

Décision n° 2021-817 DC
du 20 mai 2021

(Loi pour une sécurité globale
préservant les libertés)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, sous le n° 2021-817 DC, le 20 avril 2021, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Jean-Louis BRICOUT, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Mme Chantal JOURDAN, M. Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mme Josette MANIN, M. Philippe NAILLET, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mme Michèle VICTORY, M. Gérard LESEUL, Mmes Isabelle SANTIAGO, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mmes Bénédicte TAURINE, Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILLE, Mme Karine LEBON, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mmes Delphine BAGARRY, Delphine BATHO, Émilie CARIOU, M. Guillaume CHICHE, Mmes Paula FORTEZA, Albane GAILLOT, MM. Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Matthieu ORPHELIN, Aurélien TACHÉ, Cédric VILLANI, Jean-Félix ACQUAVIVA, Michel CASTELLANI, Jean-Michel CLÉMENT, Paul-André COLOMBANI, Charles de COURSON, Mme Frédérique DUMAS, MM. François-Michel LAMBERT, Jean LASSALLE, Paul MOLAC, Bertrand PANCHER, Mme Sylvia PINEL, M. Benoît SIMIAN, Mmes Jennifer de TEMMERMAN, Martine WONNER et M. Sébastien NADOT, députés.

Il a également été saisi le 20 avril 2021, par le Premier ministre.

Il a enfin été saisi le 21 avril 2021, par M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI, M. Guillaume GONTARD, Mme Viviane ARTIGALAS, M. Joël BIGOT, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Thierry COZIC, Michel DAGBERT, Mme Marie-Pierre de La GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Rémi FÉRAUD, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Éric KERROUCHE, Mme Annie LE HOUEROU, M. Jean-Yves LECONTE, Mmes Claudine LEPAGE, Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAUD, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mmes Sylvie ROBERT, Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, Mme Sabine VAN HEGHE, M. Yannick VAUGRENARD, Mme Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémie BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre LAURENT, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mme Marie-Claude VARAILLAS, M. Guy BENARROCHE, Mmes Esther BENBASSA, Monique de MARCO, MM. Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Mme Raymonde PONCET, M. Daniel SALMON et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ;

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l’habitation ;
- le code de la défense ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code des transports ;
- le code du travail ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 7 mai 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. Le Premier ministre, les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Le Premier ministre demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de son article 52, sans articuler aucun grief à son encontre. Les députés et sénateurs requérants contestent la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er}, 29, 41, 43, 48 et 53 et de certaines dispositions de ses articles 40, 45, 47 et 52. Les députés requérants contestent également ses articles 44, 46 et 61 et certaines dispositions de ses articles 2, 23 et 50. Les sénateurs contestent en outre ses articles 4, 34, 36 et 62 et certaines dispositions de son article 21.

– Sur l’article 1^{er} :

2. L’article 1^{er} de la loi déférée permet, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux agents de police municipale et gardes

champêtres de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exercer des attributions de police judiciaire en matière délictuelle.

3. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de réserver l'expérimentation aux seules collectivités employant au moins quinze agents de police municipale ou gardes champêtres et de permettre au Gouvernement de les choisir selon des critères arbitraires, faute d'avoir suffisamment précisé les critères de désignation des collectivités souhaitant participer à l'expérimentation. Ils critiquent également le renvoi au pouvoir réglementaire de la détermination des obligations de formation complémentaire qui s'appliqueront aux agents de police municipale et aux gardes champêtres. Il en résulterait une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et une violation du principe d'égalité devant la loi.

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

5. Les députés requérants font valoir que les pouvoirs conférés aux agents de police municipale et gardes champêtres ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de police municipale nécessiteraient, eu égard à leur importance et à la gravité des délits entrant dans le champ de l'expérimentation, des garanties justifiant d'en réserver la mise en œuvre à des officiers ou à des agents de police judiciaire. Ils dénoncent par ailleurs l'absence de procédure adaptée au cas où le procureur de la République leur demanderait d'accomplir des compléments d'enquête. Les sénateurs requérants considèrent quant à eux, d'une part, que faute d'avoir été limité aux seuls délits flagrants, le pouvoir de constatation par procès-verbal conféré aux agents de police municipale et gardes champêtres devrait s'analyser en un pouvoir d'enquête. D'autre part, ils critiquent le fait que les directeurs et les chefs de service de police municipale, sous l'autorité desquels ces agents sont placés, ne seront pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, quand bien même ils bénéficieraient d'une habilitation personnelle délivrée par le procureur général près la cour d'appel. Selon eux, cette habilitation, qui peut toujours être retirée ou suspendue, ne constituerait en tout état de cause pas une garantie suffisante au regard de l'article 66 de la Constitution.

6. Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité

judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes.

7. L'article 1^{er} a pour objet de permettre, à titre expérimental, aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui emploient au moins quinze agents de police municipale ou gardes champêtres, dont au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale, de demander que leurs agents de police municipale ou gardes champêtres exercent certaines compétences de police judiciaire.

8. En premier lieu, selon ces dispositions, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont compétents pour constater par procès-verbal, lorsqu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les délits de vente à la sauvette, de conduite sans permis, de conduite dangereuse, de conduite sans assurance, d'entrave à la circulation routière, d'occupation illicite de hall d'immeuble, d'usage illicite de stupéfiants, de violation de domicile portant sur un local appartenant à une personne publique, de destruction ou dégradation grave du bien d'autrui, d'installation en réunion sur un terrain appartenant à une commune et de port ou de transport illicite d'armes de catégorie D. À cette fin, ils peuvent relever l'identité des auteurs de ces délits, prendre acte de leurs déclarations spontanées, se voir communiquer les informations nécessaires issues du fichier des véhicules assurés et, s'agissant des délits de vente à la sauvette et d'usage de produits stupéfiants commis sur la voie publique, procéder à la saisie des objets ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en sont le produit et pour lesquels la peine de confiscation du bien est prévue.

9. En second lieu, pour l'exercice de leurs compétences de police judiciaire, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont placés en permanence sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité. Le dernier alinéa du paragraphe VIII prévoit que ces derniers sont quant à eux placés, pour l'exercice de ces missions, sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction.

10. Toutefois, d'une part, si le procureur de la République se voit adresser sans délai les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres, par l'intermédiaire des directeurs

de police municipale et chefs de service de police municipale, le législateur n'a pas assuré un contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale. Notamment, contrairement à ce que le code de procédure pénale prévoit pour les officiers de police judiciaire et nonobstant son pouvoir de direction sur les directeurs et chefs de service de police municipale, ne sont pas prévues la possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions à ces derniers, l'obligation pour ceux-ci de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance, l'association de l'autorité judiciaire aux enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que leur notation par le procureur général.

11. D'autre part, si les directeurs et les chefs de service de police municipale doivent, pour être habilités à exercer leurs missions de police judiciaire, suivre une formation et satisfaire à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, il n'est pas prévu qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire.

12. Il résulte de tout ce qui précède que, en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 1^{er} doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 2 :

13. Le paragraphe I de l'article 2 modifie l'article 226-4 du code pénal qui punit la violation de domicile afin de porter à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende les peines réprimant le fait de s'introduire dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte et le fait de s'y maintenir après s'y être ainsi introduit.

14. Les députés requérants font valoir que ces dispositions méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines en établissant des peines trop lourdes au regard des faits réprimés.

15. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Il

appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

16. La loi déferée a pour origine la proposition de loi déposée le 20 octobre 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie. Cette proposition comportait trente-deux articles répartis dans six titres. Son titre I^{er} comportait des dispositions relatives aux prérogatives, à l'organisation et au fonctionnement des polices municipales. Son titre II comportait des dispositions relatives aux conditions d'exercice et aux missions des activités privées de sécurité. Son titre III était relatif à la captation et au visionnage d'images par les forces de sécurité intérieure. Son titre IV était relatif à la protection des forces de sécurité intérieure et à la répression pénale des atteintes qui leur sont portées. Son titre V était relatif au champ d'intervention du service de sécurité de la SNCF et au contrôle de l'alcoolémie au volant. Son titre VI était relatif à la répression pénale de la vente d'articles pyrotechniques.

17. Introduites en première lecture, les dispositions du paragraphe I de l'article 2 ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 1^{er} de la proposition de loi initiale qui, dans le cadre d'une modification des prérogatives des polices municipales et rurales, autorisaient les agents de police municipale et les gardes champêtres à constater certains délits dont celui prévu à l'article 226-4 du code pénal. À cet égard, la circonstance que les dispositions du paragraphe II de cet article 2 présenteraient, quant à elles, un lien avec celles de l'article 1^{er} est, en tout état de cause, sans incidence sur cette appréciation. Elles ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

18. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu du paragraphe I de l'article 2 aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

– Sur l'article 4 :

19. L'article 4 modifie l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure afin d'étendre à l'ensemble des manifestations sportives,

récréatives ou culturelles la possibilité pour les agents de police municipale de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité.

20. Selon les sénateurs requérants, en conférant de telles prérogatives à ces agents quelle que soit l'ampleur de la manifestation en cause, ces dispositions porteraient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et de venir. Ils font également valoir qu'en ne précisant pas les critères justifiant de procéder aux opérations de palpation de sécurité, d'inspection visuelle et de fouille des bagages, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi.

21. En premier lieu, il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration.

22. En application du sixième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, les agents de police municipale peuvent, lorsqu'ils sont affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de trois cents spectateurs, procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité.

23. Les dispositions contestées suppriment ce seuil de spectateurs et étendent ainsi les prérogatives de ces agents à l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles.

24. D'une part, les mesures mentionnées au sixième alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure ne peuvent être mises en œuvre qu'à l'occasion de manifestations organisées dans la commune et pour permettre l'accès aux lieux où se déroulent de telles manifestations. D'autre part, les agents de police municipale ne peuvent procéder à des palpations de sécurité et à des fouilles de bagages qu'avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications. Ils ne peuvent ainsi procéder, sans leur consentement, qu'à l'inspection visuelle des bagages à main. Le refus d'une personne de se soumettre à ces vérifications ne peut avoir pour autre conséquence que le refus d'accès aux lieux où se déroulent ces

manifestations. Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée doit donc être écarté.

25. En second lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

26. S'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre les opérations de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages pour l'accès aux manifestations sportives, récréatives ou culturelles, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des agents de l'autorité publique ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes. Sous cette réserve, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi.

27. Il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 4, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 21 :

28. L'article 21 modifie le second alinéa de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure afin notamment d'étendre la possibilité d'infliger des pénalités financières à titre de sanction disciplinaire aux personnes physiques salariées exerçant des activités privées de sécurité.

29. Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient les principes de nécessité et de proportionnalité des peines dès lors que l'application de telles sanctions aboutirait à priver les salariés de ressources nécessaires à leur subsistance pendant plusieurs mois et qu'elles dérogeraient au « *principe, consacré en droit du travail, de prohibition des pénalités financières infligées aux salariés qui ont commis une faute disciplinaire* ». Ils dénoncent par ailleurs, comme contraire au principe de nécessité des délits et des peines, le cumul possible entre cette sanction disciplinaire et les sanctions pénales prévues pour les mêmes faits par les articles L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure.

30. En premier lieu, selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

31. L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

32. En application de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire par le Conseil national des activités privées de sécurité. À ce titre, les personnes morales et les personnes physiques non salariées exerçant des activités privées de sécurité peuvent se voir infliger des pénalités financières.

33. Les dispositions contestées prévoient que de telles pénalités peuvent également être prononcées à l'encontre des salariés.

34. D'une part, le montant maximum de la pénalité qui peut alors leur être infligé est limité à 7 500 euros. D'autre part, il résulte du second alinéa de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure que le Conseil national des activités privées de sécurité fixe le montant des pénalités financières en fonction de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, des avantages tirés du manquement. Ce faisant, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée au regard de la nature des agissements réprimés.

35. En deuxième lieu, le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de

cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

36. Les articles L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure punissent d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour un salarié, de conclure un contrat de travail avec une entreprise exerçant une activité de sécurité privée ou de conclure un tel contrat au sein du service de sécurité interne d'une entreprise, sans être titulaire de la carte professionnelle prévue à l'article L. 612-20 du même code. Ces faits sont également susceptibles d'être réprimés par l'article L. 634-4, en ce qu'il permet de sanctionner tout manquement à la législation applicable aux activités privées de sécurité. En revanche, alors que le Conseil national des activités privées de sécurité peut prononcer une pénalité d'un montant maximum de 7 500 euros, le juge pénal peut condamner l'auteur de ces délits à une peine d'amende de 15 000 euros et à une peine d'emprisonnement d'une durée d'un an. Il résulte de ce qui précède que les faits prévus et réprimés par ces articles doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente.

37. En dernier lieu, la circonstance, à la supposer établie, que les dispositions contestées dérogeraient à l'article L. 1331-2 du code du travail est sans incidence sur l'appréciation de leur conformité à la Constitution.

38. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines doit être écarté.

39. Le 2° de l'article 21 de la loi déferée et les mots « *et 7 500 euros pour les personnes physiques salariées* » figurant à la troisième phrase du second alinéa de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 23 :

40. L'article 23 modifie les articles L. 612-20 et L. 622-19 du code de la sécurité intérieure afin d'instaurer une condition de durée de détention d'un titre de séjour pour les étrangers souhaitant exercer une activité privée de sécurité.

41. Les députés requérants font valoir que ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi en instituant une discrimination fondée sur la nationalité qui n'est ni justifiée ni

proportionnée. Ils font également valoir que ces dispositions seraient contraires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail, aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à différentes directives de l'Union européenne.

42. L'exercice d'une activité privée de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection de navire ou d'une activité de recherche privée est subordonné à certaines conditions déterminées respectivement aux articles L. 612-20 et L. 622-19 du code de la sécurité intérieure, dont le respect est attesté par la délivrance d'une carte professionnelle. Les dispositions contestées prévoient que, pour exercer de telles activités, un ressortissant étranger, lorsqu'il n'est pas citoyen de l'Union européenne, doit détenir un titre de séjour depuis au moins cinq ans.

43. En premier lieu, ces dispositions instituent ainsi une différence de traitement entre, d'une part, les personnes de nationalité française et les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et, d'autre part, les personnes d'une autre nationalité, pour l'exercice d'une activité privée de sécurité.

44. Toutefois, il résulte des dispositions des articles L. 612-20 et L. 622-19 du code de la sécurité intérieure que l'exercice des activités privées de sécurité est interdit aux personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ainsi qu'à celles dont il résulte d'une enquête administrative que leur comportement ou leurs agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État. Le législateur a ainsi entendu, eu égard à leur nature, soumettre l'exercice de telles activités à des conditions particulières et à un strict contrôle.

