l'identité numérique sur les réseaux sociaux.
57. La provocation peut se définir comme le fait d'inspirer à autrui un acte en général délictueux ou de le pousser à accomplir un acte grave : si le droit pénal connaît la provocation, en dehors du cas de la provocation au suicide, il réprime la provocation à commettre des infractions. Or dans ce cas, c'est la provocation à l'identification qui est visée, alors que l'identification, en soi, n'est pas punissable. Au contraire, l'identification des agents chargés de l'application est obligatoire sauf exceptions. Ainsi, au titre de l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure il est prévu que : « *Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, [le policier ou le gendarme] se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle.* »
58. Il faut donc rajouter l'élément moral : « *le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique* ». Cette formulation donne au juge une marge d'appréciation qui laisse planer de telles incertitudes qu'elle pourra conduire à l'arbitraire. Rien n'indique si cette intention doit être suivie d'effet. Rien n'indique à quel point cette intention doit être explicite ou si une simple allusion suffit, auquel cas les risques d'usages abusifs, en violation du droit à la liberté d'expression, sont élevés.
59. Rien n'indique non plus quelle doit être la nature du lien entre le risque d'atteinte et l'acte matériel de provocation à l'identification : faut-il que cette atteinte soit le seul objectif de l'acte de provocation ? Cette atteinte peut-elle découler indirectement d'un autre objectif poursuivi par la provocation à l'identification ? Un appel à témoin pour identifier un membre des forces de l'ordre soupçonné de conduite illégale dans le cadre de ses fonctions pourrait-il être considéré comme une provocation à l'identification dans le but de porter atteinte à l'intégrité psychique ?
60. Ainsi, les éléments de l'incrimination du nouvel article 226-4-1 du code pénal font peser une incertitude sur les comportements qui seront considérés comme illégaux, en créant un délit principalement défini par une intention supposée, sans préciser si la provocation ni l'identification ne doivent être suivie d'effets ni la manière dont cet élément matériel et intentionnel doivent être liés.
61. Ce défaut de clarté et d'intelligibilité ne permettra pas de protéger les personnes contre l'arbitraire. Amnesty International a documenté le fait que des dispositions pénales

françaises trop larges ou trop floues étaient utilisées abusivement contre des manifestants pacifiques ou des journalistes¹⁴. Ceux-ci ont subi des arrestations, des détentions et parfois des poursuites sur la base de lois prêtant à interprétation. Si le filtre judiciaire permet dans un certain nombre de cas d'éviter les condamnations, il ne prévient pas les arrestations et détentions arbitraires dans l'attente d'une décision de poursuite, ni les éventuels contrôles judiciaires et frais engagés en cas de procès. Il en résulte donc des violations des droit à la liberté individuelle et à la sûreté (art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789).

62. Ainsi, la création d'un nouveau délit défini de manière aussi imprécise risque de conduire à ce même type de pratiques en violation de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui protège les individus contre les privations de liberté arbitraires (droit à la sûreté, article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)

B. Atteintes à la liberté d'information et de communication

63. L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

64. S'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables, il lui incombe néanmoins d'assurer ce faisant la conciliation des exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées, y compris la liberté de communication et d'information.

65. Le Conseil constitutionnel considère « *que la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »¹⁵

66. Le contrôle du Conseil constitutionnel sur la nécessité de l'atteinte à la liberté constituée par l'infraction au regard des pouvoirs dont disposent d'ores et déjà les autorités publiques pour lutter contre l'acte incriminé : ce n'est que dans l'hypothèse où ils sont manifestement insuffisants que la nouvelle infraction peut se justifier (Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, cons 13, Décision n° 2020-845 QPC du 19 juin 2020, cons. 22)

67. S'agissant du nouvel article 226-4-1 du code pénal, la « provocation à l'identification » peut viser des publications dans les médias, sur les réseaux sociaux ou dans tout espace public, ou encore des expressions, prises de paroles... Le délit vise donc bien à

¹⁴ Voir Amnesty international, « Arrêté.es pour avoir manifesté », sept. 2020 ou Amnesty international France, « Climat d'insécurité totale : arrestations arbitraires de manifestants pacifiques le 12 décembre 2020 à Paris », fév. 2021

¹⁵ Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011

restreindre la liberté de communication et d'information, dans le but de concilier avec l'objectif de protection des forces de l'ordre et de leurs familles.

68. S'agissant de la nécessité de cette atteinte à la liberté pour atteindre l'objectif poursuivi, une communication réalisée dans l'intention sérieuse et manifeste de nuire à un membre des forces de l'ordre ou sa famille pourrait tomber sous le coup d'une incrimination déjà existante dans le code pénal, qu'il s'agisse des dispositions relatives aux menaces (articles 222-17 et suiv.), au harcèlement (art. 222-33-2-2), aux atteintes à la vie privée (art. 226-1 et suiv.). En outre, l'article 24 de la loi de 1881 relative à la liberté de presse punit déjà de cinq ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende la provocation non suivie d'effet à commettre des violences, qu'il s'agisse d'agressions physiques, de harcèlement moral, de menaces, etc.
69. Dès lors, au regard de l'exigence de nécessité de l'atteinte portée à la liberté de communication, les autorités judiciaires disposent, indépendamment de l'article contesté, de nombreuses dispositions pour sanctionner les actes malveillants envers les forces de l'ordre et leurs familles.
70. Il résulte de tout ce qui précède que la disposition contestée porte une atteinte à l'exercice de la liberté de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir déclarer le nouvel article 226-4-1-1 du code pénal, créé par l'article 24 (nouvel article 52) de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, contraire à la Constitution, en ce qu'il méconnait :

- ***Le principe de clarté et d'intelligibilité de la loi***
- ***Le droit à la liberté d'information et de communication, en y portant atteinte sans que cette atteinte ne soit nécessaire***

Par l'ensemble des motifs susvisés, et sans préjuger de la constitutionnalité des autres dispositions, les articles 22 (nouvel article 47) et 24 (nouvel article 52) de la *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* encourent la censure.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, à l'expression de notre haute considération.



Cécile Coudriou
Présidente d'Amnesty international France