

UNIVERSITÉ PARIS - PANTHÉON-ASSAS

Année universitaire 2021-2022

Master 2 Sécurité et défense

L'ÉLABORATION DU CADRE JURIDIQUE DE L'UTILISATION DES DRONES

Mémoire préparé sous la direction
de Monsieur Marc TOUILLIER

présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense
mention droit public – finalité professionnelle

par

Élisa HEUSCH

JURY :

Président : Monsieur Marc TOUILLIER, *Maître de conférences de droit privé à l'Université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense*

Assesseure : Madame Charlotte DENIZEAU, *Maître de conférences de droit public à l'Université de Paris – Panthéon-Assas*

**L'ÉLABORATION
DU CADRE JURIDIQUE
DE L'UTILISATION DES DRONES**

Je remercie très sincèrement, pour le temps qu'ils m'ont accordé et les connaissances qu'ils m'ont apportées, Monsieur Marc TOUILLIER, directeur de ce mémoire et maître de conférences de droit privé à l'Université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense, le Lieutenant-colonel Laurent LEBAILLEUR, commandant du Centre d'initiation et de formation des équipages drones, le Brigadier Pierre-Yves PROVOST, instructeur télépilote à l'Unité des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, le Gardien de la paix Sacha MEYER, télépilote à l'Unité des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, Monsieur le Professeur Olivier CAHN, professeur de droit pénal à l'Université de Cergy-Pontoise, Madame Cassandra ROTILY, responsable des départements juridique et nouvelles technologies chez Air Space Drone et Monsieur Nicolas DELCOURT, inspecteur de surveillance dans le domaine des opérations aériennes à la Direction générale de l'aviation civile.

*« Ayant levé la tête, au fond des cieux funèbres,
Il vit un œil, tout grand ouvert dans les ténèbres,
Et qui le regardait dans l'ombre fixement. »*

La conscience

Victor Hugo

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AIPD	Analyse d'impact sur la protection des données
CATT	Certificat d'aptitude théorique du télépilote
CDHNU	Conseil des droits de l'Homme des Nations unies
CEPD	Comité européen de la protection des données
CIFED	Centre d'initiation et de formation des équipages drones
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
DCCRS	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DCRFPN	Direction centrale du recrutement et de la formation de la Police nationale
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDD	Défenseur des droits
DGA	Direction générale de l'armement
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DIRCAM	Direction de la circulation aérienne militaire
DOPC	Direction de l'ordre public et de la circulation
DOSTL	Direction opérationnelle des services techniques et logistiques
DSAÉ	Direction de la sécurité aéronautique d'États
DSNA	Direction des services de la Navigation aérienne
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière

LREM	La République en marche
MANEX	Manuel d'exploitation
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de de l'Atlantique Nord
PP	Préfecture de police
RAID	Recherche assistance intervention dissuasion
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RPA	Remotely Piloted Aircraft (avion piloté à distance)
RPAS	Remotely Piloted Aircraft System (système d'avion piloté à distance)
SIA	Service de l'information aéronautique
UAS	Unmanned Aircraft System (système d'aéronef sans personne à bord)
UE	Union européenne

SOMMAIRE

Introduction générale

TITRE I – DES PREMIÈRES RÈGLES INSUFFISANTES

Chapitre I – Les prémices du cadre juridique

Chapitre II – Un cadre juridique lacunaire

TITRE II – DES INTERVENTIONS LÉGISLATIVES DIFFICILES

Chapitre I – Un premier travail légistique peu rigoureux

Chapitre II – Un second travail légistique correctif

Conclusion générale

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Lorsque Nikolai RIMSKI-KORSAKOV composa en 1900 son célèbre interlude orchestral, « *Le Vol du bourdon* », il ne pouvait pas se douter que ce son si particulier, lui ayant inspiré une musique, pressante voire oppressante, deviendrait celui d'une nouvelle technologie volant au-dessus de la tête des individus.

C'est en raison de leur bourdonnement, que l'aviation britannique surnomma, en 1935, un de ses aéronefs sans pilote à bord « *Queen Bee* », soit en français, reine des abeilles. Trouvant que la sonorité s'approchait plus de celle du mâle de l'abeille au vrombissement plus sourd, la Marine américaine démocratisa l'usage du mot « drone », faux bourdon en français, en nommant un de ses modèles « *Target Drone Denny 1* » en 1941.

Depuis, le ciel français bourdonne avec plus de 490 drones rien que pour la Police nationale et la Gendarmerie nationale¹. L'utilisation de ce matériel, dépendante de son autonomie et des aléas météorologiques, permet de couvrir près de la totalité du territoire avec des équipements aussi divers que des capteurs, des haut-parleurs, des projecteurs, des antennes relais ou des paniers pour y poser des objets².

Légitimement, ce matériel d'origine militaire et maintenant aussi utilisé par la police, devenant toujours plus discret, plus performant et étant capable de filmer jusqu'à suivre avec précision n'importe quel individu, conduit à s'interroger, comme le fait le personnage d'Isaac ASIMOV dans sa nouvelle « *Les Cendres du passé* » : « *Dans quelle voie le monde s'est-il dorénavant engagé ?* » (...) « *Jusqu'à présent, toutes les coutumes, les habitudes, les façons de vivre dans leurs détails les plus insignifiants bénéficiaient automatiquement d'un certain degré d'intimité. Maintenant c'est fini.* »³. Objet de fantasmes dystopiques et obsession des lanceurs prospectifs d'alertes éthiques ou bien mélange des deux, les nouvelles technologies, offrant de voir sans être vu, ne font pas bon mélange, en littérature, avec l'action policière. Le régime de 1984 du roman de George ORWELL va jusqu'à mettre en place l'infraction de « *face-crime* »

¹ *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020, p. 231.

² Marc-Philippe DAUBRESSE et Loïc HERVÉ, *Rapport sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, fait au nom de la commission des lois*, n° 409, déposé le 3 mars 2021, p. 137.

³ Isaac ASIMOV, « *Les Cendres du passé* », in *Espace vital*, J'ai Lu S-F, juillet 1993, p. 97.

consistant à porter sur son visage une expression inappropriée dans le champ d'un « télécran »⁴. Le contrôle des individus, jusqu'en leur for intérieur, passe d'abord par la surveillance. Ainsi, le drone apparaît comme l'outil de pouvoir aboutissant pleinement le concept de panoptisme de la société disciplinaire de Michel FOUCAULT⁵.

De la fiction à la réalité, de la théorie à la pratique, le pas peut sembler petit face à « *la multiplication des mesures d'exception dans le cadre de la "guerre globale" contre le terrorisme* » qui « *s'est conjuguée, depuis le 11 septembre 2001, sous les régimes démocratiques, avec l'ingérence croissante des dispositifs de surveillance dans la vie quotidienne des citoyens* »⁶.

Pourtant, l'État de droit et la force de ses institutions préservant les libertés et droits fondamentaux cherchent à rester imperturbables face aux coups de textes sécuritaires émanant de politiques souvent réactives à l'émotion de l'opinion publique et qui parviennent parfois à les éroder quelque peu. L'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones en est l'illustration.

Pour l'étudier, l'analyse qui suit se penchera d'abord sur son cadre d'étude (**section 1**), ses enjeux (**section 2**) et son objet (**section 3**).

Section 1 : Cadre d'étude

Il convient tout d'abord d'apporter des éléments de compréhension et de définition sur les drones (§1), leur utilisation (§2) et leur cadre juridique (§3).

§1. Les drones

Dès sa conception, le drone est un outil appartenant au domaine de la sécurité et de la défense. Les avions volent déjà depuis une trentaine d'années lorsque le lieutenant Max BOUCHER est convaincu qu'il est possible de retirer le pilote à bord grâce aux avancées technologiques stabilisantes d'Octave DÉTABLE de 1894. Dès 1912, les deux hommes commencent des essais mais l'éclatement de la Première Guerre mondiale y met fin.

⁴ George ORWELL, *1984*, Folio, 2015, p.87.

⁵ Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Gallimard, 2016.

⁶ Armand MATTELART, *La globalisation de la surveillance, aux origines de l'ordre sécuritaire*, La Découverte, 2008, p. 1.

Néanmoins, cette dernière permet de démontrer l'utilité d'une technologie permettant de réduire le temps et donc le coût de formation des pilotes et surtout de limiter les pertes humaines. Ainsi, en 1918, Georges CLEMENCEAU, alors président de la Commission sénatoriale de l'Armée, lance un projet d'avions sans pilote. Finalement l'Armée se désintéresse du sujet et cette technologie continue de se développer hors de la France. La guerre froide accélère l'innovation en la matière jusqu'à arriver au panel d'aujourd'hui allant du nano-drone de quelques grammes à ceux de la taille d'un avion de plusieurs tonnes. A titre d'exemple, le Centre d'initiation et de formation et des équipages drones (CIFED) de l'armée de l'Air et de l'Espace forme actuellement les télépilotes de différents services sur un spectre de drones allant du modèle Black Hornet 3 de 30 grammes et 20 centimètres de diamètre au modèle MQ-9A Reaper armé de 5 tonnes et 21 mètres d'envergure⁷.

Le terme drone, jamais employé en droit positif, renvoie de manière générale et en raison de son histoire aux aéronefs commandés à distance où aucun équipage n'est à bord. Néanmoins, en France, il peut aussi être utilisé pour évoquer des véhicules de type terrestre, souterrain ou maritime, pilotés sans équipage à bord car il est avant tout un vecteur. Ainsi, il est possible de trouver plusieurs définitions juridiques. L'Organisation du traité de de l'Atlantique Nord (OTAN) en donne pour définition « *un véhicule aérien motorisé, qui ne transporte pas d'opérateur humain, utilise la force aérodynamique pour assurer sa portance, peut voler de façon autonome ou être piloté à distance, être non réutilisable ou récupérable et emporter une charge utile létale ou non létale. Les engins balistiques ou semi-balistiques, les missiles de croisière et les projectiles d'artillerie ne sont pas considérés comme des drones* »⁸. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) utilise quant à elle plusieurs acronymes comme « *RPA* » pour « *Remotely Piloted Aircraft* » soit avion piloté à distance ou « *RPAS* » pour « *Remotely Piloted Aircraft System* » soit système d'avion piloté à distance. En effet, certaines définitions favorisent l'usage du terme « système » pour renvoyer à l'ensemble du dispositif faisant fonctionner le vecteur drone. A titre d'exemple, le droit européen explicite qu'un « *système d'aéronef sans équipage à bord* » est « *tout aéronef sans équipage à bord et l'équipement servant à le contrôler à distance* »⁹. Ce système est ainsi composé de trois segments : « *un segment aérien, un segment sol et un segment de communications. Il s'agit tout*

⁷ Voir annexe I : Champ des formations du Centre d'initiation et de formation et des équipages drones.

⁸ Général Michel ASENCIO, Philippe GROS, Jean-Jacques PATRY, *Les drones tactiques à voilure tournante dans les engagements contemporains*, Fondation pour la recherche stratégique, n°08/2010, p.13.

⁹ Règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord, art. 2.

d'abord d'un ou plusieurs vecteurs aériens, équipés de capteurs de détection et d'équipements de transmission. Ensuite, on note la présence d'une ou de plusieurs stations au sol qui permettent de mener à bien la mission. Enfin, des systèmes vont permettre la liaison de données entre le vecteur aérien et la partie au sol »¹⁰.

Il est à noter que la notion de drone implique celles de « télépilote » puisque le pilote n'est pas dans l'aéronef et d'« exploitant » qui est l'organisme ou l'entreprise exploitant un ou plusieurs drones. Le droit européen définit le premier comme étant « *une personne physique chargée de faire voler en toute sécurité un aéronef sans équipage à bord en manœuvrant ses commandes de vol, manuellement ou quand l'aéronef sans équipage à bord est en vol automatique, en contrôlant sa trajectoire et en restant à même d'intervenir et de modifier la trajectoire à tout moment* »¹¹ et le second comme « *toute personne physique ou morale qui exploite ou entend exploiter un ou plusieurs UAS* »¹²¹³. « UAS » pour « *Unmanned Aircraft System* » signifie système d'aéronef sans humain à bord.

§2. Les utilisations des drones

En raison de la diversité des équipements et des finalités de l'usage des drones, les possibilités d'utilisation des drones semblent immenses. Néanmoins, elles peuvent se distinguer selon trois catégories d'utilisation : à des fins militaires, à des fins de sécurité intérieure et enfin à des fins civiles. Elles se distinguent alors selon les acteurs qui les utilisent et leur but.

Par exemple, les drones peuvent être utilisés militairement pour effectuer de la reconnaissance, de la surveillance, du transport, du renseignement ou encore du combat.

L'utilisation civile peut concerner le loisir, l'aéromodélisme et les professionnels de l'audiovisuel, de la sécurité privée, de la logistique, autrement dit tout secteur lui trouvant une

¹⁰ Laurent ARCHAMBAULT et Cassandra ROTILY, « Drones civils », *Répertoire IP/IT et Communication*, Dalloz, septembre 2021, paragr. 2.3.

¹¹ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, art. 3.

¹² Règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019, art. 2.

¹³ Laurent ARCHAMBAULT et Cassandra ROTILY, *op. cit.*, paragr. 18 et 20.

utilité. Par exemple, la Poste Groupe commence à utiliser régulièrement des drones pour livrer des colis dans des zones difficiles d'accès¹⁴.

L'utilisation à des fins de sécurité intérieure peut elle-même se répartir en trois types de mission : « *police administrative générale ou spéciale (maintien de l'ordre, police des attroupements)* », « *sécurité civile (secours, lutte contre les incendies)* » et « *police judiciaire (collecter des éléments de preuve de la commission d'une infraction)* »¹⁵. Un rapport sénatorial de 2021 décrit de nombreux exemples concrets en la matière pour exposer la diversité des utilisations faites depuis 2016 par les services de sécurité intérieure, allant des constatations relatives à des crashes d'avions (accident de la German Wings en 2015) jusqu'aux opérations de maintien de l'ordre (manifestations de « Gilets jaunes », évacuation de la ZAD de Notre-Dame des Landes en 2019) en passant par des reconstitutions pour la police scientifique (catastrophe ferroviaire de Millas en 2017), des exercices de secours en montagne (dans le massif du Mont-Blanc en 2019), des levées de doute à distance sur des découvertes d'objets dans le cadre de la protection des emprises de certains bâtiments publics, des sécurisation de grands événements (G7, commémorations du « D-Day »), des missions logistiques (inspection de toiture des casernes de gendarmerie) et encore des d'opérations particulières (sécurisation par le GIGN d'un local occupé par un forcené)¹⁶.

§3. *Le cadre juridique*

En raison de leurs capacités techniques intrinsèques qui peuvent décupler l'efficacité de leur équipement et du champ de leurs possibilités, le cadre juridique de l'utilisation des drones est revêtu d'une importance toute particulière. Un cadre juridique est l'ensemble des normes juridiques concernant une matière commune. Une norme juridique est, quant à elle, une règle qui établit des droits ou obligations et qui peut émaner de différentes sources comme la constitution, les lois, les ordonnances, les décrets, les règlements administratifs, les arrêtés, les traités ou accords internationaux, les coutumes et les usages ainsi que le droit naturel.

¹⁴ Site internet de La Poste Groupe, DPD France ouvre une ligne de livraison de colis par drone en Isère, 7 novembre 2019.

¹⁵ Marc-Philippe DAUBRESSE et Loïc HERVÉ, *Rapport sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, fait au nom de la commission des lois*, n° 409, déposé le 3 mars 2021, p. 138.

¹⁶ *Ibid.*

Si les drones s'inscrivent dans la longue lignée des innovations militaires qui se sont ensuite transposées à des fins civiles, il n'est pas possible d'en dire autant pour l'élaboration de son cadre juridique, étant donné que la véritable consistance de ce dernier a d'abord émané d'une réglementation concernant l'usage civil des drones. L'élaboration est entendue comme la production d'un travail intellectuel. Plus précisément dans le domaine juridique, l'élaboration d'un texte normatif part de l'initiative de son projet pour arriver à sa publication au *Journal Officiel*. Selon sa valeur normative, dépendant du domaine qu'elle concerne et de sa source, son élaboration sera plus ou moins complexe. Lorsqu'il est question de l'élaboration d'un cadre juridique, il est pris en compte toutes les étapes et tous les apports successifs de règles de droit.

Section 2 : Enjeux juridiques et sociétaux

L'utilisation des drones soulève des enjeux à la fois juridiques (§1) et sociétaux (§2).

§1. Enjeux juridiques

L'emploi croissant des drones s'accompagne de difficultés juridiques dans plusieurs domaines. Faire voler un drone implique qu'il s'insère dans un espace aérien où d'autres aéronefs circulent. En conséquence, il est soumis à la réglementation aéronautique. Cette dernière s'avère parfois technique et complexe tandis que l'usage d'un drone devient de plus en plus accessible en raison de son prix et de sa miniaturisation. L'accessibilité de ce droit devient donc un enjeu grandissant.

Au-delà de la sécurité aérienne, dès lors qu'une caméra équipe le drone, des risques importants d'atteinte au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 9 du Code civil, ainsi que le droit à l'image qui en découle, apparaissent. « *Les drones font peser des menaces particulièrement lourdes sur les droits et les libertés* » et posent de nombreuses questions d'ordre juridique : « *un drone qui filme les images d'une personne, déterminant où elle se trouve à tout moment de la journée, ne porte-t-il pas atteinte à son droit au respect de sa vie privée, voire à sa liberté d'aller et venir ? Un drone, utilisé par des policiers ou gendarmes, pour saisir les images d'une manifestation ne méconnaît-il pas la liberté d'expression collective des opinions ?* »¹⁷.

¹⁷ Marthe BOUCHET, « Décollage pour l'utilisation des drones par les policiers et gendarmes ? », *Gazette du Palais*, n° 40, 16 novembre 2021, p. 12.

Enfin, ce dispositif peut entraîner une captation d'images comportant des données à caractère personnel voire un traitement de ces données. Ce type de traitement est strictement encadré par deux textes de droit européen : le règlement général sur la protection des données (RGPD) de 2016¹⁸ posant un cadre de droit commun et la directive dite « Police-Justice » du 27 avril 2016¹⁹ posant un cadre spécial pour des fins pénales ou de sécurité publique. Ces textes sont transposés dans la loi dite « Informatique et Libertés »²⁰. Ils instaurent de grands principes afin de protéger les données personnelles.

Une réelle prise de conscience de ces enjeux juridiques s'est opérée lorsque le journal Mediapart a exposé à l'ensemble de l'opinion publique l'utilisation faite par la préfecture de police de Paris de drones afin de veiller au respect des mesures de confinement en mai 2020. Suite à un feuilleton juridictionnel entre le Conseil d'État et la préfecture de police de Paris, un engouement politique et législatif s'est éveillé. Le législateur s'est alors emparé du sujet des drones équipés de caméra, voire plus largement des caméras aéroportées²¹, et a produit en l'espace de quinze mois deux lois pour encadrer l'utilisation des drones à des fins de sécurité intérieure²². Pourtant, il n'avait jusqu'alors produit qu'une seule loi concernant l'utilisation civile en 2016.

Malgré les grands risques d'atteinte aux libertés fondamentales engendrés par l'utilisation de drones équipés de caméras, ces drones sont aussi un outil efficace pour les acteurs et les missions de la sécurité intérieure. Selon le Code de la sécurité intérieure, la sécurité est aussi « *un droit fondamental* » ainsi que « *l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »²³. L'utilisation des drones ne serait donc pas aux antipodes des valeurs démocratiques et pourrait même contribuer à les protéger. Pour que l'utilisation des drones puisse révéler leurs potentiels de sécurité au service des citoyens sans qu'elle ne se fasse au détriment des libertés de ces derniers, il faut s'approcher de la philosophie d'Aristote du « *juste*

¹⁸ 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).

¹⁹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

²⁰ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

²¹ Les caméras aéroportées sont les dispositifs vidéo installés sur un vecteur aérien comme les hélicoptères, les avions, les ULM, les ballons captifs et les drones.

²² Voir annexe II : Frise chronologique de l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones.

²³ Code de la sécurité intérieure, art. L. 111-1.

milieu, où se trouve le bien »²⁴. C'est au droit qu'il revient cette lourde tâche, car si elle est « *essentielle, la relation entre ordre public et libertés est aussi délicate, en ce qu'elle implique que l'ordre public restreigne les libertés seulement lorsque leur protection l'exige* »²⁵.

§2. Enjeux sociétaux

L'élaboration de ces nouvelles lois a été accompagnée tout du long par un discours politique répétant qu'il faut « *protéger ceux qui nous protègent* »²⁶. Envoyer un drone, c'est en effet protéger le policier d'une exposition directe aux risques. C'est également mettre entre ses mains un outil particulièrement intrusif et par conséquent attentatoire aux libertés fondamentales. Le degré d'acceptation par le droit du recours à cet outil est un indicateur de l'état de santé de la démocratie.

Les caméras fixes sur la voie publique ont suscité de nombreux débats sociétaux et en suscitent toujours quant à leur utilité. Par volonté politique d'abord, elles ont été qualifiées de système de vidéoprotection qui, grâce à un œil bienveillant, ne surveillant certainement pas, mais protégeant les citoyens, permet de rendre socialement acceptable leur mise en place. Puis juridiquement, une distinction s'est établie, entraînant alors une différence de régime applicable entre les systèmes de vidéosurveillance relevant des lieux privés et les systèmes de vidéoprotection relevant de la voie publique. Ainsi, « *l'argument du 'rien à cacher' ('si vous n'avez rien à cacher, vous n'avez rien à craindre')*, inspiré de campagnes de légitimation britanniques et états uniennes de dispositifs de surveillance divers et renvoyant au compromis classique de l'abandon individuel de libertés dans l'impérieux intérêt supérieur de sécurité »²⁷ a vaincu.

Or, le développement continu des capacités de drones toujours plus petits, plus discrets, ayant une meilleure autonomie et de meilleurs zooms, ajouté à leur déploiement sur la voie publique à des fins de police administrative a ravivé avec force le débat. Les drones surenchérissent sur une vidéoprotection terrestre déjà existante par une technique de surveillance aérienne supplémentaire. Pire encore, ils peuvent suivre des individus et

²⁴ ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, Livre II, Éditions des Équateurs, 2011, p. 79.