45. Or, si l'administration dispose à l'égard des ressortissants nationaux ou de ceux d'un État membre de l'Union européenne de pouvoirs de vérification et de contrôle lui permettant de s'assurer du respect de ces conditions, elle ne dispose pas de tels pouvoirs à l'égard des ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne. Ainsi, en exigeant de ces derniers qu'ils détiennent un titre de séjour depuis au moins cinq années, le législateur a entendu mettre l'administration en mesure de s'assurer, par l'examen de leur comportement sur le territoire français durant une période suffisante, qu'ils

respectent les conditions de probité et de moralité exigées pour l'exercice d'une activité privée de sécurité.

46. Dès lors, la différence de traitement contestée est justifiée par une différence de situation et est en rapport direct avec l'objet de la loi. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

47. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article 55 de la Constitution : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Toutefois, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international.

48. D'autre part, selon l'article 88-1 de la Constitution : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ». Ainsi, il en résulte une exigence constitutionnelle de transposition en droit interne d'une directive de l'Union européenne.

49. Dès lors, le grief tiré de la violation du pacte et des conventions précitées ainsi que celui tiré de la méconnaissance de diverses directives, que ces dispositions n'ont pas pour objet de transposer, ne peut qu'être écarté.

50. Il résulte de ce qui précède que le 4^o bis de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure et le 2^o bis de l'article L. 622-19 du même code, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 29 :

51. L'article 29 modifie l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure afin d'élargir les cas dans lesquels des agents privés de sécurité peuvent exercer des missions de surveillance sur la voie publique.

52. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient l'article 12 de la Déclaration de 1789 au motif

qu'elles conduiraient à déléguer à des personnes privées des missions de police administrative.

53. Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits.

54. Le premier alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les agents privés de sécurité exerçant une mission ayant pour objet la surveillance de biens meubles ou immeubles, ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes, n'exercent leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde.

55. Selon le second alinéa de ce même article, ces agents peuvent également être autorisés à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance pour prévenir les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde. Les dispositions contestées de l'article 29 prévoient que, dans les mêmes conditions, ils peuvent exercer ces missions de surveillance itinérantes pour prévenir les actes de terrorisme visant les biens dont ils ont la garde.

56. En premier lieu, en application du second alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure, les agents privés de sécurité ne peuvent exercer des missions de surveillance sur la voie publique que lorsqu'ils y sont, à titre exceptionnel, autorisés par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police.

57. En deuxième lieu, ces dispositions prévoient que cette mission de surveillance ne peut avoir pour objet que de prévenir les actes de terrorisme lorsque ces actes visent les biens dont les agents privés de sécurité ont la garde.

58. En troisième lieu, lorsqu'ils exercent leur mission de surveillance sur la voie publique conformément au second alinéa de l'article L. 613-1, les agents privés de sécurité ne disposent pas des pouvoirs de fouille et de palpations de sécurité mentionnés à l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure.

59. En dernier lieu, les dispositions du second alinéa de l'article L. 613-1 prévoient que la mission de surveillance des agents privés de sécurité peut s'exercer sur la voie publique et présenter un caractère itinérant. Toutefois, cette mission de surveillance itinérante ne saurait, sans méconnaître les exigences de l'article 12 de la Déclaration de 1789, s'exercer au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde.

60. Par conséquent, les mots « *actes de terrorisme* » figurant au second alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure sont, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, conformes à l'article 12 de la Déclaration de 1789. Ces dispositions, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont, sous cette même réserve, conformes à la Constitution.

– Sur l'article 34 :

61. L'article 34 modifie les articles L. 613-2 et L. 613-3 du code de la sécurité intérieure. Il supprime l'exigence d'habilitation et d'agrément imposée aux agents privés de sécurité pour pouvoir procéder à des palpations de sécurité.

62. Les sénateurs requérants font valoir que, en permettant à ces agents de procéder à des palpations de sécurité sans s'assurer qu'ils disposent de « *qualités personnelles ou professionnelles suffisantes* », le législateur aurait privé de garanties légales le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et de venir.

63. En application de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, les agents privés de sécurité exerçant une mission ayant pour objet la surveillance de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes peuvent procéder à des palpations de sécurité en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique constatées par un arrêté du représentant de l'État dans le département ou lorsqu'un périmètre de protection a été institué en application de l'article L. 226-1 du même code. En application de l'article L. 613-3 du même code, ces mêmes agents peuvent procéder à des palpations de sécurité pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de trois cents spectateurs.

64. Les dispositions contestées suppriment, pour les palpations prévues à l'article L. 613-2, l'exigence d'habilitation et d'agrément des agents privés de sécurité par le représentant de l'État et, pour celles prévues à l'article L. 613-3, l'exigence d'agrément par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente.

65. Toutefois, d'une part, en application de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, l'exercice des missions de sécurité privée est subordonné au respect de conditions notamment de probité, de moralité et d'aptitude professionnelle attesté par la délivrance d'une carte professionnelle. D'autre part, en application de l'article L. 612-20-1 du même code, le renouvellement de la carte professionnelle est subordonné au suivi d'une formation continue. Enfin, dans tous les cas, ces palpations ne peuvent être opérées qu'avec le consentement exprès de la personne qui en fait l'objet.

66. Dès lors, les dispositions contestées ne privent pas de garanties légales le droit au respect de la vie privée.

67. Il résulte de ce qui précède que l'article 34 de la loi déferée, qui ne méconnaît pas non plus la liberté d'aller et de venir ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 36 :

68. L'article 36 insère dans le code de la sécurité intérieure un article L. 611-3 autorisant des agents privés de sécurité à détecter des drones.

69. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre à ces agents d'opérer, sans aucun contrôle, une surveillance étendue des abords des bâtiments qu'ils surveillent et d'exploiter les données qu'ils recueillent au moyen de leur détecteur. Il en résulterait une délégation du pouvoir de police à des personnes privées contraire à l'article 12 de la Déclaration de 1789.

70. Les dispositions contestées permettent aux agents privés de sécurité exerçant des missions de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires d'utiliser des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques permettant la détection aux abords des biens dont ils ont la garde d'aéronefs circulant sans personne à bord susceptibles de représenter une menace pour la sécurité des biens et des personnes qui s'y trouvent.

71. En premier lieu, si ces dispositions autorisent une surveillance qui s'étend au-delà des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde, cette surveillance n'a pour objet que de détecter, depuis leur bâtiment, des aéronefs circulant sans personne à bord et de recueillir des informations les concernant par des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques, à l'exclusion de moyens audiovisuels.

72. En second lieu, les agents privés de sécurité disposent seulement de la possibilité de transmettre les informations recueillies aux services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale. Si les dispositions contestées prévoient que ces agents sont autorisés à exploiter les données recueillies, cette exploitation recouvre exclusivement le recueil des informations relatives à l'aéronef en vue de leur transmission aux services de l'État.

73. Dès lors, les dispositions contestées ne délèguent pas des compétences de police administrative générales inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits et ne méconnaissent donc pas les exigences découlant de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

74. Il résulte de ce qui précède que l'article L. 611-3 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 40 :

75. L'article 40 modifie les articles L. 252-2, L. 252-3 et L. 255-1 du code de la sécurité intérieure de manière à étendre, sous certaines conditions, le champ des images prises par des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique auxquelles peuvent accéder les policiers municipaux ainsi que certains agents de la Ville de Paris mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1 du même code.

76. Selon les députés requérants, ces dispositions méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et seraient entachées d'incompétence négative. Ils critiquent le nombre trop élevé de personnes qui auront accès aux images issues de la vidéoprotection, l'insuffisance des garanties encadrant cet accès et le renvoi à un décret en Conseil d'État du contenu de ces garanties. Les sénateurs requérants formulent les mêmes griefs et soutiennent que les dispositions contestées méconnaîtraient la liberté individuelle. Ils dénoncent, en outre, le fait que les autorités compétentes ne

seront pas en mesure de contrôler effectivement le respect des garanties encadrant l'accès aux images de vidéoprotection.