²⁵ Pauline GERVIER, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°45, octobre 2014.

²⁶ Exemple : Gérard DARMANIN, compte Twitter, 16 novembre 2020.

²⁷ Syndicat de la magistrature, Observations sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, volet n°3 dispositions relatives à la surveillance, p 7.

possiblement rentrer dans les maisons. Alors, tous les arguments dénonçant une surveillance de masse au service d'une technopolice sont à nouveau de mise.

Section 3 : Objet d'étude

L'intensification des débats et de la production de lois portant sur l'utilisation bien particulière de drones équipés de caméra par les services de sécurité intérieure amène cette étude à concentrer la réflexion sur ce point particulier. Ainsi, une triple délimitation est à effectuer.

La première porte sur l'espace choisi. Il ne sera étudié que l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones sur le territoire national. Par exemple, les règles concernant l'emploi de drones sur des champs d'opérations extérieures ne seront donc pas examinées.

La deuxième délimitation a vocation à ne couvrir que le cas des utilisations à des fins de sécurité intérieure par des acteurs publics. Si, comme le précise le Professeur Pascal MBONGO, « définir la 'sécurité intérieure' est une entreprise hasardeuse »²⁸, il sera entendu par sécurité intérieure l'ensemble des activités de sécurité publique (polices administrative et judiciaire) et de sécurité civile (secours) entreprises par les acteurs publics chargés de ces dernières. Ainsi, ne seront pas exclus, par exemple, les militaires des Armées agissant sur le territoire national dans le cadre d'une réquisition. Néanmoins, les acteurs de la sécurité privée seront exclus dans le cadre de cette délimitation en raison de leurs prérogatives extrêmement limitées en la matière.

Enfin, la dernière délimitation focalise le sujet sur les drones avec caméra embarquée en raison des enjeux sensibles qu'ils soulèvent.

Ainsi, il convient de se demander : dans quelle mesure l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones a-t-elle permis d'atteindre un juste équilibre entre objectifs de sécurité et préservation des libertés ?

Des premières règles insuffisantes (**Titre I**) à préserver les libertés ont conduit à des interventions législatives difficiles (**Titre II**) pour trouver un juste équilibre avec un objectif de sécurité.

²⁸ Pascal MBONGO (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, p. 5.

**TITRE I – DES PREMIÈRES RÈGLES
INSUFFISANTES**

Si en 2020, il s'est fait ressentir la nécessité de créer « *le régime juridique de captation d'images par des moyens aéroportés* » incluant donc les drones, c'est parce jusque-là, elle était considérée comme « *pratiquée en l'absence de cadre clair* »¹.

Afin de vérifier ce constat, ce premier titre analysera l'insuffisance des premières règles concernant l'utilisation des drones. Pour se faire, il sera d'abord étudié les prémices de ce cadre juridique (**Chapitre I**) portant exclusivement sur l'aspect aérien du drone et contribuant donc à en faire un cadre juridique lacunaire (**Chapitre II**).

¹ Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, exposé des motifs.

CHAPITRE I – LES PRÉMICES DU CADRE JURIDIQUE

Avant toute chose, il convient d'étudier les premières normes qui se sont intéressées aux drones. Elles ont la particularité de ne porter que sur leur aspect aérien. L'enjeu qui préoccupait leurs rédacteurs était de limiter les risques induits par l'insertion des drones dans le ciel en apportant des mesures de sécurité aérienne. Cet enjeu est d'autant plus important en raison de l'absence de pilote à bord de l'aéronef. Toutefois, afin d'aussi garantir l'opérationnalité des drones de sécurité intérieure, des dérogations ont également été prévues. L'intérêt d'analyser le droit commun puis le droit dérogatoire réside dans le fait que les drones au service de la sécurité intérieure, ne relevant pas du domaine militaire, sont soumis à la réglementation civile commune dans un premier temps et que, sous certaines conditions peu restrictives, ils peuvent évoluer selon le droit dérogatoire, dans un second temps.

Ainsi, l'émergence de ces normes instaure les prémices d'un cadre juridique où s'articule un millefeuille normatif de droit commun (**Section 1**) avec des dérogations insatisfaisantes pour les drones de sécurité intérieure (**Section 2**).

Section 1 : Un millefeuille normatif de droit commun

Le droit commun des drones est le fruit d'une succession de normes aux sources et valeurs disparates : conventions internationales (§1), instruction militaire (§2), arrêtés techniques et loi confirmative (§3) ainsi que nouveaux règlements européens (§4). Ce résultat lui fait par ailleurs perdre en unité, intelligibilité et accessibilité.

§1. Le contexte de conventions internationales régulant l'espace aérien mondial

Dès 1919, la question de la régulation de l'espace aérien occupe la scène internationale avec la mise en place de la Convention portant réglementation de la navigation aérienne, aussi appelée Convention de Paris. La notion d'aéronef sans pilote y est déjà présente. Cette convention est remplacée en 1944, par celle relative à l'aviation civile internationale, également appelée Convention de Chicago. Cette dernière crée notamment l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui dépend de l'Organisation des Nations unies. L'objet de ces conventions successives est de déterminer les règles de partage de l'espace aérien international

afin que les aéronefs puissent circuler du ciel d'un pays à un autre sans difficulté. La Convention de Chicago définit l'aéronef comme « *tout appareil qui peut se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air sur la surface de la Terre* »¹. Elle précise que les aéronefs d'État sont ceux utilisés dans des services militaires, de douane et de police². En raison de la souveraineté étatique qu'ils représentent, elle les exclut de la Convention. Néanmoins, afin d'assurer un niveau de sécurité aérienne, elle précise bien, en son article 3, que « *les États contractants s'engagent à tenir dûment compte de la sécurité de la navigation des aéronefs civils lorsqu'ils établissent des règlements pour leurs aéronefs d'État* »³. Aussi, la Convention porte une attention toute particulière aux aéronefs sans pilote, en son article 8, et impose aux États qu'ils les soumettent « *à un contrôle qui permette d'éviter tout danger pour les aéronefs civils* »⁴.

En ce sens, le Code de l'aviation civile charge conjointement le ministre de la défense et le ministre chargé de l'aviation civile d'organiser « *l'espace aérien national et les espaces aériens placés sous juridiction française* » et d'en réglementer « *l'utilisation* »⁵. Ainsi l'espace aérien est découpé selon deux logiques : « *la circulation aérienne générale, qui relève de la compétence du ministre chargé de l'aviation civile* » et « *la circulation aérienne militaire, qui relève de la compétence du ministre de la défense* »⁶. Il est déjà possible de voir poindre ici une première subtilité. Le droit international reconnaît les aéronefs d'État englobant ceux des militaires et de la police, tandis que le droit interne distingue les aéronefs militaires, excluant ainsi les aéronefs de la police et la compétence du ministre de l'Intérieur, des aéronefs civils. Néanmoins, l'esprit de l'article 3 de la Convention de Chicago se retrouve dans l'article D. 131-5 du Code de l'aviation civile, où il est possible d'y lire : « *Les règles applicables à chacun des types de circulation aérienne doivent être compatibles avec celles qui régissent l'autre type de circulation. Le ministre de la défense et le ministre chargé de l'aviation civile fixent conjointement, par arrêté, les règles de nature à assurer cette compatibilité.* ». C'est pourquoi les arrêtés concernant cette matière sont des arrêtés interministériels pris par le ministre chargé de l'aviation civile, qui est actuellement le ministre de la Transition Écologique, et le ministre des Armées.

¹ Convention relative à l'aviation civile internationale, 7 décembre 1944, annexe 7.

² *Ibid.*, art. 3, (b).

³ *Ibid.*, art. 3, (d).

⁴ *Ibid.*, art. 8.

⁵ Code de l'aviation civile, art. D. 131-1.

⁶ *Ibid.*, art D. 131-2.

Ainsi le drone, aéronef ayant la particularité d'être télépilote, entre dans la catégorie plus large des aéronefs. Plus précisément, les drones utilisés par les Armées et les services de sécurité intérieure correspondent à des aéronefs d'État. C'est la raison pour laquelle il est important de garder à l'esprit que ces drones circulent en restant proches de deux logiques plus générales dont les télépilotes ne peuvent faire abstraction afin d'assurer une sécurité aérienne collective. Ces logiques sont celle des aéronefs toutes catégories confondues puisqu'ils évoluent dans le même espace qu'eux, dans la circulation aérienne générale⁷, et celle des drones civils dont ils doivent tenir compte pour leur réglementation.

§2. Une instruction militaire, première norme portant sur les drones en droit interne

En France, le domaine militaire est à l'origine de la première norme considérant le cas des aéronefs sans personne à bord⁸. En effet, avant que les drones ne se miniaturisent et deviennent accessibles au domaine civil, l'armée a d'abord eu besoin de répondre aux enjeux de sécurité aérienne que représentent l'insertion de ses drones dans le ciel afin de pouvoir notamment s'entraîner et de les utiliser sur le territoire national.

Cette première norme émane de la Direction de la circulation aérienne militaire (DIRCAM). Elle est l'instruction provisoire n°2250/DIRCAM entrée en vigueur le 19 janvier 2004. Pour s'assurer de l'accord de l'aviation civile, cette dernière lui a été transmise et n'a fait l'objet d'aucune objection⁹. Cette instruction a pour objectif de garantir la sécurité de l'ensemble des usagers de l'espace aérien et des populations survolées¹⁰. Depuis, d'autres instructions ont été établies dans le domaine militaire¹¹. L'émergence de cette règle s'explique, en plus du fait que les militaires ont été les premiers à utiliser des drones, par le fait qu'ils ne sont pas soumis aux règles de l'OACI mises en place par la Convention de Chicago ni de celles de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). C'est pourquoi la DIRCAM, qui est

⁷ Code de l'aviation civile, art. D. 131-3 : « *La circulation aérienne générale est constituée par l'ensemble des mouvements des aéronefs soumis à la réglementation propre à ce type de circulation.* ».

⁸ Laurent ARCHAMBAULT et Cassandra ROTILY, *op. cit.*, paragr. 7.

⁹ Maryse BERGÉ-LAVIGNE et Philippe NOGRIX, *Le rôle des drones dans les armées*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n° 215, 2005-2006, p. 47.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Instruction n° 1550/DIRCAM du 15 décembre 2009 relative aux règles et procédures d'exécution des vols de drones de la défense en circulation aérienne militaire en temps de paix.
Instruction n° 128/DEF/EMAT/OAT/BEMP du 6 mars 2015 relative à la sécurité aérienne et encadrant l'exploitation des aéronefs pilotés à distance de l'armée de terre.

l'un des trois piliers de la Direction de la sécurité aéronautique d'États (DSAÉ), régleme la circulation aérienne militaire de l'armée de Terre, de l'armée de l'Air et de l'Espace, de la Marine nationale, de la Gendarmerie nationale, de la Douane, de la Sécurité civile et de la Direction générale de l'armement (DGA). La DIRCAM assure également la coordination de la gestion des espaces aériens militaires et civils avec la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

§3. L'amoncellement d'arrêtés techniques et d'une loi confirmative

Face à l'augmentation grandissante de l'utilisation des drones dans le domaine civil qui avait commencé au début des années 2000, une première norme concernant les drones dans l'aviation civile apparaît avec l'arrêté interministériel du 1^{er} août 2007 relatif aux conditions d'insertion et d'évolution dans l'espace aérien des aéronefs civils ou de la défense non habités, qui sera modifié¹² avant d'être abrogé. Ces premières considérations pour les drones civils concernent uniquement l'usage à des fins de loisir et d'aéromodélisme¹³. L'usage professionnel des drones civils fait ensuite l'objet de deux arrêtés du 11 avril 2012, l'un relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans aucune personne à bord, aux conditions de leur emploi et sur les capacités requises des personnes qui les utilisent, et l'autre, relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord. Ils précisent certaines notions dont notamment celles d'aéronef télépilote, de système d'aéronef télépilote et de télépilote et établissent surtout une première classification des drones selon leur usage. La première concerne l'aéromodélisme (usage de loisir), la deuxième l'expérimentation (vols de développement ou de mise au point) et la troisième les activités particulières (usage professionnel). L'utilisation faite à des fins de sécurité intérieure se trouve donc dans la troisième catégorie. Ces arrêtés seront également abrogés par la création d'un cadre normatif plus développé. Néanmoins, c'est à cette période que la DGAC introduit une notice d'utilisation des drones de loisir¹⁴, qu'elle appelle dans l'une de ses vidéos « *les 10 commandements* »¹⁵ et qui semble, par son bon sens, devoir s'appliquer à tous les usagers. Par la suite, un arrêté interministériel (ministères de la Défense, de l'Intérieur et de l'Économie et des Finances) du 24 décembre 2013 fixe à son tour les règles techniques relatives à la conception et aux

¹² Arrêté du 21 déc. 2009 relatif aux conditions d'insertion et d'évolution dans l'espace aérien des aéronefs civils ou de la défense non habités.

¹³ Laurent ARCHAMBAULT et Cassandra ROTILY, *op. cit.*, paragr. 8.

¹⁴ Voir annexe III : Notice d'utilisation des drones de loisir.

¹⁵ Chaîne YouTube du ministère de la Transition écologique, *Usage d'un drone de loisir : les 10 commandements*, 24 mars 2016.

conditions d'utilisation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'État et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile qui circulent sans aucune personne à bord¹⁶.

Ce sont les arrêtés du 17 décembre 2015¹⁷ appelés « *conception* » et « *espace* » qui donnent une première réelle consistance au cadre juridique de l'utilisation des drones dans le domaine civil. C'est par ailleurs dans l'article 3 de l'arrêté « *conception* » qu'apparaît une première considération pour la prise de vue faite avec un drone. Cette dernière est autorisée seulement pour les cas de loisir, d'aéromodélisme ou de compétition et ne doit pas être exploitée à des fins commerciales. Cette règle est à compléter avec celles qui interdisent la prise de vue aérienne de zones sensibles fixées par arrêté interministériel¹⁸, l'enregistrement et la prise de vue dans des lieux privés¹⁹ et la captation d'informations relevant du secret de la défense nationale²⁰. En 2015, face à l'utilisation exponentielle des drones, il devient nécessaire que les télépilotes aient une « *conscience aéronautique* »²¹. Pour ce faire, les télépilotes professionnels doivent obligatoirement posséder un titre aéronautique. Un titre spécifique aux drones, le Certificat d'aptitude théorique de télépilote (CATT), est créé en 2018²². Pour les usages de loisir, selon le poids du drone, un examen en ligne sur la plateforme AlphaTango est soit obligatoire, soit recommandé. *A minima*, les constructeurs de drone doivent indiquer dans une notice d'information « *les principes et les règles à respecter pour utiliser ces appareils en conformité avec la législation et la réglementation applicables* »²³.

Le rapport du Gouvernement au Parlement « *L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'État* »²⁴, rédigé par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale en 2015, justifie par de nombreuses raisons l'intervention du législateur

¹⁶ Arrêté du 24 décembre 2013 fixant les règles relatives à la conception et aux conditions d'utilisation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'État et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile qui circulent sans aucune personne à bord.

¹⁷ Arrêté du 17 déc. 2015 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent.

Arrêté du 17 déc. 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord.

¹⁸ Code de l'aviation civile, art. D. 133-10.

¹⁹ Code pénal, art. 226-1 et Code civil, art. 9.

²⁰ Code pénal, art. 413-9 et suivants.

²¹ Voir annexe IV : Entretien avec Nicolas DELCOURT, inspecteur de surveillance dans le domaine des opérations aériennes de la DSAC Nord de la DGAC, le 31 mars 2022.

²² Arrêté du 18 mai 2018 relatif aux exigences applicables aux télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir.

²³ Code de la consommation, art. L. 425-1.

²⁴ SGDSN, *L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'État*, Rapport du Gouvernement au Parlement, 21 octobre 2015.

dans ce domaine. La toute première raison est de donner une base législative définissant les notions de « *drone* » et de « *télépilote* »²⁵ afin d'éclaircir le reste de la matière. Aussi, le but de cette intervention est de confirmer les efforts de réglementations ayant émergé et de les renforcer sur notamment quatre points listés : l'information de l'ensemble des utilisateurs, la formation des utilisateurs de loisir, l'immatriculation et l'enregistrement des drones ainsi que leur signalement électronique et lumineux²⁶. Le législateur s'exprime alors pour la première fois sur le sujet au travers de la loi du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils²⁷.

§4. L'introduction de règlements européens bousculant le cadre établi

Dans un objectif d'harmonisation des règles des États membres concernant les drones et la sécurisation de l'espace aérien, l'Union européenne (UE) intervient à son tour par le biais de deux règlements : le règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et le règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord. Cette réglementation d'application directe opère une nouvelle classification des drones selon, cette fois-ci, le degré de risque de leur vol. Ainsi, trois nouvelles catégories émergent : une catégorie ouverte (faible risque avec notamment le vol en vue), une catégorie spécifique (risque modéré pouvant notamment aller jusqu'au vol hors vue) et une catégorie certifiée (fort risque comme par exemple le transport de marchandises dangereuses ou de voyageurs). Cette nouvelle classification, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, se substitue donc à l'ancienne classification nationale. L'utilisation de drones à des fins de sécurité intérieure est alors concernée à la fois par la catégorie ouverte et par la catégorie spécifique. L'intérêt de la classification est qu'elle entraîne, selon la catégorie, différents lots de règles techniques applicables au télépilote, au drone et au vol. Afin de répondre aux difficultés pratiques entraînées par ce changement, une période transitoire est prévue étape par étape pour permettre la mise en place complète de l'harmonisation des règles des États-membres.

²⁵ *Ibid.*, p. 25.

²⁶ *Ibid.*, p. 31.

²⁷ Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils.

C'est la raison pour laquelle les arrêtés de 2015 ont été abrogés par les arrêtés du 3 décembre 2020 soit pour mettre en place la période transitoire²⁸, soit pour rendre directement effective la réglementation européenne²⁹. « Certains peuvent faire le choix de ne pas ajouter une réglementation nationale à celle européenne, ce n'est pas le cas de la France qui a une 'surcouche de droit' »³⁰.

Le résultat de ce millefeuille juridique est qu'un corpus de textes de droit commun s'applique aux télépilotes qui doivent, entre autres et sauf exception, suivre une formation, aux drones qui doivent notamment, selon leur poids, faire l'objet de déclaration et d'immatriculation plus ou moins strictes et aux vols qui doivent respecter un ensemble de paramètres selon leur scénario.

Au-delà de la technicité de ces règles à laquelle sont ajoutées des complications transitoires qui peuvent interroger l'accessibilité de ce droit pour les télépilotes néophytes, il faut savoir que ce droit commun applicable aux acteurs non militaires peut parfois être dérogé par les acteurs de la sécurité intérieure.

Section 2 : Des dérogations insatisfaisantes prévues pour les drones de sécurité intérieure

L'objet de cette section est de démontrer que si des exceptions sont textuellement prévues pour les drones de sécurité intérieure (§1), ce droit dérogatoire n'est pas pour autant substantiellement développé (§2) et que ce sont les doctrines d'emploi qui viennent compenser ce manque (§3). Or, c'est bien dans l'exception que réside ce qui peut être le plus attentatoire.

²⁸ Arrêté du 3 décembre 2020 relatif aux dispositions transitoires de reconnaissance de la formation et des titres des pilotes à distance.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139.

²⁹ Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à l'exploitation d'aéromodèles au sein d'associations d'aéromodélisme en application du règlement d'exécution (UE) 2019/947.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif aux exigences applicables aux pilotes à distance dans le cadre d'opérations relevant de la catégorie « ouverte ».

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs sans équipage à bord.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif aux exigences applicables aux opérations conduites sur certains aéronefs captifs visés à l'annexe I au règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne.

³⁰ Voir annexe IV : Entretien avec Nicolas DELCOURT, inspecteur de surveillance dans le domaine des opérations aériennes de la DSAC Nord de la DGAC, le 31 mars 2022.

§1. Des dérogations prévues textuellement

Les arrêtés du 17 décembre 2015 introduisent des dérogations pour les drones de sécurité intérieure à la fois avec l'article 10 de celui relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord³¹ et avec l'article 8 de celui relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent³².

Ces dérogations sont reprises dans les nouveaux arrêtés du 3 décembre 2020 abrogeant ceux de 2015 en des termes modifiés. L'article 9 de l'arrêté « *espace* » précise désormais que des dérogations sont prévues pour « *les aéronefs sans équipage à bord utilisés dans le cadre de missions de recherche et de sauvetage, de lutte contre l'incendie, de douane, de police ou de sécurité civile ou activités analogues sous le contrôle et la responsabilité de l'État* » (...) « *lorsque les circonstances de la mission le justifient* ». Cette précision confirme que lorsque les circonstances de la mission ne le justifient pas, le droit commun des drones s'applique donc. L'article 9 précise également que des dérogations concernant la circulation de nuit ou dépassant les hauteurs maximales « *peuvent être accordées par le préfet territorialement compétent, après avis du service de l'aviation civile et du service de la défense territorialement compétents, le cas échéant sous réserve de la mise en œuvre de mesures particulières permettant d'assurer la compatibilité de la circulation de l'aéronef sans équipage à bord avec tous les autres aéronefs* »³³.

³¹ « 1° Les aéronefs qui circulent sans personne à bord appartenant à l'État, affrétés ou loués par lui et utilisés dans le cadre de missions de secours, de sauvetage, de douane, de police ou de sécurité civile peuvent évoluer en dérogation aux dispositions du présent arrêté lorsque les circonstances de la mission et les exigences de l'ordre et de la sécurité publics le justifient.

2° Les aéronefs qui circulent sans personne à bord utilisés dans le cadre de missions de secours, de sauvetage et de sécurité civile dirigées par le préfet territorialement compétent peuvent évoluer en dérogation aux dispositions du présent arrêté lorsque les circonstances de la mission le justifient. »

³² « Dérogations.

Les aéronefs qui circulent sans personne à bord utilisés pour le compte de l'État dans le cadre de missions de secours, de sauvetage, de douane, de police ou de sécurité civile, peuvent évoluer en dérogation aux dispositions du présent arrêté lorsque les circonstances de la mission et les exigences de l'ordre et de la sécurité publics le justifient. »

³³ Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs sans équipage à bord, art. 9.

L'article 9 du second arrêté³⁴, qui abroge l'arrêté « *conception* » de 2015, reprend mot pour mot cette dérogation mais y ajoute des dispositions particulières³⁵ qui s'appliquent aux exploitants de drones « *utilisés dans le cadre de missions militaires, de douane, de police, de recherche et sauvetage, de lutte contre l'incendie, de contrôle des frontières, de surveillance côtière ou des activités ou services analogues sous le contrôle et la responsabilité de l'État, entrepris dans l'intérêt général par un organisme investi de prérogatives de puissance publique ou pour le compte de celui-ci* ». Ces dispositions particulières concernent le manuel d'exploitation (MANEX), la formation des télépilotes, l'état des drones et les comptes rendus de vols.

Il est par ailleurs étonnant de remarquer que si par exemple le nouvel arrêté « *espace* » de 2020 est pris conjointement par le ministre chargé de l'aviation civile, le ministre chargé de la défense ainsi que par le ministre des outre-mer, le ministre chargé de la défense est absent dans l'arrêté de 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139. Pourtant, il est précisé que son objet est de fixer, entre autres, les « *conditions applicables aux aéronefs sans équipage à bord et à leurs exploitants lorsqu'ils exécutent des activités militaires* »³⁶ et qu'il détaille de façon plus précise les règles spéciales qui s'appliquent aux drones militaires.

Il est également possible de constater que dans les deux arrêtés précités sont listées les différentes missions d'utilisation des drones de sécurité intérieure sans pour autant en donner des conséquences distinctives. Toutefois, selon les types de missions, les conditions de dérogations pourraient ne pas être les mêmes. Aussi, le fait que la liste ne soit pas la même d'un arrêté à l'autre, pris à la même période ou changeant encore d'une période à l'autre, a pour effet de créer un problème de lisibilité du droit et une certaine instabilité juridique.

³⁴ Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139.

³⁵ Voir annexe V : Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139, annexe, chapitre IV.

³⁶ Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139, art. 1^{er}.

§2. Des dérogations sans réelle substance

Ces dérogations sont en fait une ouverture dans le droit commun pour permettre à ces services spécifiques de pouvoir utiliser l’outil drone de façon plus opérationnelle. Cependant cette autorisation de déroger aux règles communes se fait dans le silence de la loi.

Au-delà de la faible valeur normative de cette autorisation, cette unique condition, consistant à la justification des circonstances de la mission, est extrêmement critiquable. Il n’y a pas d’indication sur l’appréciation qui doit être faite de ces circonstances. Ce point de bascule entre droit commun et droit dérogatoire est en pratique un enjeu crucial pour savoir si par exemple la Police nationale agit dans le champ de la surveillance de la DGAC ou non. Ainsi pour les inspecteurs de la DGAC, « *cette justification de la mission est difficilement lisible. Elle semble tellement large qu’on ne sait pas dans quelle mesure les drones policiers peuvent déroger au droit commun* »³⁷. Il reste tout de même « *des cas qui ne sont pas discutables comme celui des vols d’entraînement, où les policiers sont donc soumis aux mêmes règles que le reste de l’aviation civile* »³⁸. De plus, en comparaison de la faible teneur de la condition demandée, la contrepartie est une dérogation sur l’intégralité des arrêtés en question.

Poussant le raisonnement à l’extrême, un avocat au Barreau du Havre, Etienne LEJEUNE, critique ce dispositif en déclarant qu’il « *exonère toutes restrictions d’utilisation pour les forces de l’ordre* » (...), « *c’est comme s’il n’y avait aucun texte qui encadrerait l’utilisation de ces drones par la Police nationale et la Gendarmerie* »³⁹. Comme cela a été étudié tout au long de cette section, la réalité est bien plus nuancable sur l’existence des textes qui encadrent ce domaine. Cependant, la stupéfaction est compréhensible face au silence des textes qui cherchent à assurer avant tout la sécurité du ciel sans se préoccuper des divers équipements de ces drones ayant la possibilité d’évoluer hors du droit commun et pouvant avoir des conséquences sur les droits et libertés fondamentales.

En ce sens, une question écrite au ministère de l’Intérieur en mai 2020 interroge très justement sur les risques pesant sur les libertés fondamentales et notamment le droit au respect

³⁷ Voir annexe IV : Entretien avec Nicolas DELCOURT, inspecteur de surveillance dans le domaine des opérations aériennes de la DSAC Nord de la DGAC, le 31 mars 2022.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Éloïse AUBÉ et Manon LOUBET, « Utiliser des drones pour faire respecter le confinement : est-ce légal ? », actu.fr, 8 avril 2020.

de la vie privée face à un cadre juridique « *vague et peu défini* », voire même « *très insuffisant* » lorsque les circonstances de la mission permettent de justifier des dérogations, et qui est donc « *incapable de préserver efficacement les libertés publiques et la vie privée des citoyens* »⁴⁰. Après avoir souligné que des caméras sont ajoutées aux drones, la question termine en demandant quel est l'encadrement prévu pour permettre le respect de la vie privée et des libertés individuelles. La réponse se fait attendre mais est sans attente. En avril 2021, pour ne pas dire qu'il n'y a aucune garantie explicite, le ministère de l'Intérieur répond que « *sur le plan du respect de la vie privée et des libertés individuelles, les instructions internes de la gendarmerie et de la police nationales rappellent strictement les règles applicables en la matière* ». Il est alors légitime de se demander quelles sont les garanties apportées par ces instructions afin de pouvoir répondre à la question initiale. Plus largement, il est possible de se demander quelles sont les règles applicables en la matière puisqu'il n'en est fait mention nulle part. Il est vrai que des doctrines d'emploi sont prévues dans chacun des services concernés, mais leur contenu n'est pas accessible aux personnes extérieures. Étant les seules possibles garanties en la matière, il y a alors un réel souci de transparence envers tous les individus qui pourraient être filmés. Qui plus est, des instructions internes ont une valeur normative beaucoup trop insuffisante pour répondre à de tels enjeux. Sans le mentionner mais en l'admettant à demi-mot, le ministère de l'Intérieur conclut sa réponse en déclarant que « *des travaux pilotés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur sont en cours pour clarifier et renforcer les garanties en la matière* »⁴¹. Sur ce sujet, un rapport du Sénat de 2021, qualifie ce cadre juridique d'« *incertain* » et note qu'il est « *à construire* »⁴².

§3. Des doctrines d'emploi en compensation

Face à l'imprécision des textes, il conviendrait de s'intéresser aux doctrines d'emploi prévues par les services concernés⁴³. Leur accessibilité étant restreinte, il est seulement possible

⁴⁰ Christine PIRES BEAUNE, Question écrite n° 29476 au ministère de l'Intérieur, Assemblée nationale, 12 mai 2020.

⁴¹ *Ibid.*, réponse le 6 avril 2021.

⁴² Muriel JOURDA et Loïc HERVÉ, *Rapport sur le projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, fait au nom de la commission des lois*, Sénat, n° 46, déposé le 13 octobre 2021, p. 56.

⁴³ Instruction du 27 juillet 2018 relative à l'emploi des aéronefs télépilotes dans la police nationale.

Instruction du 1er juillet 2019 relative à l'emploi des systèmes de drones au sein de la gendarmerie nationale.

Document de la préfecture de police (DOSTL) relatif aux consignes permanentes opérationnelles s'agissant des drones.

Note de doctrine générale du 11 juillet 2017 relative à l'emploi d'aéronefs télépilotes pour des missions de sécurité civile.

Note de service du 6 mai 2020 relative à la mise en place d'une expérimentation de l'emploi opérationnel des aéronefs télépilotes de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

d'étudier les réponses données par le service de communication de la Police nationale aux questions du journal Mediapart, dans le cadre des mesures de confinement, pour obtenir l'exemple de la doctrine d'emploi des drones de l'Unité des moyens aériens (UMA) de la préfecture de police. Il faut donc garder à l'esprit que ces réponses ne peuvent donner que des indices sur ce que peut contenir la doctrine d'emploi de la Police nationale⁴⁴. A titre informatif, l'UMA était composée de cinq personnels en 2015 et compte aujourd'hui une quarantaine de personnels pour une quinzaine de drones opérationnels⁴⁵.

La préfecture de police explique, dans ses réponses, être soumise à la réglementation civile des arrêtés précédemment étudiés, ainsi qu'à la loi du 24 octobre 2016. Elle précise que selon « *la nature des missions* », elle respecte le cadre général, comme par exemple pour des missions de communication, ou bien elle utilise celui du « *cadre dérogatoire* »⁴⁶, sans donner ni de précision ni d'exemple.

Peu importe le cadre en question, la préfecture de police se soumet toujours à certaines obligations de la réglementation civile notamment auprès de la DGAC : « *déclaration d'activité auprès de la DGAC, obtention d'une attestation de conception de drones de la DGAC, identification des drones, élaboration et déclaration d'un manuel d'activités particulières (MAP), contrôle des compétences théoriques et pratiques des télépilotes* » et « *déclaration annuelle à la DGAC du nombre d'heures réalisées par chaque télépilote et synthèse des éventuelles difficultés rencontrées* »⁴⁷. Aussi, les télépilotes, après avoir obtenu leur CATT, suivent une formation pratique de deux semaines au Centre d'initiation et de formation des équipages drones (CIFED) de l'armée de l'Air et de l'Espace et se spécialise ensuite pendant cinq semaines à l'UMA⁴⁸.

La préfecture de police précise que « *les drones sont utilisés pour la très grande majorité des cas en appui de missions de police* »⁴⁹. Cependant, elle ne précise pas la nature de ces missions de police ni les autres cas. Puis, elle ajoute que « *leur emploi est alors justifié par les*

⁴⁴ Service de la communication de la préfecture de police, « L'emploi des drones à la PP dans le cadre des mesures de confinement et de protection des populations », *Mediapart*, demande n°1175/2020, 25 avril 2020.

⁴⁵ Voir annexe VI : Entretien avec le Brigadier Pierre-Yves PROVOST, télépilote et instructeur CIFED à l'Unités des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, le 13 mai 2022.

⁴⁶ Service de la communication de la préfecture de police, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁸ Voir annexe VI : Entretien avec le Brigadier Pierre-Yves PROVOST, télépilote et instructeur CIFED à l'Unités des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, le 13 mai 2022.

⁴⁹ Service de la communication de la préfecture de police, *op. cit.*, p. 2.

circonstances prévues à l'article dérogatoire »⁵⁰. Il est donc possible de comprendre que dans la très grande majorité des cas, les drones évoluent hors du cadre commun et qu'il suffit d'être dans le cadre d'une mission de police (sans précision) pour que la justification soit automatique.

Précisant que le cadre applicable pour les images captées durant les vols ne relève pas de celui des caméras fixes, il est souligné qu'aucune demande n'est donc soumise à l'avis de la commission départementale de vidéoprotection. Néanmoins, la Police nationale écrit appliquer les articles 9 du Code civil et 226-1 du Code pénal relatifs au respect de la vie privée. Le premier article cité dispose en son premier alinéa que « *chacun a droit au respect de sa vie privée* » et le second instaure un délit d'« *atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui* » en cas de fixation, d'enregistrement ou de transmission, sans le consentement de la personne, de ses paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, de son image lorsqu'elle se trouve dans un lieu privé ainsi que de sa localisation en temps réel ou en différé. En l'état, il est légitime de se demander quels sont les moyens concrets qui permettent aux services utilisant des drones munis de caméras de ne pas tomber dans le délit d'atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui.

Pour y répondre, la préfecture de police précise que sont uniquement effectués des « *plans d'ensemble permettant une vision élargie d'une situation dans l'espace public* » pris en « *grand angle pour filmer des flux de circulation, des rassemblements, des zones urbaines ou rurales ou la progression de cortèges* »⁵¹. Ainsi, selon la préfecture de police, ces plans « *ne permettent donc pas l'identification d'un individu, sauf lorsqu'elles sont utilisées dans un cadre judiciaire que ce soit en flagrance, en préliminaire ou au titre d'une instruction* ».

Pour justifier l'emploi à des fins judiciaires, elle invoque le respect du Code de procédure pénale, sans viser d'articles précis et ajoute que « *l'enregistrement des images à partir de caméras à haute résolution est légalement fondée par la finalité même de l'activité judiciaire, c'est-à-dire l'identification des auteurs d'infractions et le rassemblement des preuves en vue de la manifestation de la vérité* »⁵². Pour autant, le raisonnement juridique du propos semble limité. Le Code de procédure pénale prévoit effectivement que les enquêteurs peuvent obtenir des enregistrements de système de vidéoprotection fixe sans autorisation du procureur de la

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

République en enquête de flagrance⁵³ ou sous son autorisation en enquête préliminaire⁵⁴. Il prévoit aussi, en ses articles 706-96 et suivants, le recours à la captation, à la fixation, à la transmission et à l'enregistrement des paroles et images de personnes dans des lieux privés en cours d'enquête de police ou d'information judiciaire sous autorisation du juge des libertés et de la détention et ce pour des infractions particulièrement graves. La jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation prend en considération d'autres situations. Elle valide notamment la mise en place de vidéosurveillance sur la voie publique par autorisation du procureur de la République⁵⁵ ainsi que la mise en place par introduction dans un lieu privé, sans autorisation du juge des libertés et de la détention, d'un dispositif de captation d'images si ce dernier vise la voie publique⁵⁶. Ainsi, renvoyer simplement au Code de procédure pénale est insuffisant pour assurer que cette utilisation est légale. Ce code ainsi que la jurisprudence distinguent les lieux, les techniques, les infractions visées et les types d'autorisations nécessaires pour recourir à certaines techniques impliquant de filmer. L'utilisation des drones pour filmer la voie publique s'approche le plus du cas de l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 décembre 2020. Ce dernier implique l'autorisation du procureur de la République. La préfecture de police ne précise pas une telle autorisation. De plus, *quid* des drones filmant des lieux privés.

Enfin, la préfecture de police mentionne que « *dès la fin de la mission, les images sont supprimées de la carte mémoire. Elles ne font l'objet d'aucun recoupement avec des fichiers de police* »⁵⁷. Sans le dire explicitement, la préfecture semble plus ou moins s'approcher du cadre du RGPD et de la directive « Police-Justice » transposé dans la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés⁵⁸. Pour ne pas entrer dans le champ des règles relatives aux collectes de données à caractère personnel, elle précise bien que les drones filment de façon à ne pas rendre identifiables les individus. Toutefois, à partir du moment où elle admet que la Police nationale y fait exception dans un cadre judiciaire, elle devrait alors se soumettre pleinement aux règles de la directive « Police-Justice ».

⁵³ Code de procédure pénale, art. 60-1.

⁵⁴ Code de procédure pénale, art. 77-1-1.

⁵⁵ Cass. Crim. 8 décembre 2020, n° 20- 83.885.

⁵⁶ Cass. Crim. 18 mai 2021, n° 20- 86.266.

⁵⁷ Service de la communication de la préfecture de police, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁸ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

CHAPITRE II – UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

Les prémices du cadre juridique de l'utilisation des drones s'intéressent à ces derniers en tant que vecteur aérien sans considération des divers équipements qui peuvent radicalement changer la nature de son utilisation. Puisqu'il n'y a pas de normes spécialement prévues pour les drones équipés de caméra et utilisés par les acteurs de la sécurité intérieure, il convient d'examiner si, dans le reste du droit, certaines normes juridiques pourraient trouver à s'appliquer à ce cas.

En ce sens, il sera étudié l'inadaptation des cadres juridiques des dispositifs vidéo existants (**Section 1**) qui explique, en partie, les condamnations à répétition de l'utilisation des drones équipés de caméra à des fins de sécurité intérieure malgré l'urgence opérationnelle en présence (**Section 2**), démontrant ainsi que leur cadre juridique est lacunaire.

Section 1 : L'inadaptation des cadres juridiques des dispositifs vidéo existants

Les cadres juridiques de la vidéoprotection fixe (§1) et des caméras individuelles (§2), étudiés avant leur modification par la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, afin de respecter la chronologie de l'analyse, s'avèrent être inadaptés aux caméras aéroportées par drone.

§1. L'inadaptation du cadre juridique de la vidéoprotection fixe

Le cadre juridique de la vidéoprotection fixe a été conçu par une loi de 1995¹ maintenant codifiée dans le Code de la sécurité intérieure aux articles L. 251-1 et suivants. Le recours à ce dispositif est strictement encadré par la loi car il est susceptible de porter atteinte à la vie privée des personnes filmées en révélant leur localisation, leur comportement voire leurs habitudes, mais aussi parce qu'il constitue un traitement de données personnelles en enregistrant des images où les visages et les véhicules permettent d'identifier directement ou indirectement des personnes physiques.

¹ Loi n° 1995-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

La mise en place d'un dispositif de vidéoprotection fixe ne peut s'effectuer que pour filmer la voie publique ou des lieux ouverts au public. C'est ce qui la distingue de la vidéosurveillance qui filme, quant à elle, des lieux privés ou des lieux de travail non ouverts au public. La vidéosurveillance est soumise à un régime de déclaration préalable auprès de la CNIL. La vidéoprotection, pour sa part, est soumise à un régime plus strict d'autorisation préalable du préfet territorialement compétent ou du préfet de police à Paris. Dès cette première distinction, une difficulté se fait sentir au sujet de l'applicabilité de ce régime aux drones avec caméras aéroportées. En effet, le drone n'étant pas fixe, il peut survoler, et en conséquence filmer, des lieux autres que ceux appartenant à la voie publique. Il basculerait alors entre les régimes de la vidéosurveillance et de la vidéoprotection de façon répétée au cours de son vol. Il pourrait être envisagé de le contraindre à voler à une altitude basse et seulement sur les axes correspondant à ceux de la voie publique, mais contrairement à la vidéoprotection fixe qui est par définition fixée de façon permanente, il est impossible d'avoir la certitude qu'aucun lieu privé ne sera filmé.

En ce qui concerne l'autorisation préalable du préfet dans le cadre de la vidéoprotection fixe, ce dernier doit lui-même s'appuyer sur l'avis de la commission départementale de vidéoprotection concernée². Cette dernière est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Si cet avis ne lie pas le préfet, la pratique fait qu'il suit l'avis de la commission. La mise en place du dispositif doit poursuivre l'une des finalités définies à l'article L. 251-2 du Code de la sécurité intérieure³. Dans ce régime, la CNIL n'intervient pas sauf dans le cas d'une exception qui entre dans le champ de la loi « Informatique et Libertés » de 1978⁴. Cette exception concerne les systèmes de vidéoprotection dont les enregistrements sont versés dans des fichiers qui sont structurés de telle sorte qu'ils permettent d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques. Cela concerne, par exemple, des dispositifs de reconnaissance faciale. Le versement des enregistrements vidéo dans des fichiers est plus attentatoire aux libertés que de simples enregistrements et implique donc une autorisation de la CNIL. C'est pourquoi l'article

² Code de la sécurité intérieure, art. 251-4.

³ Protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, régulation des flux de transport, constatation des infractions aux règles de la circulation, prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens et des fraudes douanières dans des lieux particulièrement exposés à ces infractions, prévention d'actes de terrorisme, prévention des risques naturels ou technologiques, secours aux personnes et la défense contre l'incendie, sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction, respect de l'obligation d'être couvert, pour faire circuler un véhicule terrestre à moteur, par une assurance et prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets.

⁴ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L. 251-1 du Code de la sécurité intérieure opère une distinction entre ces simples enregistrements soumis au Code de la sécurité intérieure et ceux versés dans des fichiers alors soumis à la loi « Informatique et Libertés ». Toute la logique du système est fondée sur le fait que la caméra est fixe. Une fois le processus d'autorisation terminé et la caméra définitivement placée, toutes les questions sur ce qu'elle risquerait de filmer sont closes pendant une durée de cinq ans. Ainsi, la mobilité des caméras aéroportées présente un risque supplémentaire d'atteinte au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles puisqu'elles peuvent circuler n'importe où et dès que le télépilote le souhaite. Une autorisation préfectorale définitive se prêterait donc mal à cet outil.

Ces dispositifs constituent des traitements de données personnelles, ce qui implique un certain nombre d'obligations à respecter. Parmi elles, les personnes susceptibles d'être filmées doivent être prévenues « *de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéoprotection et de l'autorité ou de la personne responsable* »⁵. Ainsi, des d'affiches ou panneaux placés à l'entrée des zones sous vidéoprotection permettent de remplir cette obligation pour les caméras fixes. Cette méthode devra trouver à s'adapter pour signaler la présence de caméras mobiles et implique donc une réflexion supplémentaire en la matière. Placer des panneaux à l'entrée des zones qui peuvent faire l'objet de survols de caméras aéroportées semble insuffisant pour que les personnes sachent si elles sont réellement en train d'être filmées puisque ces zones ne seront pas survolées de façon continue dans le temps.

Les caméras de vidéoprotection fixes sont placées environ à la hauteur du premier étage d'un immeuble, filment un espace délimité et leurs images sont floutées, grâce à un logiciel, lorsqu'un zoom est effectué vers l'intérieur des lieux privés. Les drones peuvent voler au-dessus des lieux privés et sur un espace qui n'est limité que par leur durée d'autonomie. Le logiciel de floutage utilisé par la préfecture de police n'a pas convaincu le Conseil d'État. Néanmoins, un nouveau logiciel plus développé pourrait peut-être le convaincre. Ainsi, comme le résume la CNIL, « *il ne s'agit pas de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs fixes ou statiques mais de permettre l'utilisation de dispositifs mobiles, discrets par nature et dont la position en hauteur leur permet de filmer des lieux jusqu'ici difficiles d'accès voire interdits aux caméras classiques. La captation d'images qu'ils permettent est donc considérablement élargie et,*

⁵ Code de la sécurité intérieure, art. L. 251-3.

surtout, peut être individualisée, en permettant le suivi de personnes dans leurs déplacements, à leur insu et sur une durée qui peut être longue »⁶.