77. Il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il lui incombe également d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789.

78. Les dispositions contestées étendent le champ des images de vidéoprotection auxquelles peuvent accéder les agents des services de police municipale et les agents de la Ville de Paris précités. Ces agents peuvent ainsi être destinataires des images des systèmes de vidéoprotection mis en œuvre, d'une part, sur la voie publique, par des commerçants, aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol, et d'autre part, sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, le cas échéant par des autorités publiques autres que la commune ou l'intercommunalité sur le territoire desquelles ils exercent leurs missions. Par ailleurs, ces dispositions renvoient à un décret en Conseil d'État la détermination du contenu de certaines garanties relatives à l'accès aux images de vidéoprotection.

79. En premier lieu, en application de l'article L. 2212-2 et de l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. En permettant aux agents des services de police municipale et aux agents de la Ville de Paris d'accéder à ces images de vidéoprotection, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

80. En deuxième lieu, les dispositions contestées autorisent les agents des services de police municipale et les agents de la Ville de Paris précités à accéder aux images prises par des systèmes de vidéoprotection pour les seuls besoins de leur mission. Elles ne sauraient ainsi leur permettre d'accéder à des images prises par des systèmes de vidéoprotection qui ne seraient pas mis en œuvre sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité sur lequel ils exercent cette mission.

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

82. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne sont pas entachées d'incompétence négative et, sous la réserve énoncée au paragraphe 80, qu'elles procèdent à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, sous la même réserve, les mots « *des services de police municipale ainsi que par les agents individuellement désignés et dûment habilités mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1* » figurant au second alinéa de l'article L. 252-2 du code de la sécurité intérieure, les mots « *des services de police municipale ainsi que les agents individuellement désignés et dûment habilités mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1* » figurant à la première phrase de l'article L. 252-3 du même code, les mots « *des services de police municipale ainsi qu'aux agents individuellement désignés et dûment habilités mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1* » figurant à la troisième phrase de ce même article, ainsi que les mots « *pour les seuls besoins de leur mission, ainsi que les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ils doivent satisfaire pour être habilités* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 255-1 du même code et la troisième phrase de cet article, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 41 :

83. L'article 41 autorise le placement sous vidéosurveillance des personnes retenues dans les chambres d'isolement des centres de rétention

administrative et des personnes en garde à vue, sous certaines conditions et pour certaines finalités.

84. Selon les députés requérants, ces dispositions méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée au motif qu'elles ne sont ni nécessaires ni proportionnées aux risques d'évasion ou d'atteinte aux personnes qu'elles sont censées prévenir.

85. Les sénateurs requérants soutiennent que, outre le droit au respect de la vie privée, ces dispositions méconnaîtraient également l'exigence de protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire. Ils critiquent, d'une part, le caractère permanent du contrôle par vidéosurveillance auquel pourront être soumises les personnes retenues à l'isolement ou placées en garde à vue, l'absence de prise en compte de la gravité des faits reprochés à ces dernières et la portée générale des finalités poursuivies. D'autre part, ils considèrent que cette surveillance constituerait une mesure privative de la liberté individuelle qui ne pourrait donc être prise par le chef de service responsable de la sécurité des lieux.

86. En premier lieu, les dispositions contestées permettent au chef du service responsable de la sécurité des lieux de décider du placement sous vidéosurveillance d'une personne retenue ou placée en garde à vue dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle pourrait tenter de s'évader ou qu'elle représenterait une menace pour elle-même ou pour autrui. Par ailleurs, le traitement des images ainsi recueillies peut avoir pour finalité la collecte de preuves.

87. En second lieu, cette décision de placement sous vidéosurveillance est prise pour une durée de quarante-huit heures. Elle peut être renouvelée sur la seule décision du chef de service responsable de la sécurité des lieux, et sous l'unique condition d'en informer le procureur de la République, aussi longtemps que dure la garde à vue ou le placement en chambre d'isolement dans un centre de rétention administrative. Or, la durée d'une garde à vue peut atteindre six jours et la durée du placement d'une personne en chambre d'isolement dans un centre de rétention administrative n'est pas limitée dans le temps.

88. Il résulte de ce qui précède que, par les dispositions contestées, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et d'autre part, le droit au respect de la vie privée. Dès lors, l'article 41 méconnaît le droit au respect

de la vie privée. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il est donc contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 43 :

89. L'article 43 modifie les conditions dans lesquelles les services chargés du maintien de l'ordre peuvent être destinataires d'images de vidéosurveillance réalisées afin d'assurer la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation.

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

91. L'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation autorise la transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes.

92. Les dispositions contestées prévoient, d'une part, que la transmission de telles images pourra désormais être autorisée en cas d'occupation des parties communes empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté. D'autre part, elles permettent, en cas d'urgence, aux services de la police ou de la gendarmerie nationales, ou le cas échéant, aux services de la police municipale, de décider de cette transmission à la suite d'une alerte déclenchée par le gestionnaire de l'immeuble.

93. En premier lieu, cette autorisation est prise sur la décision d'une majorité de copropriétaires ou, dans le cas d'un immeuble social, de son gestionnaire. Les images susceptibles d'être transmises ne concernent ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique. Par ailleurs, cette transmission s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale. Une convention, préalablement conclue entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'Etat dans le département, prévoit l'information par affichage sur place de l'existence du système de prise d'images et de la possibilité de leur transmission aux forces de l'ordre, ainsi que les conditions

et modalités dans lesquelles cette dernière est effectuée. Enfin, cette convention est transmise à la commission départementale de vidéoprotection qui apprécie la pertinence des garanties prévues et en demande, le cas échéant, le renforcement au représentant de l'Etat dans le département.

94. En deuxième lieu, cette transmission a pour objet de constater l'infraction prévue par L. 126-3 par le code de la construction et de l'habitation et ne s'applique donc que lorsque les conditions caractérisant cette infraction sont réunies.

95. En dernier lieu, la transmission de ces images ne peut être décidée par les services des forces de l'ordre que lorsqu'une situation d'urgence résulte de l'occupation des parties communes empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté.

96. Dès lors, il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées procèdent à une conciliation équilibrée entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, les mots « *en cas d'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté* » figurant au premier alinéa de l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation et le troisième alinéa de ce même article, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 44 :

97. L'article 44 introduit un nouvel article L. 2251-4-2 dans le code des transports afin d'étendre les conditions dans lesquelles les agents des services internes de sécurité de la société nationale SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens peuvent visionner des images de vidéoprotection prises depuis les véhicules et les emprises des transports publics de voyageurs.

98. Selon les députés requérants, ces dispositions méconnaîtraient l'article 12 de la Déclaration de 1789 au motif qu'en autorisant ces agents à surveiller des lieux publics, elles constitueraient une délégation de tâches de police administrative générale inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté. Ils critiquent également l'atteinte disproportionnée que porteraient ces dispositions au droit au respect de la vie privée, du fait

de la nature des données collectées et de l'imprécision de la finalité poursuivie par le législateur.

99. En premier lieu, d'une part, en application de l'article L. 2251-1 du code des transports, les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens sont chargés, dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service. En leur permettant d'accéder aux images de vidéoprotection transmises en temps réel depuis les véhicules et les emprises immobilières des transports publics de voyageurs relevant de leur compétence, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

100. D'autre part, cet accès est limité aux agents individuellement désignés et dûment habilités par le représentant de l'État dans le département, lorsqu'ils sont affectés au sein des salles d'information et de commandement relevant de l'État, et aux seules fins de faciliter la coordination avec les forces de l'ordre lors des interventions de leurs services au sein des véhicules et emprises depuis lesquelles ces images sont prises. Les dispositions contestées prévoient en outre qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'exercice des agents affectés dans ces salles, ainsi que les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ces derniers doivent satisfaire pour être habilités. Ce décret doit également préciser les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès.

101. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée.

102. En second lieu, en prévoyant que les agents de ces services internes de sécurité peuvent être autorisés à visionner de telles images sous l'autorité et en présence des agents de la police ou de la gendarmerie nationales, et dans les conditions énoncées précédemment, le législateur n'a pas méconnu l'article 12 de la Déclaration de 1789.

103. L'article L. 2251-4-2 du code des transports, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 45 :

104. L’article 45 modifie les articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure relatifs à l’utilisation de caméras individuelles par les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de police municipale.

105. Selon les députés et les sénateurs requérants, ces dispositions méconnaîtraient d’abord le droit au respect de la vie privée. Ils estiment, en particulier, que la possibilité offerte aux agents de filmer non seulement sur la voie publique mais également dans certains lieux privés, y compris d’habitation, porterait atteinte à l’inviolabilité du domicile. Selon eux, ces dispositions ne seraient pas non plus assorties de garanties suffisantes, notamment pour limiter le nombre de personnes ayant accès aux images filmées et encadrer les motifs légitimes de consultation de ces images. Les députés requérants ajoutent que ces dispositions contreviendraient à l’exigence de clarté de la loi.

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

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée :

107. 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 agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de police municipale peuvent procéder au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions.

108. Les dispositions contestées autorisent la transmission en temps réel de ces images au poste de commandement et aux personnels impliqués dans l’intervention lorsqu’est menacée la sécurité de ces agents et militaires, ou celle des biens et des personnes. Elles permettent également, dans certains cas, aux personnels auxquels les caméras sont fournies d’avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d’une

procédure judiciaire ou d'une intervention. Elles précisent également les conditions selon lesquelles les personnes sont informées de la mise en œuvre de ces caméras.

109. En premier lieu, il résulte du troisième alinéa des articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure que les enregistrements doivent avoir pour finalité la prévention des incidents au cours des interventions des agents et des militaires, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, ainsi que la formation et la pédagogie des agents. Ce faisant, le législateur a poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

110. En deuxième lieu, les premier et deuxième alinéas des mêmes articles prévoient que l'enregistrement par les caméras individuelles ne peut être permanent et qu'il peut-être déclenché uniquement lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. En subordonnant à de tels motifs le recours à ces caméras individuelles, le législateur a exclu leur usage généralisé et discrétionnaire.

111. En troisième lieu, d'une part, les dispositions contestées imposent le port apparent des caméras, la présence d'un signal visuel spécifique indiquant si la caméra enregistre, une information générale du public sur l'emploi de ces caméras organisée par le ministère de l'intérieur et, en ce qui concerne les agents de police municipale, par le maire de leur commune d'affectation.

112. D'autre part, ces mêmes dispositions prévoient l'information des personnes filmées lors du déclenchement de l'enregistrement. Si elles permettent que le déclenchement de l'enregistrement puisse, par exception, ne pas faire l'objet de cette information lorsque « *les circonstances l'interdisent* », ces circonstances recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention.

113. En dernier lieu, si le législateur a entendu désormais autoriser la transmission en temps réel des images captées par les caméras individuelles, il a limité cette possibilité aux cas où la sécurité des agents et militaires, ou celle des biens et des personnes, est menacée. Il a, en outre, circonscrit la transmission de ces images au poste de commandement du

service et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention.

114. Il résulte de tout ce qui précède que le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense et du droit à un procès équitable :

115. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Sont garantis par cette disposition les droits de la défense et le droit à un procès équitable.

116. En premier lieu, le législateur a limitativement fixé les conditions du déclenchement des caméras individuelles, qui ne peut dès lors résulter d'un choix purement discrétionnaire des agents qui en sont équipés.

117. En deuxième lieu, ainsi qu'il a été dit précédemment, les personnes filmées en sont informées, sauf si les circonstances l'interdisent.

118. En troisième lieu, il appartient, en tout état de cause, à l'autorité judiciaire de veiller au respect du principe de loyauté dans l'administration de la preuve et d'apprécier la valeur probante des enregistrements issus des caméras individuelles lorsqu'ils sont produits devant elle.

119. En dernier lieu, d'une part, les agents auxquels sont fournies les caméras individuelles ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent que lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions.

120. D'autre part, le législateur a expressément imposé que les caméras individuelles soient munies de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre d'une intervention. Toutefois, ces dispositions ne sauraient s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à

leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations.

121. Dès lors, il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les dispositions contestées ne méconnaissent ni les droits de la défense ni le droit à un procès équitable.

122. Il résulte de tout ce qui précède que les quatrième à sixième alinéas des articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni le droit à l'inviolabilité du domicile ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont, sous la réserve énoncée au paragraphe 120, conformes à la Constitution.

– Sur l'article 46 :

123. L'article 46 prévoit, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, que les gardes champêtres puissent, dans l'exercice de leurs missions de police des campagnes, être autorisés par le représentant de l'État dans le département à procéder au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions.

124. Les députés requérants soutiennent, pour les mêmes motifs que ceux dirigés contre l'article 45, que les dispositions de l'article 46 méconnaissent le droit au respect de la vie privée ainsi que les droits de la défense et le droit à un procès équitable.

125. Les dispositions contestées autorisent les gardes champêtres à procéder à des enregistrements de leurs interventions au moyen de caméras individuelles, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les agents de la police municipale.

126. En premier lieu, pour les motifs énoncés aux paragraphes 107 à 114, les dispositions contestées, qui n'autorisent pas le transfert en temps réel de ces images vers d'autres agents, ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée.

127. En second lieu, à la différence du régime instauré à l'article 45 pour les agents de police municipale, le législateur n'a pas autorisé les gardes champêtres à consulter directement les images captées lors de leurs interventions par les caméras individuelles dont ils sont équipés. Dès lors, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les droits de la défense ni le droit à un procès équitable.

128. Il résulte de ce qui précède que l'article 46, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 47 :

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

130. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que ce paragraphe I porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. À cet égard, ils considèrent, tout d'abord, que les motifs retenus par le législateur pouvant justifier la captation d'images par un aéronef circulant sans personne à bord et muni d'une caméra sont, que ce soit dans un cadre judiciaire ou administratif, trop larges. Par ailleurs, ils font valoir qu'il n'est pas exigé que le recours à un tel dispositif présente un caractère nécessaire. Ils estiment ensuite insuffisantes les garanties encadrant le recours à cette technique de surveillance. Ils soulignent ainsi que l'autorisation délivrée par l'autorité judiciaire ou administrative d'utiliser un tel aéronef n'est pas limitée dans sa durée ni dans son périmètre. Les députés requérants font valoir, par ailleurs, que si la loi prévoit que le public est informé de la mise en œuvre de ces dispositifs de captation d'images, elle permet également, dans des hypothèses définies en des termes larges et imprécis, qui méconnaissent l'exigence de clarté de la loi, de ne pas procéder à cette information. Les sénateurs requérants estiment pour leur part que le législateur aurait dû préciser les personnes pouvant accéder aux enregistrements ainsi réalisés et les motifs pouvant justifier cet accès.

131. S'agissant de l'usage par les services de police municipale d'un tel moyen de surveillance, les députés et sénateurs requérants relèvent que ces derniers peuvent y recourir afin d'assurer l'exécution de tout arrêté de police du maire, ce qui serait de nature à permettre une surveillance généralisée et continue d'une commune.