Certaines dispositions qui s'imposent à la vidéoprotection fixe semblent tout de même pouvoir être adaptées aux drones avec caméras. Notamment, l'obligation de mener une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD) dès lors que le dispositif présente « *un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques* » comme c'est le cas de « *la surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public* »⁷ paraît être réalisable. Les définitions de la durée maximale de conservation des images, des personnes habilitées à visionner les images et des modalités concernant le registre mentionnant notamment les enregistrements réalisés, la date de destruction des images et, le cas échéant, la date de leur transmission au parquet ne semblent pas non plus incompatibles pour les drones avec caméras.

§2. L'inadaptation du cadre juridique des caméras individuelles

Suite à plusieurs expérimentations à partir de 2008, des caméras individuelles aussi appelées « caméras-piétons » ont été testées sur les agents de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale. Elles sont mobiles, contrairement à la vidéoprotection fixe. Leur régime pourrait potentiellement s'adapter davantage à l'utilisation des drones avec caméras. L'objectif des caméras-piétons est d'une part de prévenir d'éventuels dérapages, des deux côtés, entre les forces de l'ordre et la population, et d'autre part d'apporter un élément de preuve supplémentaire en cas d'infraction.

L'utilisation de ce dispositif a été validée par une loi du 3 juin 2016⁸, puis elle s'est ouverte aux services de police municipale et façon expérimentale aux sapeurs-pompiers et surveillants pénitentiaires par une loi du 3 août 2018⁹. Son régime est inscrit aux articles L. 241-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

⁶ CNIL, Délibération n° 2021-011 du 26 janvier 2021 portant avis sur une proposition de loi relative à la sécurité globale.

⁷ 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), art. 35, al 3 a).

⁸ Loi n° 2016- 731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

⁹ Loi n° 2018- 697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.

Ainsi, pour des finalités de « *préventions des incidents au cours des interventions* », de « *constatation des infractions* », de « *collecte de preuves* » et de « *formations* » des agents, les policiers et gendarmes, « *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* », peuvent, « *en tous lieux* », filmer « *leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident* »¹⁰. Il est important de relever que la captation d'images peut aussi bien se dérouler sur la voie publique qu'à l'intérieur d'un lieu privé. L'agent est le décisionnaire de l'activation de sa caméra. Cette dernière doit être portée « *de façon apparente* » et « *un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre* »¹¹. La personne filmée doit par ailleurs en être informée par l'agent « *sauf si les circonstances l'interdisent* »¹² en raison des conditions ou des circonstances de l'intervention.

Le choix de ne pas activer, le choix du moment de l'activation et le choix du moment de la désactivation de la caméra est un pouvoir certain pour l'agent porteur de la caméra. Comme contrepartie de ce pouvoir, il lui est interdit d'effacer ses enregistrements. Ces derniers seront transférés, à l'issue de sa mission, sur des supports de stockage prévus à cet effet et supprimés de la caméra. Une autre contrepartie est l'impossibilité pour l'agent d'accéder à ses enregistrements ainsi que l'interdiction de transmettre les images en direct¹³.

Si la caméra-piéton permet, comme le précise le président de la République Emmanuel MACRON « *de rétablir la confiance entre la population et la police* »¹⁴, les drones sont eux perçus avec beaucoup plus de méfiance. La caméra individuelle est portée sur un policier présent sur le terrain. Cette proximité rend socialement plus acceptable son utilisation, contrairement aux caméras fixes et aéroportées qui rendent possible un panoptique technologique. Population et acteurs de la sécurité intérieure sont sur un pied d'égalité : ils sont vus en étant vus. Les drones, eux, créent une asymétrie d'information. De plus, le champ de vision de la caméra individuelle est quasiment aussi limité que celui du regard du policier. Elle

¹⁰ Code de la sécurité intérieure, L. 241-1.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Ces garanties ont été supprimées par la Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 : la transmission des images en temps réel aux postes de commandement et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'opération est maintenant autorisée et l'agent porteur de la caméra peut également accéder à ses images dans le cadre d'une intervention ou d'une procédure judiciaire à condition que cela permette de 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 (CSI, art. L. 241- 1 et L. 241- 2).

¹⁴ Emmanuel MACRON, interview télévisé, 14 juillet 2020.

ne pourrait pas procéder à une surveillance de masse. Ses capacités, en l'état de leur utilisation, ne peuvent pas dépasser celles de l'humain. Elle permet simplement d'enregistrer ce qu'a vu le policier. Le régime des caméras individuelles est donc inadapté aux capacités des drones. En outre, l'interdiction d'accéder aux images en direct est difficilement compatible avec le retour vidéo du télépilotage à distance. De même, l'interdiction de retransmission en direct au centre de commandement fait perdre l'un des intérêts précieux de l'usage du drone.

Section 2 : Condamnations et urgence opérationnelle

En 2014 déjà, des drones avaient été utilisés par la Police nationale à des fins de sécurité pour un match de football à Créteil. Elle a réitéré l'expérience, entre autres, lors de l'Euro en 2016 à Bordeaux et Toulouse, d'une course cycliste à Nîmes en 2017, de la Fête des Lumières de 2016 à Lyon, de l'évacuation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes et encore de manifestations des Gilets jaunes¹⁵. Cependant, plusieurs articles de presse, dont notamment celui du journal Mediapart « *avec le confinement, les drones s'immiscent dans l'espace public* » du 25 avril 2020¹⁶, vont décider des associations de défense des droits et libertés d'attaquer l'autorisation faite par le préfet de police de Paris Didier LALLEMENT permettant l'emploi de drone pour veiller aux mesures du confinement.

Cette attaque précipite un feuillet juridique rythmé entre l'urgence opérationnelle, engendrée en raison des effectifs et matériels déjà en place, et les condamnations du Conseil d'État (§1) ainsi que la sanction de la CNIL (§2).

§1. La double condamnation par le Conseil d'État

Le Conseil d'État intervient une première fois dans ce feuillet juridique pour condamner de façon précautionneuse l'usage des drones par la Police (A) puis, n'étant toujours pas convaincu par les mesures prises par cette dernière, il réitère sa condamnation de façon plus stricte (B).

¹⁵ Bertrand PAUVERT, « L'utilisation des drones à l'appui de la sécurité », *JCP Adm.*, 2021, n° 27, 2220, p. 1-2.

¹⁶ Clément LE FOLL et Clément POURÉ, « Avec le confinement, les drones s'immiscent dans l'espace public », *Mediapart*, 25 avril 2020.

A) *La première condamnation par un Conseil d'État précautionneux*

Durant le premier confinement, un drone de l'UMA survole quotidiennement Paris en effectuant deux à trois heures de prises d'images afin d'identifier les manquements aux règles du confinement. Les images sont retransmises au centre de commandement. Le drone est également doté d'un haut-parleur afin de diffuser des messages à destination des personnes filmées.

Face à cette situation, les associations La Quadrature du Net et la Ligue des droits de l'homme demandent au juge des référés du tribunal administratif de Paris de faire suspendre la décision du préfet de police autorisant cet usage. Le juge de première instance rejette leur demande en retenant, notamment, une absence de traitement de données à caractère personnel¹⁷.

Le juge des référés du Conseil d'État, le 18 mai 2020, ne conserve pas cette position et donne raison aux associations qui soutiennent que *« l'usage de drones survolant l'espace public, hors de tout cadre juridique, associé à un dispositif de captation d'images, constitue un traitement de données à caractère personnel illicite et, à tout le moins, une ingérence grave et manifestement illégale dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données personnelles »*¹⁸.

Avant tout de chose, il est étonnant de noter qu'à aucun moment le Conseil d'État n'utilise le mot « vidéoprotection », mais qu'il réitère l'usage du mot « surveillance » plus d'une dizaine de fois alors même qu'il juge le vol de ces drones comme étant légitime et entrant dans le champ de la police administrative.

Si le juge des référés retient, pour pouvoir trancher le litige dans l'urgence, l'enjeu de libertés fondamentales mises en cause telles que le droit au respect de la vie privée comprenant selon lui le droit à la protection des données personnelles, ainsi que la liberté d'aller et venir, il assume plus difficilement la présence d'une atteinte grave et manifestement illégale. En effet, il reconnaît bien que l'usage des drones effectué *« conformément à la doctrine d'emploi fixée par la note du 14 mai 2020 n'est pas de nature à porter, par lui-même, une atteinte grave et*

¹⁷ TA Paris, ord. réf., 5 mai 2020, n° 2006861/9.

¹⁸ CE, ord. réf., 18 mai 2020, n° 440442 et 440445.

manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées »¹⁹. Pour autant, il considère que ce sont les « *risques d'un usage contraire* »²⁰ à ces libertés qui caractérisent une atteinte grave et manifestement illégale. Considérer un usage potentiel au lieu d'un usage avéré, pour justifier l'intervention du juge des référés qui est censé faire cesser une atteinte en cours de réalisation, peut faire dire que « *la solution ici retenue tient de l'audace* »²¹.

Pour ce qui est du reste de son raisonnement, le Conseil d'État va retenir la présence de données à caractère personnel selon la définition de l'article 3 de la directive « Police-Justice »²² en considérant que les drones « *sont susceptibles de collecter des données identifiantes et ne comportent aucun dispositif technique de nature à éviter, dans tous les cas, que les informations collectées puissent conduire, au bénéfice d'un autre usage que celui actuellement pratiqué, à rendre les personnes auxquelles elles se rapportent identifiables* »²³. Encore une fois, c'est l'éventualité et le risque qui font emporter la qualification, puisque les images ne donnent qu'une « *physionomie générale de l'affluence sur le territoire parisien* »²⁴. Puis, le Conseil d'État va qualifier une opération de traitement de ces données à caractère personnel, toujours selon la définition de l'article 3 de la directive « Police-Justice »²⁵, en relevant la transmission faite au centre de commandement pour un visionnage en temps réel. Ce raisonnement n'est pas exempt de toute critique, puisqu'il est considéré par le professeur de droit public, Xavier BIOY, comme conduisant à une forme « *de "totalitarisme" de la donnée qui devient la catégorie à tout dire et tout rassembler* »²⁶. En effet, la retransmission en direct de ce que voit l'œil de la caméra n'est pas si différente de ce que pourrait voir l'œil d'un policier sur place puisqu'aucun enregistrement n'est effectué et qu'il n'y a aucun recoupement avec d'autres fichiers pour permettre de reconnaître les personnes. Le seul moyen de les identifier

¹⁹ *Ibid.*, consid. 14.

²⁰ *Ibid.*, consid. 18.

²¹ Xavier BIOY, « Les drones produisent-ils des données personnelles ? », *AJDA*, n° 27, 2020, p. 1558.

²² Les données à caractère personnel sont « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* ». Est réputée être une « *personne physique identifiable* » (...) « *une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

²³ CE, ord. réf, 18 mai 2020, n° 440442 et 440445, consid 16.

²⁴ *Ibid.*, consid. 11.

²⁵ Un traitement de données à caractère personnel est défini comme « *toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction* ».

²⁶ Xavier BIOY, *op. cit.*

serait que les policiers connaissent déjà ces personnes filmées. « *L'hypertrophie de la notion de donnée tend à phagocytter tout ce qui, jusqu'ici était seulement un savoir, une information, une donnée non personnelle* »²⁷. L'analyse du Conseil d'État s'éloigne alors de l'essence du « régime des données personnelles, plus encore des données sensibles » qui « *a été institué pour permettre à un individu de refuser de révéler sa vie à d'autres, non pour cacher ce qui est vu de tous et de ce fait vider l'espace public de sa substance collective en le voyant comme une collection de données personnelles* »²⁸.

Cette qualification critiquable d'un traitement de donnée à caractère personnel entraîne donc néanmoins l'application de la loi « Informatique et Libertés » qui impose une autorisation préalable par arrêté du ou des ministres compétents ou par décret, selon les cas, pris après avis motivé et publié de la CNIL. Le Conseil d'État conclut alors que ces vols doivent cesser tant que n'est pas pris, après avis de la CNIL, un texte réglementaire compatible avec la loi « Informatique et Libertés » ou tant que la préfecture de police ne dote pas ses drones « *de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées* »²⁹.

Le Conseil d'État fait donc valoir un principe de précaution face aux capacités techniques du drone et propose tout de même deux solutions pour que l'UMA puisse à nouveau utiliser ses drones.

B) La seconde condamnation par un Conseil d'État plus strict

Le 26 octobre 2020, le journal Mediapart titre un de ses articles : « *profitant du flou juridique, les drones policiers bourdonnent toujours* »³⁰. Il est possible d'y lire que « *la préfecture de police de Paris n'a pas cessé, ces cinq derniers mois, de recourir à des drones lors d'opérations de maintien de l'ordre. S'appuyant sur des vidéos d'internautes et sur plusieurs articles de presse, Mediapart a ainsi recensé six cas d'usage lors de manifestations parisiennes* ».

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ CE, ord., 18 mai 2020, n° 440442 et 440445, consid. 19.

³⁰ Clément LE FOLL et Clément POURÉ, « Profitant du flou juridique, les drones policiers bourdonnent toujours », *Mediapart*, 26 octobre 2020.

L'association La Quadrature du Net décide, en conséquence, de saisir à nouveau le juge administratif en référé. Encore une fois, le tribunal administratif de Paris rejette la demande de suspension de la décision implicite du préfet de police de Paris, considérant toujours que les drones en question n'effectuent pas de traitement de données à caractère personnel.

Le Conseil d'État, là encore, le 22 décembre 2020, ne suit toujours pas cette analyse. Il pourrait y avoir une impression de « déjà-vu » dans le deuxième épisode de ce contentieux face à un préfet de police de Paris audacieux osant braver l'ordonnance du 18 mai 2020 pour continuer de faire voler ses drones. Pourtant, les faits ne sont pas les mêmes.

En effet, la solution du 18 mai 2020 se concluait par deux possibilités : un nouveau texte réglementaire respectant la loi « Informatique et Libertés » ou une nouvelle technique empêchant d'identifier les personnes. Le préfet de police de Paris, ne pouvant pas être l'auteur du texte réglementaire en question et ne souhaitant pas arrêter l'utilisation de cet outil si précieux, a donc opté pour la deuxième possibilité. Ainsi, selon les révélations du journal Médiapart³¹, un logiciel nommé « *YOLOV4* » au coût de 24 000 € aurait été développé en urgence. Ce logiciel permettrait le floutage automatique et en temps réel des données à caractère personnel des flux vidéo transmis à la salle de commandement. Il faut préciser qu'au niveau du drone, la captation continue de s'effectuer en l'absence de filtre, ce qui donne encore, au télépilote sur place, un accès aux images sans floutage sur sa tablette. Ce n'est qu'après la transmission des images vers les serveurs de floutage que le centre de commandement reçoit les images floutées. Médiapart rapporte également qu'« *une note de la préfecture de police* » spécifie que « *le taux de réussite de la première version du logiciel* » est de « 70 % »³². Ainsi, 30% des données personnelles filmées ne seraient pas floutées.

Ce dispositif ne convainc pas le Conseil d'État sur sa capacité à empêcher l'identification des personnes. Il suit alors, à nouveau, son précédent raisonnement en relevant la présence de données à caractère personnel car « *la circonstance que seules les données traitées par le logiciel de floutage parviennent au centre de commandement n'est pas de nature à modifier la nature des données faisant l'objet du traitement, qui doivent être regardées comme des données*

³¹ Clément LE FOLL et Clément POURÉ, « Drones : quand il s'agit de flouter les manifestants, la police moins regardante », *Médiapart*, 18 novembre 2020.

³² *Ibid.*

à caractère personnel »³³. Puis, en raison de la collecte, de la captation, de la transmission et du visionnage en temps réel de ces données, le Conseil d'État qualifie, pour la seconde fois, le cas d'un traitement de données à caractère personnel³⁴.

Cependant, la grande différence notable, en plus du nouveau dispositif de la préfecture de police, par rapport à l'ordonnance du 18 mai 2020, est le changement de solution du Conseil d'État. Il aurait pu conclure avec les deux mêmes possibilités conditionnant l'usage par la Police de ses drones, mais il fait le choix, cette fois-ci, de ne laisser que la possibilité de l'élaboration d'« un texte autorisant la création, à cette fin, d'un traitement de données à caractère personnel ».³⁵ Le préfet de police a donc perdu l'opportunité de pouvoir recourir à un dispositif respectueux des libertés fondamentales. Ne disposant pas du pouvoir réglementaire nécessaire pour remédier à la situation, il doit attendre la rédaction du texte en question. Le Conseil d'État a peut-être fait ce choix pour presser le législateur en cours d'élaboration de la loi relative à la sécurité globale. En ce sens, contrairement à sa première ordonnance, le texte qu'il demande n'est plus un « *texte réglementaire* », mais un « *texte* »³⁶ sans précision de sa nature.

§2. La sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

Les mêmes articles de presse décrivant l'utilisation des drones par la Police ont également éveillé l'attention de la CNIL³⁷. Cette dernière a d'abord adressé un courrier au ministère de l'Intérieur afin de savoir si ces agissements étaient constitutifs d'un traitement de données à caractère personnel. Sans réponse, elle se rend alors sur place, le 7 mai 2020, afin de contrôler par elle-même ces activités. Tirant ses conclusions de questionnaires soumis aux forces de l'ordre et de sa visite dans les locaux de la préfecture de police de Paris, la formation restreinte de la CNIL se réunit le 12 janvier 2021. Elle décide de sanctionner le ministère de l'Intérieur par un rappel à l'ordre ainsi qu'une injonction de mise en conformité et de rendre publique cette sanction.

Alors que le ministère de l'Intérieur soutient qu'il ne procède pas à un traitement de données à caractère personnel, comme il l'a fait devant le Conseil d'État, la CNIL constate,

³³ CE, déc., 22 décembre 2020, n° 446155, consid. 7.

³⁴ *Ibid.*, consid. 8.

³⁵ *Ibid.*, consid. 13.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ CNIL, délib. SAN-2021-003, 12 janvier 2021.

comme le Conseil d'État, que les personnes filmées peuvent être identifiées et qu'il y a donc bien une opération de traitement de données à caractère personnel au sens de la directive « Police-Justice ». Si le ministère de l'Intérieur se défend en indiquant qu'il agissait de bonne foi en raison de « *l'incertitude juridique relative à la nature des données traitées* »³⁸, la CNIL lui rappelle pourtant que la CJUE a confirmé, depuis 2014, que « *l'image d'une personne enregistrée par une caméra constitue une donnée à caractère personnel* » (...) « *dans la mesure où elle permet d'identifier la personne concernée* »³⁹. Elle cite également le Comité européen de la protection des données (CEPD) : « *La surveillance systématique et automatisée d'un espace spécifique par des moyens optiques ou audiovisuels* » (...) « *est devenue un phénomène important de notre époque. Cette activité entraîne la collecte et la conservation d'informations picturales ou audiovisuelles sur toutes les personnes entrant dans l'espace surveillé qui sont identifiables sur la base de leur apparence ou d'autres éléments spécifiques. L'identité de ces personnes peut être établie sur la base de ces informations.* »⁴⁰. Encore une fois, même si toutes les institutions semblent s'accorder, il est légitime de s'interroger si « *la base de ces informations* » est réellement suffisante pour réussir à identifier les personnes sans recourir à d'autres informations.

Puis, d'une façon différenciée de celle du Conseil d'État, elle traite les détails du dispositif de floutage en considérant que pour des raisons de sécurité, il est normal que le télépilote puisse voir les images sans floutage. Néanmoins, elle retient qu'en mission de police judiciaire le floutage n'est pas utilisé. Enfin, elle utilise une note du ministère de l'Intérieur relative au floutage intitulée « *traitement de flux vidéo provenant des drones* », mentionnant que « *l'accès aux flux non floutés nécessiterait une modification de la configuration actuellement en œuvre ; seul un ingénieur ayant les droits sur l'ensemble du dispositif peut faire ce travail laborieux* »⁴¹, pour en déduire qu'un travail « *bien que laborieux* »⁴² permet donc d'avoir accès aux images non floutées. Ainsi, pour toutes ces raisons, elle déclare le dispositif insuffisant à empêcher un traitement de données à caractère personnel

³⁸ *Ibid.*, paragr. 13.

³⁹ CJUE, 11 décembre 2014, Ryneš, affaire C-212/13, paragr. 22.

⁴⁰ Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 3/2019 du 29 janvier 2020 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo.

⁴¹ Ministère de l'Intérieur, Note sur le traitement de flux vidéo provenant des drones, 23 novembre 2020.

⁴² CNIL, délib. SAN-2021-003, 12 janvier 2021, paragr. 28.

Se distinguant de l'analyse du Conseil d'État, la CNIL retient, parmi d'autres finalités, des missions de police judiciaire tandis que le Conseil d'État ne voyait qu'une mission de police administrative à cette utilisation. Pour autant, malgré cette distinction dans les finalités, la CNIL et le Conseil d'État concluent sur l'application du titre III de la loi « Informatique et Libertés » transposant la directive « Police-Justice ». Aussi, la CNIL tient pour responsable le ministère de l'Intérieur en raison de ses attributions tandis que le Conseil d'État sanctionnait l'autorisation faite par le préfet de police de Paris. Enfin, la CNIL va plus loin que le Conseil d'État en s'intéressant à la notion de données dites « sensibles », au sens de l'article 6 de la loi « Informatique et Libertés »⁴³. Selon elle « *l'utilisation faite des drones par le ministère de l'Intérieur, notamment lors de manifestations, occasions au cours desquelles les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques des personnes, ou leur appartenance syndicale, sont susceptibles d'être révélées* » représente notamment « *un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées* »⁴⁴. Cette position sur la présence de données sensibles reprend exactement celle de la requête formulée par La Quadrature du Net lors de son deuxième recours en référé-liberté⁴⁵.

L'accumulation de la présence de données personnelles sensibles, des capacités techniques du drone « *qui sont des objets volants embarquant une caméra capable de filmer dans des résolutions importantes, en tout lieu et à tout moment* »⁴⁶, ainsi que de « *l'absence d'information des personnes à l'occasion des vols réalisés* »⁴⁷ est pour la CNIL l'ensemble des raisons qui constituent un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes et entraîne donc l'application des garanties de l'article 90 de la loi « Informatique et Libertés »⁴⁸. Elle est

⁴³ « I. - Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique.

II. - Les exceptions à l'interdiction mentionnée au I sont fixées dans les conditions prévues par le 2 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 et par la présente loi.

III. - De même, ne sont pas soumis à l'interdiction prévue au I les traitements, automatisés ou non, justifiés par l'intérêt public et autorisés suivant les modalités prévues au II de l'article 31 et à l'article 32. »

⁴⁴ CNIL, délib. SAN-2021-003, 12 janvier 2021, paragr. 44.

⁴⁵ Alexis FITZJEAN Ó COBHETHAIGH, Requête en référé pour La Quadrature du Net contre la décision de la préfecture de police de Paris d'utiliser des drones, 25 octobre 2020.

⁴⁶ CNIL, délib. SAN-2021-003, 12 janvier 2021, paragr. 44.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ « Si le traitement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes physiques, notamment parce qu'il porte sur des données mentionnées au I de l'article 6, le responsable de traitement effectue une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel. Si le traitement est mis en œuvre pour le compte de l'État, cette analyse d'impact est adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés avec la demande d'avis prévue à l'article 33. »

forcée de constater l'absence d'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel ainsi que l'absence d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL pour autoriser un traitement de données sensibles⁴⁹.

Enfin, de façon précautionneuse, tout comme le Conseil d'État, elle considère les futures « évolutions technologiques »⁵⁰ qui rendront « les drones « de plus en plus discrets avec des capacités augmentées de captation de leurs caméras » et les personnes « peu susceptibles de prendre conscience des traitements opérés et de la captation de leur image »⁵¹. Elle prend même en compte l'éventualité de l'utilisation de la reconnaissance faciale qui « pourrait entraîner, à l'avenir, des risques encore plus importants pour les droits et libertés individuelles si elle était couplée à l'utilisation de drones »⁵² pour justifier que le déploiement des drones de la Police, pourtant ancré dans le présent mais « en dehors de tout cadre légal », soit « sévèrement sanctionné »⁵³.

Face au comportement du ministère de l'Intérieur qui déclare, sans compromis, qu'il ne souhaite pas faire cesser, même temporairement, les vols de drones car ils sont « désormais une nécessité opérationnelle indéniable »⁵⁴, la formation restreinte estime qu'elle doit prononcer une injonction afin qu'il n'utilise ses drones que « lorsqu'un cadre légal l'y autorisant aura été adopté »⁵⁵. Les drones des forces de l'ordre sont donc, pour la troisième fois, priés de rester au sol. L'élaboration d'un nouveau texte devient urgente pour ne pas priver les acteurs de la sécurité intérieure de cet outil.

⁴⁹ Loi « Informatique et Libertés », art. 31 « I.- Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et :

1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ;

2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté.

L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement.

II. - Ceux de ces traitements qui portent sur des données mentionnées au I de l'article 6 sont autorisés par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission. Cet avis est publié avec le décret autorisant le traitement. »

⁵⁰ En ce sens, directive « Police-Justice », consid. 21 : « Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci ».

⁵¹ CNIL, délib. SAN-2021-003, 12 janvier 2021, paragr. 60.

⁵² *Ibid.*, paragr. 61.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 56.

⁵⁵ *Ibid.*, paragr. 62.

Il s'agit bien d'une urgence opérationnelle, maintenant que ces outils performants mais légalement inexploitablement sont entre les mains de télépilotes formés au sein d'unités spécialisées comme l'UMA. Pourtant, en 2018, la CNIL avait déjà émis un communiqué où appelait « *d'urgence à un débat démocratique* » sur les nouveaux usages des caméras vidéo « *et à ce que le législateur puis le pouvoir réglementaire se saisissent de ces questions afin que soient définis les encadrements appropriés, en recherchant le juste équilibre entre les impératifs de sécurisation, notamment des espaces publics, et la préservation des droits et libertés de chacun* ». ^{56 57}

Il revient donc au législateur de se préoccuper rapidement du sujet s'il ne souhaite pas priver les acteurs de la sécurité intérieure de l'utilisation des drones. Les attentes sont élevées. « *De la même manière que le législateur a été amené à poser un cadre juridique encadrant l'utilisation de la vidéoprotection et des caméras individuelles, il est fondé, au titre de l'article 34 de la Constitution, à définir les conditions permettant d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public* »⁵⁸. Son travail devra trouver ce délicat équilibre.

⁵⁶ CNIL, Communiqué, 19 septembre 2018.

⁵⁷ Bertrand PAUVERT, « L'utilisation des drones à l'appui de la sécurité », *JCP Adm.*, 2021, n°27, 2220, p. 2.

⁵⁸ Étude d'impact sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 16 juillet 2021, p.93.

**TITRE II – DES INTERVENTIONS LÉGISLATIVES
DIFFICILES**

Le Gouvernement prenant conscience qu'une intervention législative doit se faire en la matière, il presse le Parlement au détriment d'un travail légistique qualitatif qui les obligera à se corriger.

La légistique est définie comme une « *science appliquée ayant pour objet de déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes* »¹. Cette dernière « *se divise classiquement en deux branches : la légistique matérielle, relative à l'amélioration de la capacité de la norme à agir sur la réalité sociale ; la légistique formelle, relative à la mise en forme de la norme et, plus particulièrement, à l'amélioration de la qualité de la rédaction* »². A cette seconde branche, les reproches formulés portent le plus souvent sur les quatre mêmes points : « *trop volumineuse* », « *adoptée sous le coup de l'émotion de la panique, selon les procédures d'urgence, alors que l'élaboration de la règle de droit nécessite de prendre du recul* », « *dispersée en différents textes, ce qui rend plus difficile l'accès au droit* » et enfin « *mal rédigée, c'est-à-dire pour l'essentiel de se révéler inintelligible pour les non-spécialistes* »³.

Ces reproches se retrouvent dans les interventions législatives faites en vue de développer le cadre juridique de l'utilisation des drones. Ces dernières ont donc été difficiles, en raison d'un premier travail légistique peu rigoureux (**Chapitre I**), rendant nécessaire un second travail légistique correctif (**Chapitre II**), face à l'enjeu d'un équilibre entre objectifs de sécurité et préservation des libertés.

¹ Jacques CHEVALLIER, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in *Contrôle parlementaire et évaluation*, Alain DELCAMP, Jean-Louis BERGEL et Alain DUPAS (dir.), La Documentation française, 1999, p. 15.

² Olivier RENAUDIE, « Sécurité intérieure et légistique : la genèse du Code », in *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Marc TOUILLIER (dir.), Dalloz, 2017, p. 33.

³ *Ibid.*, p. 34.

CHAPITRE I – UN PREMIER TRAVAIL LÉGISTIQUE PEU RIGOUREUX

L'inaboutissement d'une première proposition de loi (**Section 1**) concernant l'utilisation des drones équipés de caméra à des fins de sécurité intérieure a déclenché la sonnette d'alarme menant jusqu'à la censure prévisible (**Section 2**) du Conseil constitutionnel.

Section 1 : L'inaboutissement d'une première proposition de loi

Si le Conseil d'État a souligné la nécessité d'un cadre législatif (§1), les modestes documents à l'origine de la proposition de la loi (§2) ont contribué à l'inaboutissement de la proposition de loi relative à la sécurité globale devenue celle pour une sécurité globale préservant les libertés (§3).

§1. La nécessité d'un cadre législatif selon le Conseil d'État

Le Premier ministre de l'époque, conscient que le recours aux drones est encadré « *de manière parcellaire* »¹ et seulement à des fins de sûreté aérienne, saisit le Conseil d'État d'une demande d'avis sur plusieurs questions en vue de l'élaboration d'un nouveau texte. Beaucoup de nouveaux éléments, relatifs à la recherche d'un équilibre entre sécurité et liberté dans l'utilisation des drones, sont évoqués dans les questions du Premier ministre.

Premièrement, il ne restreint pas ses questions qu'aux drones, qu'il qualifie de « *dispositifs innovants* », mais les ouvre plus largement à « *la captation d'images au moyen de dispositifs aéroportés* »². Il inclut donc aussi les « *outils conventionnels* »³ comme les avions ou les hélicoptères équipés d'une caméra. L'opportunité d'élargir le champ des questions permettra d'apporter des réponses pour l'ensemble des dispositifs aéroportés. Deuxièmement, il évoque, en plus de l'argument que les drones permettent de réaliser plus efficacement les missions des autorités publiques, l'argument qu'ils sont aussi un moyen « *d'assurer la sécurité de leurs interventions* »⁴. Ainsi, il ne les présente pas comme un dispositif purement sécuritaire

¹ CE, avis, 20 septembre 2020, n° 401 214.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

et opérationnellement efficace au détriment des libertés mais comme un dispositif efficace qui protège aussi bien l'ordre public que les forces de l'ordre. Troisièmement, pour la première fois dans le débat est effectuée une distinction nette selon les missions. En effet, il précise que « *le juge des référés du Conseil d'État ne se prononce pas sur les autres garanties qui pourraient être nécessaires pour encadrer les atteintes portées au droit au respect de la vie privée de nature à affecter, à des degrés variables selon le cas d'usage concerné, l'exercice des libertés publiques. De même, la situation de l'espèce ne comportant pas d'usage des drones à des fins judiciaires, le juge des référés n'a pas abordé la question du rattachement des images captées à la procédure pénale.* ». Commence, enfin, à poindre une distinction entre la dimension relevant de la police administrative et celle relevant de la police judiciaire. Il est tout de même à déplorer l'utilisation de l'expression « *à des fins de surveillance* » qui ne semble ni adaptée à l'esprit de la démarche, ni appartenir au vocable de la politique de la sécurité publique.

Ainsi, dans un objectif de sécurité juridique, le Gouvernement souhaite obtenir des réponses sur les conditions de recours à cet outil, sur la suffisance d'une autorisation par un acte réglementaire préalable au sens de l'article 31 de la loi « Informatique et Libertés » pour répondre aux exigences de protection des données personnelles et sur les autres garanties à fixer dans la matière.

Dans sa réponse du 20 septembre 2020, le Conseil d'État établit un visa beaucoup plus large que lors de ses autres interventions juridictionnelles en la matière allant de la Constitution et de son Préambule dans leur ensemble jusqu'à la loi du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils. Il vise tout particulièrement les articles 8 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, respectivement relatifs au droit au respect de la vie privée et à la liberté de réunion et d'association. Surtout, pour la première fois, il vise également les règles existantes sur les drones : Code de l'aviation civile, Code des transports et la loi du 24 octobre 2016, sans mention pourtant des arrêtés créant des dérogations pour les drones de sécurité intérieure.

Alors que la question s'élargissait déjà à tous les moyens aériens permettant une captation d'images, le Conseil d'État en profite pour élargir sa réponse à d'autres outils qui peuvent être ajoutés à ces dispositifs de caméra aéroportée : « *logiciels de reconnaissance faciale ou de reconnaissance de plaques minéralogiques, des capteurs thermiques ou de vision nocturne ou*

des microphones et systèmes d'enregistrement audio »⁵. Ainsi, maintenant que le sujet d'une nouvelle réglementation est en cours de réflexion, les différents protagonistes concernés font l'effort d'envisager des cas dépassant celui des drones.

Parmi les autres efforts permettant d'apporter des éléments de réflexion plus complets, le Conseil d'État va, pour la première fois et de façon explicite, apprécier les éventuelles conséquences de la distinction des utilisations faites à des fins de police administrative générale (« *prévention de la délinquance, maintien de l'ordre, police des attroupements* »), de sécurité civile (« *secours, lutte contre l'incendie* ») et de police judiciaire (collecte « *des éléments de preuve de la commission d'une infraction* »⁶). De plus, il prend en compte cette transition si particulière, qui peut être source de complexité juridique, entre le passage d'une finalité de police administrative à une finalité de police judiciaire en considérant que « *dans le prolongement d'une mission de police administrative, les caméras aéroportées peuvent également être utilisées à des fins de police judiciaire, pour collecter des éléments de preuve de la commission d'une infraction* »⁷. Néanmoins, le Conseil d'État délimite sa réponse en excluant l'utilisation à des fins « *de polices administratives spéciales, qui appelle une réflexion distincte et propre à chacune de ces polices pour en apprécier la nécessité et la proportionnalité, ni l'utilisation de caméras aéroportées par les armées et les services de renseignement* »⁸. Ces finalités, par leur nature bien spécifique, ne sauraient entrer dans la dynamique de recherche d'un cadre juridique encadrant largement les dispositifs de caméras installées sur des aéronefs voire l'emploi général des caméras comme le propose le Conseil d'État à la fin de son avis.

Le Conseil d'État va maintenir son raisonnement quant à la qualification d'un traitement de données à caractère personnel opéré par les drones dotés de caméra, sauf « *en cas d'emploi dans des conditions particulières excluant l'existence de possibilités raisonnables d'identifier des personnes, ou dans l'hypothèse où seraient mis en œuvre des dispositifs techniques empêchant l'identification* »⁹. Il reprend aussi l'argument de la prise en compte de données dites sensibles. L'impact sur les libertés et les droits oblige à procéder à une analyse d'impact qui permettra, « *au-delà des règles traditionnellement reprises par l'acte d'autorisation (finalités,*

⁵ CE, avis, 20 septembre 2020, n° 401 214, paragr. 1.

⁶ *Ibid.*, paragr. 2.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, paragr. 3.

informations recueillies, durées de conservation, personnes accédant au traitement et destinataires des données, droits des personnes concernées, ...) », de formuler « *les bases nécessaires à la définition notamment de méthodes d'emplois, de règles de sécurisation des matériels et des données, de certification et de contrôle des matériels, de formation des personnels* »¹⁰.

Enfin, l'apport le plus intéressant de cet avis est que le Conseil d'État considère qu'un acte réglementaire serait une base légale insuffisante en la matière pour deux raisons. La première étant que le survol de lieux publics et privés porte atteinte au respect de la vie privée et la seconde étant que le recueil de preuves à des fins de poursuites judiciaires se rattache à la procédure pénale. « *A ce double titre, cette captation relève de matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution, celui-ci pouvant seul, en en fixant les éléments principaux, définir les conditions permettant d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, comme il l'a fait pour la vidéoprotection et les caméras individuelles* »¹¹. Le Conseil d'État explicite la nécessaire intervention du législateur pour fixer un cadre de l'utilisation des drones pleinement satisfaisant au regard des enjeux en cause. En effet, le législateur ne peut pas « *reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* »¹².

Dans la suite de son avis, le Conseil d'État va alors énumérer tous les points que le législateur devra fixer en élaborant ce nouveau cadre légal qui sont les « *finalités* » justifiant l'utilisation du dispositif, les « *garanties propres à assurer son caractère proportionné et adapté au regard des objectifs poursuivis* », les « *autorités publiques et les personnes susceptibles d'avoir recours à cette technique* », les « *modalités de conservation et de destruction des enregistrements* » ainsi que l'information des personnes. Plus particulièrement, dans le cadre d'une utilisation à des fins pénales, il devra fixer les modalités de l'autorisation du magistrat compétent, « *le champ des infractions pour lesquelles le recours à cette technologie est regardé comme justifié et proportionné ainsi que les garanties procédurales*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, paragr. 4.

¹² CC, déc. n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, CC, déc. n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011 et CC, déc. n° 2014-694 DC du 28 mai 2014.

permettant d'éviter qu'il soit porté une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée des personnes concernées »¹³.

§2. *Les modestes documents à l'origine de la proposition de loi*

Maintenant que le Conseil d'État a insisté sur la nature législative du nouveau texte qui devra encadrer la matière étudiée, il convient d'analyser les travaux préparatoires effectués. Ces derniers sont assez modestes et comprennent le rapport de la mission parlementaire d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale (A) et le nouveau Livre blanc de la sécurité intérieure (B).

A) Le rapport de la mission parlementaire d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale

Le Premier ministre Edouard PHILIPPE, sur proposition du ministre de l'Intérieur Gérard COLLOMB, a chargé, par un décret du 19 mars 2018, Jean-Michel FAUVERGUE, ancien chef du RAID et député de La République en marche (LREM), et Alice THOUROT, avocate et députée LREM, « *d'une mission temporaire ayant pour objet la définition d'un continuum de sécurité ainsi que l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'État, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité* »¹⁴. Six mois plus tard, le 11 septembre 2018, les députés en question ont remis au Premier ministre leur rapport intitulé « *d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* »¹⁵. Le concept de continuum de sécurité est l'idée d'un partenariat entre les forces de sécurité de l'État constituée des policiers et gendarmes avec les agents de la sécurité privée et les policiers municipaux afin qu'ils puissent échanger et coopérer tout en respectant leur périmètre de compétence respectif. L'objectif étant d'atteindre une sécurité dite « *globale* », qui selon la mission du rapport « *correspond mieux d'après elle à l'idée d'une participation de tous à la construction et à la mise en œuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue de l'objectif commun* »¹⁶. C'est un choix de termes fort en symbolisme et exprimant une vision totalisante de la sécurité.

¹³ CE, avis, 20 septembre 2020, n° 401 214, paragr. 5-6.

¹⁴ Jean-Michel FAUVERGUE et Alice THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire sur le continuum de sécurité, septembre 2018, p. 15.

¹⁵ Jean-Michel FAUVERGUE et Alice THOUROT, *op. cit.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

Le rapport présente 78 propositions afin de « *se donner les moyens de produire ensemble la sécurité de demain* »¹⁷. Le développement des polices municipales étant au cœur des propositions, le rapport évoque très peu l'usage des drones (le mot n'y est mentionné que trois fois sur les 180 pages). Néanmoins, il précise que « *les conditions techniques d'utilisation d'équipements comme la vidéoprotection, les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation ou les drones par les services de polices municipales pourraient faire l'objet d'une révision dans le sens d'une modernisation, le cas échéant via des évolutions législatives* »¹⁸. La mention est sommaire mais l'invitation législative est présente.

B) Le nouveau Livre blanc de la sécurité intérieure

A la suite de ce rapport, le ministre de l'Intérieur Christophe CASTANER, lance une consultation nationale en vue d'élaborer un nouveau *Livre blanc de la sécurité intérieure*. Sorti le 16 novembre 2020, il présente près de 200 propositions afin d'« *inspirer l'action du ministre de l'Intérieur pour les prochaines années* »¹⁹. Il explicite même qu'il reprend complètement le rapport d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, puisqu'il précise que ce rapport « *formule nombre de propositions que le Livre blanc fait siennes* »²⁰. Publié deux ans plus tard, sa considération pour les drones est bien plus importante comme en témoignent les 24 mentions du mot « drone » dans ses 332 pages.

Dans les nouveaux défis pour les acteurs de la sécurité du livret introductif, il est possible de retrouver le défi « *se donner les moyens de la sécurité de demain* »²¹ reprenant mot pour mot la formule du rapport des députés Jean-Michel FAUVERGUE et Alice THOUROT. Dans ce défi, il est mentionné que « *les moyens aériens constituent une source de préoccupation, tant pour les forces de sécurité intérieure que pour la sécurité civile* »²². Sans expliquer le fond de ces préoccupations, une proposition sur la maîtrise de la « *3^e dimension* »²³ suggère l'élaboration d'« *un cadre d'emploi ad hoc pour les drones de la police nationale prenant le relais du cadre dérogatoire de l'arrêté du 17 décembre 2015* »²⁴. Le *Livre blanc de la sécurité*

¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸ *Ibid.*, p. 78.

¹⁹ Ministère de l'Intérieur, Courrier relatif à la sortie du *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 13 novembre 2020, p. 1.

²⁰ *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020, p. 145.

²¹ *Ibid.*, p. 10.

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 231.

²⁴ *Ibid.*, p. 232.

intérieure ne tarit pas d'éloges sur les drones en répertoriant toutes leurs qualités : « *systèmes agiles et multi tâches* », « *longue endurance* », « *largement plébiscités par les forces de sécurité intérieure* » et « *facilité d'utilisation* »²⁵. Il précise également que cet outil est déjà bien établi dans les forces de sécurité intérieure puisque la Gendarmerie compte 255 drones pour 327 télépilotes et la Police 235 drones pour 146 télépilotes²⁶. Le *Livre blanc de la sécurité intérieure* ne va pas plus loin. Il souligne tous les enjeux opérationnels de l'utilisation des drones sans aucunement mentionner ses problématiques. Il propose l'élaboration d'un cadre d'emploi sans expliquer pourquoi il doit « *prendre le relai du cadre dérogatoire de l'arrêté du 17 décembre 2015* »²⁷ et sans préciser ce qu'il devra contenir. Pour autant, cela ne semble pas déranger ses rédacteurs, puisque le recours aux drones par les agents de sécurité privée fait même l'objet d'une proposition « *sous réserve de leur parfaite maîtrise et d'un contrôle effectif* »²⁸. Encore une fois, ses rédacteurs ne précisent pas comment cette parfaite maîtrise pourrait être assurée ni en quoi consisterait ce contrôle effectif. Enfin, une dernière proposition sur les drones suggère de « *développer des formations et des recyclages spécialisés au télépilotage de drones, incluant un plan d'équipement comprenant drones, batteries, consommables et tablettes pour retour vidéo* »²⁹ pour les forces de sécurité intérieure. Ce qui semble être bien le minimum de précautions à prendre, surtout si les services en sont déjà équipés.

§3. *De la proposition de loi relative à la sécurité globale à celle pour une sécurité globale préservant les libertés*

Une première proposition de loi relative à la sécurité globale est déposée le 14 janvier 2020 à l'Assemblée nationale. Elle est augmentée, dans une version actualisée introduite le 20 octobre, de dispositions portant notamment sur l'usage de nouveaux outils technologiques. Le Gouvernement déclenche une procédure accélérée le 26 octobre 2020 pour réduire la durée de la navette parlementaire et ne permettre qu'une seule lecture par chambre.

Ainsi, il sera étudié chronologiquement l'inachèvement de la proposition de loi après son dépôt et sa première lecture à l'Assemblée nationale (A) puis, les tempéraments apportés par le Sénat et la commission mixte parlementaire (B).

²⁵ *Ibid.*, p. 231.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 232.

²⁸ *Ibid.*, p. 153.

²⁹ *Ibid.*, p. 274.