132. Les députés requérants contestent également ces dispositions au regard du droit d'expression collective des idées et des opinions dès lors qu'elles autorisent la surveillance de manifestations.

133. En application des dix-neuvième à vingt-deuxième alinéas du paragraphe I de l'article 47, 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 par l'autorité judiciaire 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 ou sur des aéronefs captifs. En application des vingt-troisième à trente-et-unième alinéas du même paragraphe, ils peuvent également y être autorisés, par le représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police, dans l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics. En application des trente-cinquième à trente-neuvième alinéas du même paragraphe, les services de police municipale peuvent aussi, à titre expérimental, y être autorisés par le représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police dans l'exercice de leur mission de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire.

134. En application de toutes ces dispositions, les services de l'État et de police municipale peuvent mettre en œuvre des opérations de captation, d'enregistrement et de transmission d'images sur la voie publique dès lors 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 utilisateur. Le public est informé par tout moyen approprié de la mise en œuvre du dispositif de captation d'images sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou lorsque cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis.

135. 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. Toutefois, 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.

136. Les dispositions contestées permettent la captation et la transmission d'images concernant un nombre très important de personnes, y compris en suivant leur déplacement, dans de nombreux lieux et, le cas

échéant, sans qu'elles en soient informées. Elles portent donc atteinte au droit au respect de la vie privée.

137. Or, en premier lieu, en matière de police judiciaire, il peut être recouru à ce dispositif pour toute infraction, y compris pour une contravention. En matière de police administrative, il peut y être recouru pour la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, pour la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, pour la prévention d'actes de terrorisme, la protection des bâtiments et installations publics exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation, la régulation des flux de transport, la surveillance des frontières et le secours aux personnes. S'agissant des services de police municipale, ils peuvent y recourir aux fins d'assurer l'exécution de tout arrêté de police du maire, quelle que soit la nature de l'obligation ou de l'interdiction qu'il édicte, et de constater les contraventions à ces arrêtés.

138. En deuxième lieu, l'autorisation de recourir à un tel moyen de surveillance doit être délivrée par un magistrat ou représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police, et être justifiée au regard des circonstances de chaque intervention et pour une durée adaptée à ces circonstances. En revanche, le législateur n'a lui-même fixé aucune limite maximale à la durée d'une telle autorisation, exceptée la durée de six mois lorsque cette autorisation est délivrée à la police municipale, ni aucune limite au périmètre dans lequel la surveillance peut être mise en œuvre.

139. En troisième lieu, 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.

140. En dernier lieu, les dispositions contestées ne fixent pas le principe d'un contingentement du nombre des aéronefs circulant sans personne à bord équipés d'une caméra pouvant être utilisés, le cas échéant simultanément, par les différents services de l'État et ceux de la police municipale.

141. Il résulte de ce qui précède que, au regard des motifs pouvant justifier le recours à des aéronefs équipés de caméras et circulant sans personne à bord par les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale et ceux de police municipale et des conditions encadrant ce recours, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée. Dès lors, les dix-neuvième à trente-et-unième alinéas et les trente-cinquième à trente-neuvième alinéas du paragraphe I de l'article 47 méconnaissent le droit au respect de la vie privée. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, ils sont donc contraires à la Constitution. Il en est de même, par voie de conséquence, des sixième à treizième alinéas de ce paragraphe I, qui en sont inséparables. Par ailleurs, les mots « *aux articles L. 242-5 à L. 242-7* » figurant au premier alinéa des articles L. 242-1 et L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, créés par le paragraphe I de l'article 47, doivent être remplacés par les mots « *à l'article L. 242-6* ».

– Sur l'article 48 :

142. L'article 48 insère, au sein du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, un nouveau chapitre III relatif aux caméras embarquées. Ces dispositions permettent aux forces de sécurité intérieure et à certains services de secours de procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras embarquées équipant leurs véhicules, aéronefs, embarcations et autres moyens de transport, à l'exception des aéronefs circulant sans personne à bord.

143. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions porteraient une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée, l'usage des caméras embarquées n'ayant pas été réservé à la prévention ou à la constatation des infractions pénales les plus graves, et disproportionnée, faute d'interdire expressément que ces caméras filment l'entrée des domiciles. En outre, selon les sénateurs requérants, le législateur n'aurait pas suffisamment limité les finalités pouvant justifier l'accès à ces images ainsi que leur utilisation. Les députés et sénateurs requérants estiment également que les dispositions contestées méconnaîtraient l'exigence de clarté de la loi, faute de définir avec une précision suffisante les exceptions à l'obligation d'informer le public de l'usage de ces caméras.

144. En premier lieu, d'une part, les dispositions contestées prévoient que les caméras embarquées équipant les moyens de transport précités peuvent capter, enregistrer et transmettre des images au sein de ces

véhicules, sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, y compris, le cas échéant, de l'intérieur des immeubles ainsi que de leurs entrées. D'autre part, 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 et, plus particulièrement, en matière d'investigations pénales dès lors qu'une telle information est le plus souvent en contradiction avec l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et de constatation de ces dernières. Enfin, les images captées peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service utilisateur.

145. En deuxième lieu, les dispositions contestées peuvent être mises en œuvre pour prévenir les incidents au cours des interventions, faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, faciliter la surveillance des littoraux, des eaux intérieures et des zones frontalières ainsi que le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie, et réguler les flux de transport.

146. En dernier lieu, d'une part, 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.

147. D'autre part, 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.

148. Il résulte de ce qui précède que le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée. Dès lors, l'article 48 méconnaît le droit au respect de la vie privée. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il est donc contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 50 :

149. L’article 50 introduit dans le code de procédure pénale un article 721-1-2 supprimant le bénéfice des crédits de réduction de peine prévus par l’article 721 du même code en cas de condamnation pour certaines infractions d’atteintes aux personnes lorsque ces infractions ont été commises à l’encontre d’un élu, d’un magistrat, de représentants de la force publique ou d’autres personnes dépositaires de l’autorité publique ou à l’encontre de certaines personnes chargées d’une mission de service public.

150. Les députés requérants soutiennent que cet article méconnaîtrait le principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines en raison de la sévérité du régime d’exécution des peines qu’il instaure. Il contreviendrait également au principe d’égalité devant la loi faute de s’appliquer en cas d’infraction mentionnée à l’article 721-1-2 commise sur toute personne chargée d’une mission de service public et faute de s’appliquer en cas d’infraction, autre que celles mentionnées à l’article 721-1-2, commise sur une personne dépositaire de l’autorité publique.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines :

151. Il incombe au Conseil constitutionnel de s’assurer de l’absence de disproportion manifeste entre l’infraction et la peine encourue en tenant notamment compte du régime juridique d’exécution de cette peine.

152. L’exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l’amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion.

153. L’article 721 du code de procédure pénale prévoit dans son premier alinéa que : « *Chaque condamné bénéficie d’un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d’un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut toutefois excéder deux mois* ». Les dispositions contestées suppriment le bénéfice de ces crédits de réduction de peine pour une personne condamnée pour des faits de meurtre, torture ou acte de barbarie, violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ou violences ayant entraîné une incapacité de

travail pendant plus de huit jours lorsque ces infractions ont été commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public, d'un magistrat, d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, d'un fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l'administration pénitentiaire, d'un agent de police municipale, d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique.