A) *L'inachèvement de la proposition de loi après son dépôt et sa première lecture à l'Assemblée nationale*

Alors que le rapport d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale était sorti en septembre 2018, c'est seulement le 20 octobre 2020 que la proposition de loi relative à la sécurité globale est déposée dans sa version modifiée à l'Assemblée nationale, soit quatre jours après l'assassinat de Samuel PATY par un terroriste islamiste. *« Le contexte sanitaire n'explique pas complètement le temps écoulé entre les deux textes. Chaque ministre de l'Intérieur a eu sa vision du dossier. La délicatesse des thèmes à aborder ne les a pas toujours incités à soutenir le processus législatif, en dépit d'une majorité confortable à l'Assemblée nationale. La pression terroriste de l'automne 2020 a néanmoins contribué à passer aux actes. Comme pour rattraper le temps perdu, le Parlement a dû travailler en procédure accélérée »*³⁰.

L'exposé des motifs mentionne que l'article 22 de la proposition de loi a pour objet de créer *« le régime juridique de captation d'images par des moyens aéroportés, aujourd'hui pratiquée en l'absence de cadre clair »* en prévoyant *« des finalités précises »* et *« en fixant les garanties qui assurent le respect des libertés publiques »*³¹.

Cet article 22 souhaite introduire dans le Code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre *« caméras aéroportées »*. En son sein, douze finalités d'utilisation de ce dispositif sont énumérées. Les neuf premières concernent les policiers et les militaires dans le cadre *« de leurs missions de prévention des atteintes à la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique et de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales »*³². Elles portent sur un large panel partant de la sécurité lors de manifestations allant jusqu'à la formation des agents en passant par des finalités aussi diverses que le constat d'infractions, la régulation des flux de transport ou bien encore le secours aux personnes³³. Les autres finalités concernent les services de secours agissant dans le dans le cadre de *« leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des*

³⁰ Xavier LATOUR, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA*, n° 26, 2021, p. 1502.

³¹ Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, exposé des motifs.

³² *Ibid.*, projet art. L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure.

³³ Voir annexe VII : Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, projets d'art. L. 242-5 et L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure.

biens et de secours d'urgence, les services d'incendie et de secours »³⁴. Elles portent sur la prévention de risques naturels ou technologiques, le secours en cas d'incendie et également la formation des agents. « *Le champ potentiel d'utilisation des drones paraît démesuré, sans frontières déterminables donc flou* »³⁵.

A l'inverse de l'étendue des domaines et des acteurs mentionnés, l'article 22 s'étend peu sur les garanties permettant de concilier l'utilisation de drone de sécurité intérieure avec les libertés fondamentales. Ainsi, suivant de façon maladroite le régime de la vidéoprotection fixe, il est mentionné une interdiction de filmer non pas l'intérieur « *des immeubles d'habitation* »³⁶ mais l'intérieur des « *domiciles* »³⁷, le domicile étant une notion de droit civil plus restrictive qui n'inclut pas l'ensemble des immeubles d'habitation. Également, suivant le régime des caméras fixe et piéton, une obligation d'information du public est prévue. Néanmoins, cette dernière est relativisée par l'ajout de la mention « *sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* »³⁸, ce qui limite doublement la portée de cette garantie par un certain flou. Ces deux garanties font l'objet de nombreux débats et amendements à l'Assemblée nationale. Tous ont été rejetés, sans réponse de fond dans les arguments avancés³⁹. La rapporteure Alice THOUROT admet par exemple qu'il « *n'est matériellement pas possible d'interdire de visualiser les espaces privés* »⁴⁰. Les garanties textuelles peuvent alors sembler avoir été apportées uniquement parce qu'elles permettent, en cas de saisine du Conseil constitutionnel, de faire valider ce nouveau régime. Cette idée de garanties purement artificielles qui transparaît dans les propos de la rapporteure est inquiétante.

En ce sens, le député François PUPPONI, à l'époque du Groupe Libertés et territoires, déclare « *vous proposez de prévenir tout le monde, mais quand les drones des services de police survoleront une rue dans laquelle se trouvent des centaines d'appartements, croyez-vous qu'on ira frapper aux portes pour prévenir tel ou tel habitant, à tel ou tel étage, que son appartement*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Christine LAZERGES, « Sens et non-sens de la proposition de loi relative à la sécurité globale », *RSC*, n° 1, mai 2021, p. 211.

³⁶ Code de la sécurité intérieure, art. L. 251-3.

³⁷ Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, projet art. L. 242-2 du Code de la sécurité intérieure.

³⁸ *Ibid.*, projet art. L. 242-3 du Code de la sécurité intérieure.

³⁹ Assemblée nationale, Compte rendu de la troisième séance publique du vendredi 20 novembre 2020.

⁴⁰ *Ibid.*

a été filmé ? C'est ingérable »⁴¹. Allant au-delà de la simple critique, des propositions sont apportées comme, par exemple, celle de l'amendement défendu par la députée Paula FORTEZA, non inscrite à un groupe parlementaire, qui suggère de publier les coordonnées de géolocalisation des drones. Aucune réponse n'est réellement formulée, si bien que le député Ugo BERNALICIS, du groupe La France insoumise, finit par souligner à l'égard de la rapporteure qu' « *à chaque fois qu'on vous demande quelles garanties seront apportées contre les risques d'atteinte à la vie privée, vous répondez que c'est compliqué techniquement, qu'on verra plus tard* ». La finalité de ces échanges est que « *les rapporteurs de la proposition n'ont pas été à la hauteur des enjeux, rejetant systématiquement toute proposition de rééquilibrage du texte, sans en justifier ou en invoquant des arguments d'une extrême faiblesse, abusant de l'ironie ou des éléments de langage pour esquiver tout débat juridique* »⁴².

Enfin, l'article 22 prévoit les modalités de la mise en œuvre de l'utilisation des drones : cette dernière ne peut pas être effectuée « *de manière permanente* », « *l'autorité responsable* » en tient « *un registre* » et les enregistrements réalisés sont « *conservés pour une durée de trente jours* », « *hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire* »⁴³. Rien de plus n'est précisé. L'article semble bien lacunaire et laisse place au silence sur de nombreuses questions. Si la durée n'est pas permanente, quelle est la durée maximale possible ? Qui est précisément cette autorité responsable ? Qui autorise le recours au drone ? Pourquoi, contrairement autres régimes concernant les techniques policières intrusives, n'est-il aucunement prévu l'intervention du juge d'instruction ou du procureur de la République en matière de police judiciaire ou du préfet en matière de police administrative afin d'assurer un contrôle préalable garantissant un respect des libertés fondamentales ? Pourquoi, *a minima*, la qualité d'officier de police judiciaire n'est-elle pas demandée au sein des services des forces de l'ordre pour autoriser un tel recours ? Le Conseil d'État rappelait pourtant, dans son avis du 20 septembre 2020, la jurisprudence de la Cour de cassation estimant que les techniques constituant les preuves d'une infraction en permettant une identification des personnes devaient être autorisées par le magistrat compétent pour une courte

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Olivier CAHN, « Police et caméras : 'observer sans temps mort, jouir sans entrave' », *AJ Pénal*, n° 3, mars 2021, p. 128.

⁴³ Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, projet art. L. 242-4 du Code de la sécurité intérieure.

durée, tandis que la prolongation de la mesure devait être autorisée par un juge qui en contrôlerait l'exécution⁴⁴.

L'articulation, effectuée par l'article 22, des deux types de finalités qui mélangent au sein du premier aussi bien police judiciaire qu'administrative, rend impossible un régime pertinent. Les acteurs garants d'une autorisation préalable permettant d'assurer l'équilibre entre sécurité et liberté sont absents. De plus, cette articulation qui délimite des finalités différentes selon les forces de l'ordre ou les services de secours ne prévoit aucune conséquence pratique. Il est légitime de penser qu'en cas d'incendie, le recours au drone soit plus facilité que pour permettre « *le constat des infractions* ». La nature des infractions n'est par ailleurs pas précisée, ce qui permet, comme pour la majorité des autres finalités, de couvrir des activités sans presque aucune limite. La réflexion d'un nouveau régime est ici certainement commencée, mais elle n'est pas aboutie. Elle le ne sera pas plus après l'adoption de seulement trois amendements, dont deux qui ajoutent deux nouvelles finalités à l'utilisation des drones : l'une pour la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agressions, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants et l'autre pour la surveillance des rodéos motorisés. Les amendements acceptés ne vont pas dans le sens d'une clarification du régime ; pire, ils contribuent à le brouiller.

Ainsi, « *sur le plan légistique, tous les ingrédients d'une bien médiocre fabrication de la loi sont présents : absence d'étude d'impact, procédure accélérée, proposition de loi sans avis du Conseil d'État⁴⁵, rédaction brouillonne, d'une rare technicité aussi bien pour les députés que pour les spécialistes* »⁴⁶.

B) Les tempéraments apportés par le Sénat et la commission mixte parlementaire

Ainsi une fois passée en première lecture devant le Sénat, la proposition de loi devient, le 18 mars 2021, la loi pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés. Ce nouveau nom est à l'image de l'action du Sénat qui est venu tempérer une proposition de loi très extensive. Il a notamment prohibé la captation du son, l'usage de la reconnaissance faciale et le

⁴⁴ Cass. Crim., 11 décembre 2018, n° 18-82.365 et Cass. Crim. 18 juin 2019, n° 18-86-421.

⁴⁵ Si ce n'était pas obligatoire, il est à noter que le Conseil d'État avait quand même été saisi d'une demande d'avis.

⁴⁶ Christine LAZERGES, « Sens et non-sens de la proposition de loi relative à la sécurité globale », *RSC*, n° 1, mai 2021, p. 215.

recoupement automatique avec d'autres fichiers⁴⁷. Il a augmenté les exigences sur la formation des agents, a enfin introduit la notion de proportionnalité des mesures et pose les bornes spatiales et temporelles de l'utilisation des drones. Il remet au ministère de l'Intérieur la charge de préciser ces trois points par l'émission de lignes conductrices émises après consultation de la CNIL⁴⁸. Concernant les finalités, il en supprime près de la moitié et détaille avec plus de finesse celles qu'il conserve. Par exemple, la nature des infractions pouvant permettre le recours au drone est précisée : elle est l'ensemble des « *crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à cinq ans* »⁴⁹. Surtout, il distingue les missions de police judiciaire et les missions de police administrative en donnant pour effet d'introduire les acteurs concernés. Pour les premières, le recours au drone doit être soumis à une autorisation « *délivrée par décision écrite et motivée du procureur de la République territorialement compétent qui s'assure du respect des dispositions du présent chapitre* » et qui « *détermine le périmètre et la période pour lesquels elle est valable, ainsi que les infractions concernées* »⁵⁰. Pour les secondes, la même autorisation est demandée de la part du « *représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police* » en précisant « *le périmètre et la période pour lesquels elle est valable, ainsi que ses finalités* »⁵¹. Les services de secours ne sont pas soumis à cette autorisation préalable. Enfin, un nouvel article prévoit d'autoriser pendant cinq ans une expérimentation de l'usage des drones par les services de police municipale⁵². Elle se ferait dans le cadre 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 après autorisation du représentant de l'État dans le département ou par le préfet de police à Paris.

Puis, par la convocation d'une commission mixte paritaire, composée de sept députés et sept sénateurs, un compromis est trouvé sur les articles restant en discussion. Le 15 avril 2021, la proposition de loi définitive s'intitule donc loi pour une sécurité globale préservant les libertés⁵³. Elle conserve l'idée du Sénat de nommer le nouveau chapitre, à introduire dans le Code de sécurité intérieure, « *caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à*

⁴⁷ Proposition de loi, modifiée, par le Sénat, pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés le 18 mars 2021, T.A. n° 0083, projet art. L. 242-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, projet art. L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, projet art. L. 242-7 du Code de la sécurité intérieure.

⁵³ Proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, adoptée le 15 avril 2021, T.A. n° 599.

bord ». Cela restreint la proposition initiale, qui avait l'avantage d'offrir un cadre commun pour les caméras installées sur tout type d'aéronef. Toutes les garanties apportées par le Sénat afin de trouver un équilibre respectueux des libertés fondamentales sont conservées, dont notamment le projet d'article L. 242-7 précisant que l'utilisation « *doit être justifiée au regard des circonstances de chaque intervention, pour une durée adaptée auxdites circonstances et qui ne peut être permanente* » et qu' « *elle ne peut donner lieu à la collecte et au traitement que des seules données à caractère personnel strictement nécessaires à l'exercice des missions concernées et s'effectue dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ».

Pour résumer, et en reprenant tous les apports du Sénat sur les finalités de l'utilisation des drones avec caméra aéroportée ainsi que les autorisations préalables nécessaires, les policiers et gendarmes voient deux possibilités d'y recourir pour des missions de police judiciaire⁵⁴ et sept possibilités pour des missions de police administrative.⁵⁵ Les services de secours, eux, peuvent toujours y recourir sans autorisation pour deux finalités⁵⁶. Reprenant encore la réflexion du Sénat, la proposition de loi suggère de modifier le Code de la défense en introduisant le recours à cette technique à des fins de « *protection des installations d'importance vitale* »⁵⁷ et des « *installations militaires* »⁵⁸ par « *les services de l'État concourant à la défense nationale, à la sûreté de l'État et à la sécurité intérieure* »⁵⁹ tout en y important les mêmes garanties que celles prévues dans le Code de sécurité intérieure sauf celle concernant l'autorisation préalable.

Section 2 : De la sonnette d'alarme à la censure prévisible

La navette parlementaire concernant la proposition de loi s'est déroulée sous les yeux de nombreux acteurs attentifs. L'avis demandé de la CNIL (§1), les avis spontanés d'autres institutions alarmées (§2) et les réprobations des acteurs non institutionnels (§3) ont tous pour point commun de rendre prévisible la censure du Conseil constitutionnel (§4).

⁵⁴ Voir annexe VIII : Proposition de loi, modifiée, par le Sénat, pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés le 18 mars 2021, T.A. n° 0083, projets d'art. L. 242-5 et L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, adoptée le 15 avril 2021, T.A. n° 599, projet art. L. 1332-6-1 A du Code de la défense.

⁵⁸ *Ibid.*, projet art. L. 2364-1 du Code de la défense.

⁵⁹ *Ibid.*, projets des art. L. 1332-6-1 A et L. 2364-1 du Code de la défense.

§1. L'avis demandé de la CNIL

Après l'adoption de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, le président de la commission des lois du Sénat a fait usage, pour la première fois, de sa faculté de saisir la CNIL. Il convient d'étudier l'apport des recommandations faites dans l'avis de la CNIL du 26 janvier 2021 et d'analyser si elles sont prises en compte dans le texte définitivement adopté par la commission mixte paritaire.

La CNIL souligne que cette saisine est le signe positif d'une « *volonté de prendre en compte les enjeux significatifs* » (...) « *en matière de vidéo* »⁶⁰. Néanmoins, elle rappelle que depuis 2014, elle alerte sur les enjeux liés aux drones et regrette donc que « *l'efficacité de ces systèmes au regard des objectifs légitimes d'ordre et de sécurité publics n'ait jamais été rigoureusement évaluée de façon globale* »⁶¹. Ainsi, l'objectif d'une sécurité globale se construit paradoxalement en l'absence d'évaluation globale des risques de cette dernière.

Tout au long de son avis, elle rappelle qu'il faut dépasser « *la question du seul intérêt opérationnel* »⁶² et les « *problématiques juridiques* »⁶³ de l'utilisation de ces dispositifs pour s'interroger sur leurs « *enjeux éthiques* »⁶⁴. En effet, ce débat « *induit des choix de société auxquels il convient que le Parlement soit particulièrement attentif* » et des questions qui « *nécessitent d'être abordées collectivement, sereinement et de manière pleinement informée* »⁶⁵. Elle souhaite donc rehausser le débat et souligner qu'il s'inscrit dans un « *contexte de la montée, au sein de notre démocratie, d'un débat autour de la mise en place d'une société dite de "surveillance"* » où ces techniques, perçues comme des « *symboles des imaginaires d'un monde robotisé, fascinent autant que leur emploi inquiète en raison de leurs spécificités et de leur utilisation dans la sphère publique* »⁶⁶. Ce propos est, en outre, bien illustré par une bande dessinée satirique sur le blog de Mediapart⁶⁷.

⁶⁰ CNIL, Délib. n° 2021-011 du 26 janvier 2021 portant avis sur une proposition de loi relative à la sécurité globale, p. 1.

⁶¹ *Ibid.*, p. 2.

⁶² *Ibid.*, p. 5.

⁶³ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁷ Voir annexe IX : Bande dessinée satirique sur le blog de Mediapart.

Il revient donc au Parlement de trouver le « délicat »⁶⁸ et « juste équilibre entre, d'une part, la sécurité des biens et des personnes et l'indispensable efficacité de l'action des forces de sécurité à cet égard et, d'autre part, la protection de la vie privée et des données à caractère personnel »⁶⁹. Pour autant, si la CNIL note une « amélioration de l'encadrement juridique de dispositifs parfois déjà mis en œuvre », celui-ci n'est pas encore « cohérent, complet et suffisamment protecteur des droits des personnes »⁷⁰.

Elle suggère alors de procéder par une expérimentation préalable de l'utilisation des caméras aéroportées. Chose qui ne sera pas retenue, ou du moins qui ne sera introduite que pour les services de police municipale. Puis, au sujet des finalités, qu'elle considère « très larges, diverses et d'importance inégale »⁷¹, elle rappelle que le recours au drone doit toujours être soumis de façon cumulative aux principes de nécessité et de proportionnalité. Si le texte définitif de la proposition inclut bien la notion de proportionnalité, il n'y est jamais fait mention de la stricte nécessité. Aucun autre moyen moins intrusif ne doit pouvoir permettre d'atteindre l'objectif poursuivi. Ainsi, au vu du nombre d'acteurs et de finalités énumérées, la CNIL suggère plusieurs modifications pour ne pas banaliser la technique : préciser les infractions visées en matière judiciaire (chose faite par le Sénat), ajouter un critère de gravité en matière de secours et de protection des bâtiments et installations publics (critère qui n'est pas retenu dans le texte définitif de la proposition) et donner une finalité pour la surveillance des littoraux et des zones frontalières qui sont donc des zones géographiques et non une finalité en soi (point retenu et précisé par la finalité de lutter contre les franchissements irréguliers).

En raison de sa précédente enquête dans les locaux de la Police nationale, elle s'interroge sur la réalisation concrète des garanties précisées. L'interdiction de filmer l'intérieur des domiciles lui apparaît comme étant inopérante et propose que soient établies des restrictions sur les caractéristiques des vols (« altitude, niveau de zoom, zone survolée, etc. ») ou sur le stockage des images (« possibilité ou non de recourir à une mémoire de stockage interne, d'insérer un dispositif de stockage amovible, etc. »⁷²). Cette proposition s'avère être particulièrement technique mais semble pleinement justifiée face aux hautes capacités justement techniques des

⁶⁸ CNIL, Délib. n° 2021-011 du 26 janvier 2021 portant avis sur une proposition de loi relative à la sécurité globale, p. 3.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, p. 4.

⁷² *Ibid.*, p. 6.

drones. Loin des garanties textuelles qui semblent purement fictives de la proposition de loi, la CNIL souhaite que soient apportées des garanties concrètes. Pourtant, elles resteront en l'état dans le texte définitif de la proposition.

De plus, elle interprète l'absence de mention expresse quant à la captation du son, le recours à la reconnaissance faciale et le recoupement avec d'autres fichiers comme une interdiction. Il n'y a donc pas de nécessité textuelle à le préciser. Si ce que suggère la CNIL n'est pas transposé dans le texte de loi, il est tout de même ajouté ce qui n'avait pas lieu d'être précisé, c'est-à-dire une interdiction textuellement de recourir aux moyens précités.

La CNIL ne relève pas l'absence d'autorisation préalable d'un juge ou préfet pour garantir la recherche d'un juste équilibre. Cependant, elle concède qu'une lourde tâche législative est attendue et propose de déléguer au niveau réglementaire les points qui ne pourront pas tous être traités dans la loi ainsi que d'établir une doctrine d'emploi pour assurer « *que les circonstances précises des missions menées justifient l'emploi de ces dispositifs, et ce pour une durée adaptée à ces circonstances* »⁷³. Le texte définitif de la proposition prévoit bien la publication de lignes directrices par le ministère de l'Intérieur, et ce après consultation préalable de la CNIL, au sujet de la formation des télépilotes, des modalités pour considérer comme proportionné le recours aux drones et des règles techniques devant encadrer l'usage de ces derniers dont notamment les règles permettant de rendre effective l'interdiction de filmer les lieux privés⁷⁴.

§2. *Les avis spontanés d'autres institutions alarmées*

Les préoccupations du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies (A), les avis répétés de la Défenseure des droits (B), les inquiétudes de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (C) sont, tour à tour, des avis spontanés dressant un tableau alarmant de la proposition de loi.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, adoptée le 15 avril 2021, T.A. n° 599, projet art. L. 242-2 du Code de la sécurité intérieure.

A) *Les préoccupations du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies*

Sollicités par l'association La Ligue des droits de l'Homme⁷⁵, trois rapporteurs du Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDHNU) ont exprimé leur avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, le 12 novembre 2020. Ces trois rapporteurs ont chacun leur domaine respectif : la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et enfin le droit de réunion pacifique et la liberté d'association. Ces rapporteurs spéciaux sont des experts indépendants et bénévoles.

L'intérêt de cet avis est qu'il apporte un regard du point de vue du droit international. Il vise tout particulièrement comme normes juridiques : la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en ses articles 12, 19 et 20, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ses articles 17, 19 et 21, et la Convention européenne des droits de l'Homme, en ses articles 8, 10 et 11⁷⁶. Ces articles portent, dans le même ordre, sur le droit à la vie privée, le droit à la liberté d'expression et d'opinion ainsi que le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique.

L'avis considère que, dans un « *contexte général de la lutte anti-terroriste* », cette proposition de loi « *manque de précision* » et « *serait susceptible de porter préjudice à l'état de droit* »⁷⁷. La notion « *état de droit* » étant écrite sans majuscule, il est donc impossible de la définir de façon institutionnelle par opposition à la notion d'État policier. La notion utilisée semble plutôt renvoyer à une situation de fait où les droits sont respectés, loin de tout arbitraire. Ce préjudice potentiel relève, selon les rapporteurs, de deux préoccupations.

La première concerne le recours aux drones avec caméra lors de manifestations. Ce dernier, couplé avec « *la reconnaissance faciale et la collecte massive et indistincte de données à caractère personnel* », pourrait être effectué « *de manière disproportionnée* » et provoquer « *une ingérence à l'application du droit de réunion pacifique* »⁷⁸. Avec une vision très méfiante

⁷⁵ Nicolas CHAPUIS, « Le conseil des droits de l'homme de l'ONU s'inquiète du contenu de la proposition de loi "pour une sécurité globale" », *Le Monde*, 16 novembre 2020.

⁷⁶ CDHNU, Avis sur la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 12 novembre 2020, p. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 4.

du pouvoir exécutif, le CDHNU ajoute que « *les manifestants pourraient craindre que leurs opinions politiques soient connues voire stockées et analysées par le pouvoir exécutif* » et souligne même que des manifestants pacifiques pourraient être associés « *de manière fortuite* » à des « *éléments violents* »⁷⁹. Les situations décrites sont très hypothétiques voire prospectives mais ont le mérite d'enrichir le débat sur les précautions à prendre pour cet usage. Le CDHNU s'inquiète aussi de l'effet dissuasif de ce dispositif sur les individus souhaitant exercer leur liberté de réunion pacifique et leur liberté d'expression.

Sa deuxième préoccupation porte sur l'utilisation de drones dans le cadre de la prévention du terrorisme. N'étant accompagnée d'aucune garantie pour assurer les principes de nécessité et de proportionnalité, ni de précision sur le contexte de l'utilisation, il considère que cette finalité peut être invoquée pour « *toute situation ou tout événement dans l'espace public* »⁸⁰. Ce but n'est donc pas « *défini avec suffisamment de clarté et de prévision, conformément aux exigences du droit international* »⁸¹. Il rappelle très justement que « *lutter efficacement contre le terrorisme et garantir le respect des droits de l'homme ne sont pas des objectifs concurrents* »⁸². Ce propos apparaît comme un rappel face à la tendance actuelle des politiques criminelles qui, dans des climats de terrorisme, grugent constamment un peu plus les libertés fondamentales. C'est pourquoi il rappelle qu'une ingérence dans les libertés fondamentales « *doit être mise en œuvre en vertu d'une base juridique nationale qui est suffisamment prévisible, accessible* » et qui « *fournit des garanties contre les abus* »⁸³.

B) Les avis répétés de la Défenseure des droits

La Défenseure des droits émet deux avis sur la proposition de loi : un premier le 3 novembre 2020⁸⁴ et un second le 17 novembre 2020⁸⁵. Le premier étant très bref sur les drones et étant repris par le second avis, il ne sera étudié que ce dernier. Avant d'analyser la loi, la Défenseure des droits rappelle que c'est la Constitution, en vertu de l'article 71-1, qui lui confie la mission de contrôler la déontologie de l'exercice du métier des forces de sécurité.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.* p. 4.

⁸⁴ Défenseur des droits, avis n° 20-05 relatif à la proposition de loi relative à la sécurité globale, 3 novembre 2020.

⁸⁵ Défenseur des droits, avis n° 20-06 relatif au texte adopté par la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, 17 novembre 2020.

Elle regrette l'engagement de la procédure accélérée, l'intégration de dispositions d'origines gouvernementales dans une proposition de loi excluant ainsi une étude d'impact et l'avis du Conseil d'État et enfin l'absence de consultation de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) ou de la Défenseure des droits⁸⁶. Il est à noter que pour ces deux derniers, malgré l'absence de sollicitation, ils ont tout de même donné leur avis et ont donc contribué au débat démocratique.

Sur le recours aux drones équipés de caméra, la Défenseure des droits rappelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 18 janvier 1995, relative aux caméras de vidéoprotection fixe, précisant qu'il revient au législateur d'assurer la conciliation entre les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la prévention d'atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions avec l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties telles que la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile⁸⁷. Elle reprend aussi les arguments avancés par la CDHNU qu'elle cite au sujet de l'obligation de respecter les normes internationales concernant le respect de la vie privée et la liberté de manifester.

A propos de la liberté de manifester, elle considère « *que cette technologie, particulièrement intrusive, est susceptible de porter atteinte au droit de manifester si elle est utilisée lors de rassemblements* »⁸⁸. Elle n'exprime aucune recommandation qui pourrait permettre que cette utilisation ne porte pas atteinte au droit de manifester. Ainsi, quelles que soient les modalités d'usage, les drones équipés de caméra seraient toujours susceptibles de constituer une atteinte.

Enfin, à propos de la protection de l'intérieur du domicile, elle considère que les garanties prévues sont insuffisantes. Il en est de même pour s'assurer que la reconnaissance faciale ne sera pas utilisée⁸⁹. L'avis, pourtant important en raison du rôle de la Défenseure des droits, apporte finalement très peu d'arguments sur les raisons qui lui font dire que les garanties sont insuffisantes et n'y apporte aucune solution.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁷ CC, déc. n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, consid. 3.

⁸⁸ Défenseur des droits, avis n° 20-06 relatif au texte adopté par la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, 17 novembre 2020, p. 5.

⁸⁹ *Ibid.*

C) Les inquiétudes de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme

L'Assemblée plénière de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNC DH) adopte à l'unanimité, le 26 novembre 2020, un avis où elle exprime ses inquiétudes quant à la proposition de loi relative à la sécurité globale venant d'être adoptée par l'Assemblée nationale.

Elle y répète plusieurs fois qu'elle déplore les procédés du Gouvernement. Tout d'abord car il est passé par une proposition de loi et non par un projet de loi, privant ainsi le débat démocratique d'une étude d'impact et d'une expertise du Conseil d'État seulement requises en cas de projet de loi. Par ce détournement, la CNC DH reproche au Gouvernement de ne pas assumer « *directement le choix de ces nouvelles orientations sécuritaires, qu'il aurait dû détailler dans un nouveau projet de loi* »⁹⁰. Puis, elle déplore que le Gouvernement ait recouru à une procédure accélérée pour une « *proposition de loi ayant des conséquences aussi graves sur l'exercice des droits et libertés fondamentaux* » (...) « *alors que rien ne justifie une telle précipitation* »⁹¹.

Souhaitant n'ajouter qu'un avis complémentaire à ceux de la Défenseure des droits et de la CDHNU, la CNC DH ne s'étend pas dans le détail sur l'analyse de la proposition de loi. Néanmoins, elle est forcée de constater, elle aussi, « *la faiblesse de l'encadrement prévu* »⁹² dont les finalités sont trop nombreuses et vagues et dont les garanties sont « *lacunaires* »⁹³. « *Ce qui ne manque pas d'inquiéter la CNC DH* »⁹⁴, comme elle le réitère plusieurs fois.

L'apport de sa réflexion supplémentaire porte sur le « *nouveau type de rapport entre police et population, caractérisé par la défiance et la distance* »⁹⁵ induit par le recours aux nouvelles technologies. Elle considère que le nouveau cadre juridique des drones représente « *une nouvelle étape, après la vidéo protection, vers une 'société panoptique'* »⁹⁶. En plus de critiquer ce changement de climat, où l'œil du policier se retire peu à peu de l'espace public

⁹⁰ CNC DH, avis n° A-2020-16 sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, 26 novembre 2020, paragr. 3, p. 3.

⁹¹ *Ibid.*, paragr. 26, p. 10.

⁹² *Ibid.*, paragr. 20, p. 8.

⁹³ *Ibid.*, paragr. 21, p. 8.

⁹⁴ *Ibid.*, paragr. 22, p. 9.

⁹⁵ *Ibid.*, paragr. 23, p. 9.

⁹⁶ *Ibid.*

pour laisser place à une technologie de moins en moins perceptible et rendant alors possible de voir sans être vu en tout temps et tout lieu, la CNCDH considère que ces technologies deviennent des « *outils d'intimidation* »⁹⁷. Tout le lexique de la parfaite dystopie est ainsi réuni.

Enfin, pour conclure son propos, la CNCDH partage son inquiétude quant à la tendance générale et actuelle de promouvoir « *un modèle de société axé sur la surveillance des individus, très éloigné des valeurs garanties par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »⁹⁸.

§3. *Les réprobations des acteurs non institutionnels*

La proposition de loi suscite aussi des réactions chez les acteurs non institutionnels, allant de la critique universitaire d'un changement de paradigme (A), en passant par la mobilisation d'avocats (B) jusqu'à la mobilisation d'une partie de l'opinion publique (C).

A) *La critique universitaire d'un changement de paradigme*

Christine LAZERGES, professeure émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et ancienne présidente de la CNCDH, critique d'emblée le nom de la loi en raison du choix de ses mots au moment de son dépôt à l'Assemblée nationale. Elle questionne : « *la sécurité globale serait-elle la sécurité totale, totalisante avec le risque de voisiner avec le totalitarisme ?* »⁹⁹. Selon elle « *la sécurité globale est une illusion dangereuse, contestable sur le plan éthique car elle heurte frontalement la liberté et la responsabilité individuelle* »¹⁰⁰. Elle compare ce choix avec les noms plus équilibrés d'anciennes lois comme celui de la loi du 2 février 1981 intitulée « *loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes* »¹⁰¹ ou celui de la loi du 15 juin 2000 renforçant les garanties de la présomption d'innocence et les droits des victimes¹⁰². Selon la professeure, la loi pour une sécurité globale indique dès son titre qu'elle ne fera pas de compromis et qu'elle ne cherchera pas d'équilibre. C'est une illustration de la tendance de politiques criminelles toujours plus sécuritaires se faisant au détriment des libertés

⁹⁷ *Ibid.*, paragr. 22, p. 9.

⁹⁸ *Ibid.*, paragr. 26, p. 10.

⁹⁹ Christine LAZERGES, « Sens et non-sens de la proposition de loi relative à la sécurité globale », *RSC*, n° 1, mai 2021, p. 205.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

¹⁰² Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

fondamentales. Dans l'exposé des motifs de la proposition, qui traduit la politique criminelle du texte, la professeure retient que l'expression « *sécurité globale* » est utilisée quatre fois. La revendication d'une sécurité dite globale est alors, selon elle, « *une nouvelle étape dans la prééminence du droit à la sécurité sur le droit à la sûreté* »¹⁰³. En effet, selon le professeur Olivier RENAUDIE, l'apparition du sentiment d'insécurité apparu dans la fin des années 1970, a conduit à « *une remise en cause du modèle policier traditionnel* » et à « *une globalisation des réponses à l'insécurité* »¹⁰⁴. Depuis, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure¹⁰⁵, instaure en son article premier que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collective* ». Cette notion s'est fondamentalisée au gré de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des interventions législatives et au détriment de celle du droit à la sûreté qui est pourtant à l'origine de toutes libertés individuelles. Le paradigme a changé : alors que le droit à la sûreté est une arme juridique contre les dérives arbitraires d'un État, le droit à la sécurité autorise ce même État à s'armer au risque de certaines dérives. En ce sens, la loi pour une sécurité globale est portée par une volonté politique de « *policierisation de la société* »¹⁰⁶. Pour en modérer les effets, le Sénat la tempère par la recherche d'un équilibre, *a minima* terminologique, en la rebaptisant « loi pour une sécurité globale préservant les libertés ».

B) La mobilisation d'avocats

Le Conseil national des barreaux adopte en assemblée générale, le 13 novembre 2020, une motion demandant aux parlementaires de ne pas voter cette loi « *si attentatoire aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux* »¹⁰⁷ et pourtant « *examinée en plein état d'urgence sanitaire et selon la procédure accélérée* »¹⁰⁸. Il y dénonce et condamne la généralisation du recours aux drones équipés de caméra à des fins de « *surveillance de masse contraire aux principes démocratiques et particulièrement liberticide* »¹⁰⁹.

¹⁰³ Christine LAZERGES, *op. cit.*, p. 207.

¹⁰⁴ Olivier RENAUDIE, « Sécurité intérieure et légistique : la genèse du Code », in *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Marc TOUILLIER (dir.), Dalloz, 2017, p. 38.

¹⁰⁵ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

¹⁰⁶ Julie ALIX et Christine LAZERGES, « La loi "sécurité globale" », Acte II, La policierisation de la société sous la surveillance du Conseil constitutionnel », *RSC*, n° 4, décembre 2021, p. 928.

¹⁰⁷ Conseil national des barreaux, Motion portant sur le projet de loi « Sécurité globale », 13 novembre 2021, p. 2.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Le Barreau de Paris suit le pas avec l'adoption d'une motion le 17 novembre 2020¹¹⁰. Il souhaite aplanir la situation en rappelant « *que la légitimité, l'autorité et le respect des forces de l'ordre ne peut découler que du sentiment de confiance qu'éprouve le citoyen lorsqu'au contact de celles-ci, il sait qu'il sera traité de manière égale devant la loi et conformément à la déontologie et aux droits et libertés publiques* »¹¹¹. Néanmoins, il « *exhorte la représentation nationale à* » (...) « *ne pas céder à la précipitation et à la pression* » en raison des « *menaces sérieuses qui pèsent à travers certains articles de la proposition de loi "sécurité globale" sur l'information générale et les libertés individuelles* »¹¹².

C) Le soulèvement d'une partie de l'opinion publique

Plusieurs manifestations se déroulent partout en France au début de l'examen de la loi à l'Assemblée nationale, le 17 novembre 2020. Il est possible d'y voir nombre de slogans sur les pancartes dont notamment « *sécurité globale, dictature générale* »¹¹³. Ce qui préoccupe particulièrement l'opinion publique n'est pas tant le recours aux drones mais surtout l'article 24 de la proposition de loi. L'article en question devait pénaliser la diffusion d'éléments d'identification d'un policier ou gendarme en opération « *dans le but qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique* »¹¹⁴. L'affaire du producteur de musique Michel ZECLER, survenue le 21 novembre 2020, tend à enflammer le débat et l'adoption du texte par l'Assemblée nationale, le 24 novembre 2020, conduit à intensifier le nombre de manifestants. Le 28 novembre 2021, au moins 133 000 personnes, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur et 500 000 personnes, selon les organisateurs¹¹⁵, sont descendues dans la rue pour protester contre la loi relative à la sécurité globale partout en France¹¹⁶¹¹⁷.

Dans les cortèges se trouve la coordination « #StopLoiSecuriteGlobale » constituée d'abord de quatre syndicats de journalistes et de l'association La Ligue des droits de l'Homme, puis d'une soixantaine d'organisations présentées sur leur site comme étant, entre autres, des

¹¹⁰ Laurence GARNERIE, « Loi sur la sécurité globale : les avocats en appellent aux parlementaires », *Gazette du Palais*, n° 41, 24 novembre 2020, p. 7.

¹¹¹ Barreau de Paris, Motion sur la proposition de loi « sécurité globale », 17 novembre 2020.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Voir annexe X : Photo d'une pancarte lors de la manifestation du 17 novembre 2020.

¹¹⁴ Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, projet art. 35 du Code de procédure pénale.

¹¹⁵ Auteur non précisé, « Loi "sécurité globale" : 133 000 manifestants, selon le ministère de l'intérieur ; 500 000, selon les organisateurs », *Le Monde*, 28 novembre 2020.

¹¹⁶ Voir annexe XI : Carte des manifestations du 27 et 28 novembre 2020 en France.

¹¹⁷ Voir annexe XII : Photo d'une pancarte lors de la manifestation du 28 novembre 2020.

« comités de familles de victimes de violences policières, collectifs de quartiers populaires, d'exilés, de blessés et de Gilets jaunes, etc... »¹¹⁸. Y sont également associés le journal Mediapart et le Syndicat de la magistrature. La coordination s'exprime notamment dans un article du journal Le Monde en y déclarant que « *c'est le peuple de la liberté qui a marché dans toute la France pour dire au gouvernement qu'il ne veut pas de sa loi "sécurité globale", qu'il refuse la surveillance généralisée et les drones, qu'il veut pouvoir filmer et diffuser les interventions des forces de l'ordre* »¹¹⁹. La volonté politique de créer un déséquilibre en augmentant le pouvoir de filmer des policiers et en diminuant celui des citoyens est insupportable pour une partie de l'opinion publique.

§4. La prévisible censure du Conseil constitutionnel

Les efforts du Sénat n'ont pas sauvé le texte de la censure du Conseil constitutionnel. Saisi par plus de soixante députés, le Premier ministre et plus de soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel rend sa décision le 20 mai 2021. Il est à noter que les requérants qui ont contesté la majorité des dispositions concernant le cadre juridique de l'utilisation des drones n'ont pas souhaité remettre en cause celles concernant les services de secours et la protection des installations militaires ou d'importance vitale.

La première étape du raisonnement du Conseil constitutionnel est de valider que le législateur puisse autoriser l'utilisation des drones avec caméra « *pour répondre aux objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions* »¹²⁰. Le principe n'est pas donc inconstitutionnel en soi. Néanmoins, les capacités technologiques toutes particulières de ces drones doivent en conséquence entraîner des « *garanties particulières de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée* »¹²¹. Au regard de ces dernières, le Conseil constitutionnel estime que le législateur n'a pas réussi à assurer « *une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle* » précités et « *le droit au respect de la vie privée* »¹²² conduisant ainsi à la censure de la quasi-totalité du nouveau cadre juridique.

¹¹⁸ Site internet de la coordination #StopLoiSecuriteGlobale.

¹¹⁹ « Loi "sécurité globale" : 133 000 manifestants, selon le ministère de l'intérieur ; 500 000, selon les organisateurs », *op. cit.*

¹²⁰ CC, déc. n° 2021-817 DC, 20 mai 2021, paragr. 135.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*, paragr. 141.

Dans son commentaire de la décision, le Conseil constitutionnel remarque que c'est la première fois qu'il a à s'exprimer sur l'usage des drones. Il s'inspire alors de ses jurisprudences précédentes portant sur d'autres « *dispositifs très intrusifs lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'enquête pénale* »¹²³. Tout d'abord, il relève que dans sa décision de 2019¹²⁴ relative au recours à la géolocalisation, le législateur avait réussi à trouver une conciliation équilibrée en prévoyant que ce recours fût uniquement utilisé « *lorsque les nécessités de l'enquête concernant un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans l'exigent* »¹²⁵. Puis, dans cette même décision mais sur le cas du recours à la technique spéciale de l'IMSI-catcher¹²⁶, il avait cette fois-ci censuré le mécanisme défini par le législateur car ce dernier avait « *autorisé le recours à des techniques d'enquête particulièrement intrusives pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé* »¹²⁷.

Ainsi, il relève plusieurs points où les garanties prévues pour le recours aux drones sont insuffisantes : le large panel de finalités prévu et couvrant un nombre trop important d'infractions allant même jusqu'aux contraventions pour les services de police municipale¹²⁸, l'absence de limites temporelle et spatiales maximales fixées par le législateur dans le cadre des autorisations préalables¹²⁹, l'absence du caractère subsidiaire du recours au drone en matière de police administrative¹³⁰ et enfin l'absence d'un contingentement du nombre de drones pouvant être utilisés simultanément¹³¹ comme cela est prévu pour les IMSI-catcher.

Un chapitre drastiquement réduit et intitulé « *caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord* » est bien introduit dans le Code de la sécurité intérieure avec la promulgation, le 25 mai 2021, de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Il ne concerne alors que les services de secours en cas de prévention des risques naturels ou

¹²³ CC, Commentaire de la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, p. 49.

¹²⁴ CC, déc. n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

¹²⁵ *Ibid.*, paragr. 150.

¹²⁶ Dispositif technique permettant de recueillir les données de connexion d'un équipement terminal, les données relatives à sa localisation, mais également l'interception des correspondances émises ou reçues par cet équipement.

¹²⁷ CC, déc. n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 164.

¹²⁸ CC, déc. n° 2021-817 DC, 20 mai 2021, paragr. 137.

¹²⁹ *Ibid.*, paragr. 138.

¹³⁰ *Ibid.*, paragr. 139.

¹³¹ *Ibid.*, paragr. 40.

technologiques, de secours aux personnes et de lutte contre les incendies¹³². De plus, le Code de la défense se voit également complété par d'autres dispositions, qui n'avaient pas été soumises à l'appréciation du Conseil constitutionnel. Elles prévoient l'utilisation de caméras aéroportées pour des fins de protection des installations d'importance vitale et militaires¹³³. « *Les silences combinés aux censures donnent l'impression d'une occasion gâchée* », mais ce n'est pas « *parce que des dispositions sont censurées que les outils concernés sont définitivement condamnés* »¹³⁴.

¹³² Voir annexe XIII : Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, nouvel art. L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure et nouveaux art. L. 1332-6-1 et L. 2364-1 du Code de la défense.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Xavier LATOUR, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA*, n° 26, 2021, p. 1508.

CHAPITRE II – UN SECOND TRAVAIL LÉGISTIQUE CORRECTIF

Dans la foulée de la décision du Conseil constitutionnel, le ministre de l'Intérieur, Gérald DARMANIN, annonce immédiatement qu'il proposera « *au Premier ministre d'améliorer les dispositions qui connaissent des réserves du Conseil constitutionnel* »¹.

Tirant les conclusions des préconisations de la CNIL et du Conseil constitutionnel et faisant toujours face à une urgence opérationnelle, le Gouvernement décide cette fois-ci de passer par un projet de loi mais en usant encore de la procédure accélérée. Ce nouveau projet ne se fera pas non sans quelques difficultés (**Section 1**) et mène vers l'aboutissement du cadre juridique de l'utilisation des drones (**Section 2**).

Section 1 : Les difficultés d'un nouveau projet

Le nouveau projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure avait initialement pour but de seulement concerner la responsabilité pénale suite à l'affaire Sarah HALIMI. Tuée en avril 2017 par un individu ayant volontairement et préalablement consommé des produits stupéfiants, ce dernier avait été jugé pénalement irresponsable en raison de l'abolition de son discernement². Ce projet en cours est l'occasion pour le Gouvernement de greffer sa nouvelle tentative de légiférer rapidement l'utilisation des drones.