154. En conséquence, ces dispositions ont pour seul effet que la durée initiale de la peine à exécuter correspond à celle qui a été prononcée par la juridiction de jugement. Au demeurant, le condamné peut, en tout état de cause, bénéficier, selon les conditions prévues par la loi, d'un aménagement de peine ainsi que, selon les conditions prévues par l'article 721-1 du code de procédure pénale et par les deuxième à cinquième alinéas de l'article 721-1-2 du même code créé par l'article 50 de la loi déferée, de réductions de peine s'il donne des preuves suffisantes de bonne conduite ou s'il manifeste des efforts sérieux de réadaptation sociale. Le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaissent le principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines ne peut donc qu'être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

155. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, par la création d'un régime d'exécution des peines plus rigoureux, prendre en compte le risque particulier d'atteinte à leur intégrité physique auquel sont exposées certaines personnes en raison des fonctions qu'elles exercent et ainsi dissuader ces comportements. Dès lors, la différence de traitement entre, d'une part, les auteurs des infractions d'atteinte à la personne mentionnées à l'article 721-1-2 du code de procédure pénale lorsqu'elles sont commises à l'encontre d'une des personnes mentionnées à ce même article et, d'autre part, les auteurs des mêmes infractions commises à l'encontre d'une autre personne ainsi que les auteurs d'autres infractions commises à l'encontre de ces mêmes personnes, correspond à une différence de situation et est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

156. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

157. Il résulte de tout ce qui précède que le premier alinéa de l'article 721-1-2 du code de procédure pénale, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 52 :

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

159. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que ce délit méconnaîtrait le principe de légalité des délits et des peines. Selon les députés requérants, les éléments matériel et intentionnel de ce délit seraient flous et susceptibles de multiples interprétations et la notion d’« *intégrité psychique* » insuffisamment déterminée. Les sénateurs requérants dénoncent pour leur part l’imprécision des termes « *provocation à l’identification d’un agent* » et la difficulté à caractériser une intention de porter atteinte à l’intégrité psychique.

160. Les députés requérants font également valoir que ce délit méconnaîtrait la liberté d’exprimer collectivement ses opinions dans la mesure où, au bénéfice d’une interprétation extensive, il pourrait justifier l’interpellation de manifestants et de journalistes au seul motif qu’ils filment les forces de police dans le cadre de manifestations. Pour des motifs similaires, les sénateurs requérants considèrent que ce délit porterait atteinte à la liberté d’expression.

161. Les députés requérants estiment enfin que ce délit contreviendrait au principe d’égalité devant la justice, à celui de proportionnalité des peines compte tenu de la peine d’emprisonnement encourue ainsi qu’à « *la confiance légitime des citoyens vis-à-vis de la force publique* ».

162. Selon l’article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le législateur tient de l’article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l’article 8 de la Déclaration de 1789, l’obligation de fixer lui-même le champ d’application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l’arbitraire.

163. D'une part, le délit contesté réprime la provocation à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale « *lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police* » et à l'identification d'un agent des douanes « *lorsqu'il est en opération* ». Le législateur a fait de cette dernière exigence un élément constitutif de l'infraction. Il lui appartenait donc de définir clairement sa portée. Or, ces dispositions ne permettent pas de déterminer si le législateur a entendu réprimer la provocation à l'identification d'un membre des forces de l'ordre uniquement lorsqu'elle est commise au moment où celui-ci est « *en opération* » ou s'il a entendu réprimer plus largement la provocation à l'identification d'agents ayant participé à une opération, sans d'ailleurs que soit définie cette notion d'opération. D'autre part, faute pour le législateur d'avoir déterminé si « *le but manifeste* » qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique du policier devait être caractérisé indépendamment de la seule provocation à l'identification, les dispositions contestées font peser une incertitude sur la portée de l'intention exigée de l'auteur du délit.

164. Il résulte de ce qui précède que le législateur n'a pas suffisamment défini les éléments constitutifs de l'infraction. Dès lors, le paragraphe I de l'article 52 méconnaît le principe de la légalité des délits et des peines. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, ce paragraphe est donc contraire à la Constitution.

– Sur l'article 53 :

165. L'article 53 insère au sein du code de la sécurité intérieure un article L. 315-3 prévoyant que l'accès à un établissement recevant du public ne peut pas être refusé à un fonctionnaire de la police nationale ou à un gendarme au motif qu'il porte son arme hors service.

166. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions, qui auraient pour effet d'autoriser un policier ou un gendarme à porter son arme hors service, de ne pas définir les conditions dans lesquelles est accordée cette autorisation ni les conditions dans lesquelles il peut alors en faire usage. Il en résulterait une incompétence négative du législateur qui n'aurait pas assuré une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés.

167. Les députés requérants font valoir que, en incitant les policiers et gendarmes à porter leur arme hors service, ces dispositions méconnaîtraient leur droit au repos et au loisir garanti par le onzième alinéa

du Préambule de la Constitution de 1946. Ils soutiennent également qu'en interdisant au gestionnaire d'un établissement recevant du public de s'opposer à l'entrée d'un policier ou d'un gendarme dans son établissement, ces dispositions méconnaîtraient son droit de propriété, sa liberté d'entreprendre et son droit d'expression.

168. En premier lieu, ces dispositions se bornent à interdire aux personnes responsables d'un établissement recevant du public d'en refuser l'accès à un policier ou un gendarme au seul motif qu'il porte, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, son arme hors service. Elles sont donc relatives aux conditions d'accès à un tel établissement et n'ont pas pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles un policier ou un gendarme peut être autorisé à porter son arme hors service. Elles n'ont pas non plus pour objet de déterminer les cas dans lesquels il peut, dans ce cadre, en faire usage. Dès lors, le grief tiré de l'incompétence négative doit être écarté.

169. En second lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de déterminer les conditions de service des fonctionnaires de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie. Le grief tiré d'une méconnaissance du droit au repos reconnu par le onzième alinéa du Préambule de 1946 ne peut qu'être écarté.

170. Il résulte de ce qui précède que l'article L. 315-3 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaît ni la liberté d'entreprendre, ni la liberté d'expression, ni le droit de propriété, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 61 :

171. L'article 61 autorise, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'installation de caméras frontales embarquées sur les matériels roulants des opérateurs de transport public ferroviaire de voyageurs afin de prévenir les accidents ferroviaires.

172. Les députés soutiennent que, faute d'avoir précisé les garanties permettant de limiter le nombre d'agents ayant accès aux enregistrements et d'assurer le respect de la vie privée des personnes filmées, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence.

173. D'une part, les dispositions contestées n'autorisent la captation de ces images que pour la prévention et l'analyse des accidents ferroviaires

ainsi que pour la formation des personnels de conduite et de leur hiérarchie. Elles prévoient l'effacement au terme d'une période de trente jours des enregistrements comportant des données à caractère personnel, hors les cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire. Elles obligent également les opérateurs à informer le public de la présence de ces caméras par une signalétique spécifique et prévoient son information générale par le ministre chargé des transports. Le législateur a ainsi assorti de garanties adaptées la mise en œuvre des caméras lorsqu'elle est susceptible de conduire à la collecte de données à caractère personnel et de porter atteinte à la vie privée des intéressés.

174. D'autre part, ces enregistrements sont soumis au respect des dispositions du règlement du 27 avril 2016 mentionné ci-dessus et de la loi du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus relatives aux principes régissant les traitements des données à caractère personnel, et notamment aux obligations incombant aux responsables de tels traitements en matière de sécurité et d'accès aux données collectées.

175. Enfin, le législateur pouvait, sans méconnaître sa compétence, renvoyer à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la fixation des mesures techniques pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images.

176. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence doit être écarté. L'article 61, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 62 :

177. L'article 62 modifie l'article L. 1632-2 du code des transports de manière à élargir les conditions dans lesquelles les images de vidéoprotection prises depuis les véhicules et les emprises immobilières des transports publics de voyageurs sont transmises aux forces de l'ordre.

178. Selon les sénateurs requérants, ces dispositions méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée des usagers des transports publics au motif qu'elles pourraient permettre la transmission aux forces de l'ordre de toutes les images de vidéoprotection prises au sein des réseaux de transports publics de voyageurs.

179. L'article L. 1632-2 du code des transports autorise la transmission des images précitées aux forces de l'ordre uniquement lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes. Cette transmission s'effectue en temps réel.

180. Désormais, en application des dispositions contestées, d'une part, la transmission aux forces de l'ordre peut s'effectuer dès lors qu'une atteinte aux biens et aux personnes est susceptible de se produire et d'autre part, cette transmission peut également avoir lieu en différé.

181. En premier lieu, les dispositions contestées ont seulement pour objet la transmission aux forces de l'ordre des images captées au sein des véhicules et des emprises immobilières des transports publics de voyageurs, en vue de prévenir les risques d'atteintes aux biens et aux personnes. Par ailleurs, ces captations ne concernent ni l'entrée des habitations privées ni la voie publique.

182. En second lieu, d'une part, la transmission des images ne peut intervenir que lorsque les circonstances font redouter la commission d'une atteinte aux biens et aux personnes. Par conséquent, cette transmission ne peut durer qu'autant que demeurent caractérisées ces circonstances. D'autre part, lorsque la transmission a lieu en temps réel, elle n'est autorisée que pour le temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre.

183. Il résulte de ce qui précède que le législateur a assuré une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, les mots « *d'une atteinte* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 1632-2 du code des transports, ainsi que les mots « *peut s'effectuer* » et « *auquel cas elle est* » figurant au deuxième alinéa du même article, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur d'autres dispositions :

184. Le 1° du paragraphe I de l'article 38 autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance diverses mesures relatives au Conseil national des activités privées de sécurité.

185. Aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme,*

demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention. Toutefois, elle n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation.

186. Le 1° du paragraphe I de l'article 38 de la loi déferée autorise le Gouvernement à « *adapter les modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité, afin notamment de modifier la composition de son collège et les missions des commissions d'agrément et de contrôle et d'étendre les pouvoirs exécutifs du directeur de l'établissement public et les prérogatives de ses agents de contrôle* ». Le législateur a ce faisant indiqué avec précision le domaine d'intervention des mesures qu'il autorise le Gouvernement à prendre. De la même manière, en précisant que ces mesures ont pour finalités « *de modifier la composition de son collège et les missions des commissions d'agrément et de contrôle et d'étendre les pouvoirs exécutifs du directeur de l'établissement public et les prérogatives de ses agents de contrôle* », il a défini lesdites finalités avec précision. En revanche, en indiquant que ces mesures avaient « *notamment* » ces finalités, le législateur a permis au Gouvernement de poursuivre toute autre finalité que celles énoncées.

187. Il résulte de ce qui précède que le mot « *notamment* » figurant au 1° du paragraphe I de l'article 38 méconnaît les exigences résultant de l'article 38 de la Constitution. Il est donc contraire à la Constitution.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

188. L'article 26 est relatif aux agents exerçant une activité privée de sécurité accompagnés de chiens. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec les articles 13, 14 et 18 de la proposition de loi initiale qui modifiaient certaines modalités d'exercice des activités privées de sécurité.

189. L'article 57 modifie le régime juridique de la réserve civile de la police nationale. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec l'article 27 de la proposition de

loi initiale qui se bornait à remplacer, pour les agents de sécurité, la dénomination d'adjoints de sécurité par celle de policiers adjoints.

190. L'article 63 est relatif au régime de recouvrement des amendes en cas d'infraction à la police des transports. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec l'article 28 de la proposition de loi initiale relatif au champ d'intervention du service de sécurité interne de la société nationale SNCF.

191. L'article 68 étend les infractions que les gardes particuliers assermentés peuvent constater par procès-verbal. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec l'article 29 de la proposition de loi initiale qui visait à simplifier les modalités de contrôle d'alcoolémie au volant.

192. L'article 69 poursuit, par coordination, le même objet. Introduit en première lecture, il ne présente pas de lien, même indirect, avec l'article 29 précité.

193. Ces dispositions ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

194. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions :

195. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés :

- l'article 1^{er} ;
- le paragraphe I de l'article 2 ;
- le mot « *notamment* » figurant au 1^o du paragraphe I de l'article 38 ;
- l'article 41 ;
- les sixième à treizième alinéas, les dix-neuvième à trente-et-unième alinéas et les trente-cinquième à trente-neuvième alinéas du paragraphe I de l'article 47. En conséquence, les mots « *aux articles L. 242-5 à L. 242-7* » figurant au premier alinéa des articles L. 242-1 et L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, créés par le paragraphe I de l'article 47 de la loi déferée, doivent être remplacés par les mots « *à l'article L. 242-6* » ;
- l'article 48 ;
- le paragraphe I de l'article 52 ;
- les articles 26, 57, 63, 68 et 69.

Article 2. – Sous les réserves énoncées ci-dessous, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- sous la réserve énoncée au paragraphe 26, l'article 4 de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 59 , les mots « *actes de terrorisme* » figurant au second alinéa de l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de l'article 29 de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 80, les mots « *des services de police municipale ainsi que par les agents individuellement désignés et dûment habilités mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1* » figurant au second alinéa de l'article L. 252-2 du code de la sécurité intérieure, les mots « *des services de police municipale ainsi que les agents individuellement désignés et dûment habilités mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1* » figurant à la première phrase de l'article L. 252-3 du même code, les mots « *des services de police municipale ainsi qu'aux agents individuellement désignés et dûment habilités mentionnés aux articles L. 531-1, L. 532-1 et L. 533-1* » figurant à la troisième phrase de ce même article, ainsi que les mots « *pour les seuls besoins de leur mission, ainsi que les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquelles ils doivent satisfaire pour être habilités* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 255-1 du même code et la troisième phrase de cet article, dans leur rédaction résultant de l'article 40 de la loi déferée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 120, les quatrième à sixième alinéas des articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, dans leur rédaction résultant de l'article 45 de la loi déferée.

Article 3. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- le 2^o de l'article 21 de la loi déferée ;

- les mots « *et 7 500 euros pour les personnes physiques salariées* » figurant à la troisième phrase du second alinéa de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de ce même article 21 ;
- le 4° *bis* de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure et le 2° *bis* de l'article L. 622-19 du code de la sécurité intérieure, dans leur rédaction résultant de l'article 23 de la loi déferée ;
- l'article 34 de la loi déferée ;
- l'article L. 611-3 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de l'article 36 de la loi déferée ;
- les mots « *en cas d'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté* » figurant au premier alinéa de l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitation et le troisième alinéa de ce même article, dans sa rédaction résultant de l'article 43 de la loi déferée ;
- l'article L. 2251-4-2 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 44 de la loi déferée ;
- l'article 46 de la loi déferée ;
- le premier alinéa de l'article 721-1-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de l'article 50 de la loi déferée ;
- l'article L. 315-3 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de l'article 53 de la loi déferée ;
- l'article 61 de la loi déferée ;
- les mots « *d'une atteinte* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 1632-2 du code des transports, ainsi que les mots « *peut s'effectuer* » et « *auquel cas elle est* » figurant au deuxième alinéa du même article dans sa rédaction résultant de l'article 62 de la loi déferée.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 19 et 20 mai 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 20 mai 2021.