Ainsi, sous l'épée de Damoclès que représente une éventuelle nouvelle censure du Conseil constitutionnel, le Gouvernement présente un nouveau projet de loi prudent (§1) comprenant les apports des documents préalables au projet (§2) ; néanmoins ce dernier n'est pas épargné par les avis critiques (§3) qui n'empêcheront pas la navette parlementaire de donner un résultat extensif au projet de loi initial (§4).

§1. Un nouveau projet de loi prudent

Le nouveau projet de loi est déposé au nom du Premier ministre, Jean CASTEX, par le garde des Sceaux, Éric DUPOND-MORETTI, et le ministre de l'Intérieur, Gérald DARMANIN, le 20 juillet 2021 à l'Assemblée nationale. Il propose de supprimer du titre

¹ Gérald DARMANIN, compte Twitter, 20 mai 2021.

² Cass. Crim. 14 avril 2021, FS-P+I, n° 20-80.135.

concernant les drones dans Code de sécurité intérieure la mention « *sans personne à bord* », afin que ce nouveau cadre porte sur toute caméra aéroportée. C'est un effort d'élargissement du cadre qui permettra de couvrir tous les aéronefs.

Puis, le reste de l'article 8 du projet de loi corrige tous les reproches formulés après l'échec de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Tout d'abord, il précise que l'utilisation du drone « *doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention* »³. Contrairement à la précédente rédaction, c'est l'ensemble de l'utilisation des drones qui doit être nécessaire et adaptée. La formulation est donc plus claire et plus protectrice. Également, les garanties relatives à la conservation des enregistrements comportant des données à caractère personnel sont augmentées puisque la conservation passe de trente jours à une durée maximale de sept jours. De plus, les images sont conservées « *sous la responsabilité du chef du service ayant mis en œuvre le dispositif aéroporté* » (...) « *sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire* »⁴. Le projet de l'article L. 242-5 est un article très long reprenant cas par cas les utilisations qui avaient été censurées⁵. Certaines finalités y sont plus détaillées comme c'est le cas de la première, relative à la prévention d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens listées dans des lieux particulièrement exposés, où il est ajouté pour qualifier l'exposition particulière : « *en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés* »⁶. Ces propos semblent néanmoins toujours assez vagues. Par ailleurs, la finalité de maintien de l'ordre en manifestation est réduite. En revanche, la finalité quant à la prévention d'actes de terrorisme est maintenue en l'état alors qu'elle fait partie des finalités qui ont suscité le plus de critiques en raison de son imprécision. Les finalités de régulation des flux de transport, de surveillance des frontières et de secours aux personnes sont, quant à elles, conservées. L'article se limite là en ce qui concerne les finalités de l'utilisation faite par la Police nationale et la Gendarmerie nationale. Les finalités de police judiciaire ont disparu ; le Gouvernement se veut être prudent en évitant tout simplement le sujet.

³ Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, 20 juillet 2021, projet d'art. L. 242-4 du Code de la sécurité intérieure.

⁴ *Ibid.*

⁵ Voir annexe XIV : Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, 20 juillet 2021, projet d'art. L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure.

⁶ *Ibid.*

Le projet d'article L. 242-5 propose d'introduire, afin de mieux respecter l'interdiction de filmer l'intérieur des domiciles (il est par ailleurs regrettable que le terme « domicile » soit toujours celui utilisé) que « *lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu* »⁷. Néanmoins, il est déjà possible de voir poindre ici une grande difficulté dans sa réalisation pratique. Alors, l'article prévoit que si l'interruption n'a pas pu se faire « *compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures* »⁸. C'est à se demander pourquoi cette garantie est ajoutée puisque l'exception risque d'être systématiquement utilisée.

Enfin, le projet d'article L. 242-5 s'attache à décrire dans le détail le processus de demande d'autorisation préfectorale pour recourir à une caméra aéroportée. Tout d'abord, elle ne peut être donnée que si ce recours est « *proportionné au regard de la finalité poursuivie* »⁹. Avec cette précision, la technique est enfin soumise à la triple exigence de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité. Puis, l'article énumère ce qui doit figurer dans la demande d'autorisation : service responsable des opérations, finalité poursuivie, justification de la nécessité de recourir au dispositif, caractéristiques techniques du matériel, nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux enregistrements, modalités d'information du public, durée souhaitée de l'autorisation et périmètre géographique concerné¹⁰. L'autorisation délivrée, quant à elle, reste sensiblement la même, mis à part qu'elle doit maintenant fixer « *le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique* »¹¹. Les critiques du Conseil constitutionnel sont donc bien prises en compte voire même dépassées puisque le texte prévoit un double contingentement du nombre de caméras : un par arrêté ministériel dans chaque département et un dans chaque autorisation préfectorale. En ce sens est aussi fixée la durée maximale possible : « *trois mois, renouvelable* » ou « *pour la durée du rassemblement* » en cas de manifestation. Néanmoins, aucune limite spatiale maximale n'est fixée, alors que l'intérêt du drone réside bien dans le fait qu'il soit mobile. Sa limite géographique devrait être donc fixée. De plus, l'article prévoit une dérogation à l'autorisation préalable en cas d'urgence. L'urgence « *résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens* » permet une mise en œuvre « *de manière immédiate,*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

après information préalable, du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui peut y mettre fin à tout moment »¹² pendant une durée maximale de quatre heures.

Aussi, une garantie supplémentaire est apportée par la mise en place d'un contrôle *a posteriori* du préfet. Pour réaliser celui-ci, un registre détaillé de l'ensemble des traitements mis en œuvre doit être envoyé hebdomadairement au préfet chargé de s'assurer de la conformité des opérations réalisées avec l'autorisation délivrée.

§2. Les apports des documents préalables au projet

Contrairement à la première proposition de loi, le projet de loi implique deux documents préalables obligatoires : une étude d'impact et un avis du Conseil d'État. Enfin, le projet concernant un traitement de données personnelles, la CNIL doit aussi être consultée conformément à la loi « Informatique et Libertés ». Il convient d'examiner si l'étude d'impact évasive (A), l'avis d'un Conseil d'État prévoyant (B) et l'avis d'une CNIL diligente (C) ont été pris en compte dans le texte déposé précédemment étudié.

A) Une étude d'impact évasive

L'étude d'impact note que l'objectif du Gouvernement est de restreindre l'utilisation des drones « *que lorsque le service ne peut employer d'autres moyens, notamment moins intrusifs s'agissant du droit à la vie privée, ou lorsque l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents* »¹³. A l'image de cette observation, l'étude d'impact n'apporte pas d'éléments nouveaux et reste assez évasive dans ses analyses.

Sur l'impact juridique du projet, elle retient qu'au niveau de l'ordre juridique interne le projet souhaite introduire un chapitre « *cohérent et consolidé* »¹⁴ relatif à l'ensemble des caméras aéroportées dans le Code de la sécurité intérieure. Au niveau du droit international et du droit de l'Union européenne, ce projet « *s'inscrit pleinement dans le cadre européen de la*

¹² *Ibid.*

¹³ Étude d'impact sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 16 juillet 2021, p.94.

¹⁴ *Ibid.*, p. 97.

protection des données à caractère personnel en vigueur »¹⁵. Elle retient cependant des impacts sur les services administratifs qui auront une charge supplémentaire puisque les services voulant utiliser un drone devront constituer un dossier de demande et que les services préfectoraux devront les traiter. Elle considère qu'il n'y aura pas d'impact sur les particuliers qui n'auront pas de nouvelle obligation juridique mais qui pourront exercer leurs droits d'accès et d'effacement des données s'ils font l'objet d'une captation d'images. Ce qui ne semble donc pas être une absence d'impact juridique.

Également, elle précise que le texte d'application du projet concernant les drones sera un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL et qui précisera notamment « *l'utilisation des données collectées* », « *les dispositifs permettant de préserver l'intimité des personnes gardées à vue* » (ce qui ne concerne pas les dispositions relatives aux drones mais celles de la vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue, l'étude d'impact a ici recopié son paragraphe concernant le texte d'application relatif à l'article 7 du projet de loi sans l'adapter à l'article 8, ce qui peut faire douter du sérieux de cette étude), « *les mesures techniques mises en œuvre pour garantir la sécurité des enregistrements et assurer la traçabilité des accès aux images* » ainsi que « *les exceptions au principe d'information du public* »¹⁶.

B) L'avis d'un Conseil d'État prévoyant

Le 8 juillet 2021, le Conseil d'État rend son avis sur le projet de loi. Il précise qu'il était « *initialement consacré à l'irresponsabilité pénale en cas de trouble mental résultant d'une intoxication volontaire, le projet de loi comporte à la suite de la première saisine rectificative des mesures de nature diverse intéressant la justice et la sécurité intérieure* »¹⁷. Cette saisine rectificative porte notamment sur « *la reprise de mesures contenues dans la loi pour une sécurité globale préservant les libertés et déclarées contraires à la Constitution* »¹⁸.

Le Conseil d'État émet une remarque intéressante, qui est en fait valable depuis les premières tentatives d'élaborer ce cadre juridique pour l'utilisation des drones puisqu'il « *souligne que la législation en cause aurait gagné en cohérence et en lisibilité avec la création*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 98.

¹⁷ CE, avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 402975, 8 juillet 2021, paragr. 2.

¹⁸ *Ibid.*

*d'un régime unifié pour l'ensemble des caméras utilisées par les services de l'État ou, à tout le moins, en cas d'harmonisation des règles applicables aux services de police et de gendarmerie, d'une part, et de sécurité civile d'autre part, et de reconnaissance explicite d'un régime légal d'encadrement du recours aux caméras aéroportées dans le cadre des missions de police judiciaire. Il regrette que le projet, il est vrai rédigé dans de brefs délais, ne retienne aucune de ces deux options ».*¹⁹ Depuis le début des projets qui se répètent, l'articulation entre les services et les missions est toujours effectuée avec une logique difficile à comprendre. Cette difficulté d'articulation s'accroît avec le nombre de services et de missions énumérés qui parfois se recoupent. Le nouveau projet a ainsi le mérite de diminuer cet effet de liste par rapport à la proposition de loi antérieure.

Puis, le Conseil d'État effectue des recommandations qui ont toutes été prises en compte dans le projet de loi déposé précédemment étudié. En effet, c'est lui qui a suggéré que la durée maximale de l'autorisation préfectorale passe de six mois à trois mois, que « *les exceptions permettant de déroger à l'obligation d'information des personnes filmées soient précisées par voie réglementaire* », que le mécanisme d'urgence soit complété par la garantie « *qu'au-delà d'une durée de quatre heures, la poursuite de la mise en œuvre du traitement est subordonnée à une autorisation expresse et ne peut excéder une durée de vingt-quatre heures* », que soit précisé que la demande d'utilisation « *doit permettre d'apprécier la proportionnalité de l'usage des dispositifs au regard de la finalité poursuivie* », que soit prévue une interruption immédiate de l'enregistrement lorsque l'intérieur d'un domicile est filmé sauf si « *les circonstances de l'intervention* » l'en empêche et que les images soient donc supprimées « *dans un délai de quarante-huit heures, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire* »²⁰. Le législateur a alors docilement repris son texte en suivant les conseils du Conseil d'État dans l'objectif de ne pas subir une seconde censure.

C) L'avis d'une CNIL diligente

Saisie en urgence par le ministre de l'Intérieur sur le projet, la CNIL rend son avis le 8 juillet 2021. Elle commence par considérer que la modification du nom du chapitre pour permettre l'application des dispositions à tout aéronef va élargir les possibilités de recours à l'utilisation de caméras aéroportée par les services concernés. Au lieu de se satisfaire de l'effort

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 30.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 33.

du législateur qui, par anticipation, veut apporter des garanties juridiques dans un domaine plus large, la CNIL critique cette ouverture.

Elle réitère sa volonté de commencer par une expérimentation préalable ou, à défaut, d'établir « *un rapport évaluant l'efficacité et la proportionnalité de ces dispositifs par les forces de police* » (...) « *après une première période d'utilisation* »²¹. Ces recommandations ne seront toujours pas prises en compte dans le projet de loi.

La CNIL salue l'effort de réduction des finalités et constate qu'en l'absence de mention sur l'autorisation faite par un juge d'instruction ou un procureur de la République, « *le recours à des caméras aéroportées, pour des finalités de police judiciaire, ne sera possible que dans les conditions du droit commun des enquêtes pénales, régies par le code de procédure pénale* »²². Pour les finalités de police administrative, elle souhaite ajouter aux infractions concernées un « *degré élevé de gravité* »²³. La Défenseure des droits et la CNIL partagent cette même idée. Dans le même esprit, elle considère que certaines finalités ne sont pas centrées « *sur les atteintes les plus graves à l'ordre public* ». Comme c'est le cas, par exemple, de la régulation des flux de transport.

De surcroît, la CNIL apporte un nouveau sujet au débat : celui de préciser les cas où la pénétration avec un drone dans un bâtiment serait « *réellement pertinente et proportionnée* »²⁴ comme cela serait possible pour le secours aux personnes. Elle invite plus généralement le Gouvernement « *à préciser davantage les cas et conditions permettant que les caméras aéroportées filment des parties privées* »²⁵. Elle réitère aussi qu'elle n'est toujours pas convaincue, suite à son enquête dans les locaux de la préfecture de police de Paris, des possibilités techniques mises en œuvre pour ne pas filmer l'intérieur des habitations. Le Gouvernement a certainement estimé que l'introduction du mécanisme, proposé par le Conseil d'État, d'interruption immédiate de filmer en cas d'enregistrement d'images de l'intérieur des domiciles suffirait à répondre à ces remarques. Néanmoins, cela n'apporte pas une solution à l'ensemble des remarques.

²¹ CNIL, Délibération 2021-078 du 8 juillet 2021.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Sur le renouvellement de l'autorisation, la CNIL pense que cette dernière devrait être réexaminée et « être abrogée dès lors qu'il apparaîtrait, après un temps suffisant, que le risque n'est plus avéré »²⁶. Cette idée sera reprise dans le texte adopté par la commission mixte paritaire mais pas dans le projet de loi. Elle suggère aussi que la doctrine d'emploi précise « les durées pertinentes »²⁷ selon les cas, les finalités et dans la limite de la durée maximale de six mois. Ces propositions n'ont pas été prises en compte dans le projet de loi déposé.

Enfin, elle remarque qu'il n'est pas prévu de modifier l'article en vigueur sur l'obligation d'information du public et que donc les exceptions de cette obligation permettent toujours d'y déroger très largement. Elle estime ainsi qu'il faudrait préciser les modalités de ces exceptions par voie réglementaire. C'est une remarque que le Gouvernement a bien intégrée dans son projet.

§3. Le retour des avis critiques

La nouvelle tentative de légiférer sur l'utilisation des drones est considérée comme n'étant pas assez stricte par la Défenseure des droits (A) et fait l'objet de critiques acides de la part du Syndicat de la magistrature (B).

A) Un projet pas assez strict pour la Défenseure des droits

Le 20 septembre 2021, la Défenseure des droits émet un avis sur le projet de loi. Elle mentionne que « si l'usage de caméras par les forces de sécurité est devenu une pratique courante » (...) « elle n'est pas pour autant anodine »²⁸. Aussi, si les parlementaires décident d'autoriser le recours aux drones équipés de caméra, « l'encadrement doit être strict »²⁹. La Défenseure des droits va donc s'attacher à analyser si le projet l'est assez.

Elle soulève que si, au regard du droit au respect de la vie privée, une autorisation préfectorale est prévue, la consultation d'une autorité indépendante ne l'est pas pour « examiner a priori les motifs et les garanties prévues » et pour « contrôler a posteriori les conditions de renouvellement d'une telle mesure »³⁰. Aussi, le fait que le consentement des personnes filmées

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Défenseur des droits, avis n° 21-12, 20 septembre 2021, p. 6.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 7.

ne soit pas demandé (ce qui paraît bien difficile en pratique), ajouté à une simple information des personnes dont les modalités ne sont pas précisées et dont les exceptions seront déterminées par décret font que le cadre établi n'est pas « *suffisamment strict* »³¹.

La Défenseure des droits trouve que le caractère subsidiaire du recours au drone, pourtant affirmé dans l'exposé des motifs, « *ne ressort pas clairement de la rédaction de l'article 8* »³². De même, elle trouve que les finalités sont toujours trop « *générales et peu circonstanciées* »³³ et que la procédure d'urgence permettra un contournement de ces règles. Ainsi, elle suggère d'introduire le caractère d'« *un degré élevé de gravité* »³⁴ à certaines finalités. Elle craint que le cumul de ces finalités imprécises avec la possibilité de renouvellement de l'autorisation lorsque « *les conditions de sa délivrance continuent d'être réunies, selon les mêmes modalités* »³⁵ ne conduisent à une utilisation permanente. Par exemple, elle mentionne, comme la CNIL l'avait fait pour la première proposition de loi, le cas de la surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier qui selon elle peut « *théoriquement autoriser une surveillance permanente et sur un large territoire* »³⁶.

Elle conclut donc en répétant que le cadre juridique prévu n'est pas assez strict et que « *les dispositions de l'article 8 n'assurent pas 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* »³⁷.

B) Les observations acides du Syndicat de la magistrature

La page internet qui présente les observations détaillées du Syndicat de la magistrature datant du 21 septembre 2021 sur le projet de loi donne tout de suite le ton. Il y est précisé que « *le Syndicat de la magistrature a arrêté de compter le nombre de textes portant sur la sécurité depuis le début de ce quinquennat* »³⁸. Il ajoute qu'« *il est facile de légiférer dans le désordre émotif* » et qualifie ce projet d'« *opportunisme pénal* » où le Gouvernement « *joue son va-tout*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Voir annexe XIV : Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, 20 juillet 2021, projet d'art. L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure.

³⁶ Défenseur des droits, avis n° 21-12, 20 septembre 2021, p. 8.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Site internet du Syndicat de la magistrature, Observations détaillées sur le projet de loi responsabilité pénale et sécurité intérieure, 21 septembre 2021.

sécuritaire, dans le cadre de son échancier électoral, avec pour seule cohérence, celle de consolider "l'insécurité sociale" »³⁹. Il est ainsi assez aisé de deviner ce que va penser le Syndicat de la magistrature de l'article 8 du projet de loi.

Considéré comme un « *acharnement législatif* » au service de la « *technopolice* », le projet est perçu comme participant « *à un quadrillage policier omniscient et ce faisant à une militarisation de l'espace public* »⁴⁰. Avec l'article 8, « *la focale panoptique s'envole pour mieux passer au crible les espaces géographiques et physiques, autrement dit pénétrer à 360° les interstices de la rue et de nos corps* »⁴¹. Néanmoins, le Syndicat de la magistrature tempère son propos en précisant qu'« *il ne s'agit pas d'être opposé au progrès technologique, ni de contester l'influence de la science sur le travail policier* »⁴² mais qu'il s'agit d'interroger l'éthique de ces pratiques ainsi que le processus de légitimation politique les accompagnant.

Pour ce faire, la critique des finalités du recours aux drones est inévitable. A titre d'exemple, selon le Syndicat, celle concernant les manifestations est faite d'un « *verniss terminologique* » qui « *recèle pléthore de risques d'atteintes à des libertés publiques* », dans un contexte de « *'guerre des images'* » où « *le ministère de l'Intérieur tente de garder la mainmise surtout depuis que les violences policières, en particulier lors des opérations de maintien de l'ordre, sont rendues visibles grâce au contrôle des citoyens et d'observateurs indépendants* »⁴³. Un parallèle est donc effectué avec la volonté initiale de la proposition de loi, censurée par le Conseil constitutionnel sur ce point, d'instaurer un délit de diffusion d'éléments d'identification d'un policier ou gendarme en opération. Là où les policiers voient leurs possibilités de prises d'images augmenter, les citoyens voient les leurs diminuer. Cette inégalité est ce qui a suscité le plus de débat dans l'opinion publique. Néanmoins, si un drone filmant une manifestation peut avoir un effet dissuasif sur la violence des comportements, il se fera autant du côté des forces de l'ordre que des manifestants, comme pour la caméra-piéton. Si depuis le débat, est pointée du doigt l'impossibilité de pleinement contrôler ce qui est filmé ou non et de savoir, pour les individus, le moment où le drone passe au-dessus de leur tête, le cas sera le même pour les policiers sur le terrain qui sont éloignés du télépilote.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Syndicat de la magistrature, Observations sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, volet n°3 dispositions relatives à la surveillance, p. 6.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 7.

⁴³ *Ibid.*, p. 8.

Comme autre exemple, sur la finalité de surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier, le Syndicat estime qu'elle est « *en contradiction avec les principes du droit d'asile qui imposent de ne pas exclure du bénéfice de la protection conventionnelle les personnes entrées de manière irrégulière sur le territoire français* »⁴⁴. Si l'argument est nouveau, il n'est pas démontré en quoi cette surveillance va directement à l'encontre du droit d'asile.

De façon ironique le Syndicat conclut que « *cette liste à la Prévert couvre la quasi-totalité des missions de police administrative. Ne manquerait-il pas du reste la protection de l'environnement ?* »⁴⁵.

Il est un point à retenir dans les propos du Syndicat. Il fait remarquer que jamais la question de l'utilité du dispositif n'est vraiment discutée. Un débat de fond est alors manquant. Selon lui, l'actuel gouvernement utilise une méthode qui consiste à « *arguer de l'absence de cadre juridique pour justifier la mise en œuvre de ces dispositions, en usant de l'argument du 'trou dans la raquette'* » (...) « *sans s'astreindre à la moindre démonstration du bénéfice d'une politique pénale* » (...), « *ce faisant, il n'est même plus possible de discuter du principe et/ou de la légitimité de telle ou telle mesure de sécurité intérieure, les débats ne portant plus que sur leur encadrement. Pire, ces dernières années ont démontré que le législateur intervenait de plus en plus souvent pour couvrir des illégalismes étatiques dûment assumés* »⁴⁶. Toujours selon le Syndicat, il doit être établi en quoi ces nouveaux dispositifs sont absolument nécessaires et cela « *exige bien davantage qu'un simple gain de temps ou une économie de moyens : il faut démontrer que la police ne pourrait pas réaliser son travail sans cet outil* »⁴⁷. Pour preuve, il souligne que les demandes d'expérimentation préalable de la CNIL ne sont jamais écoutées car le Gouvernement « *préfère la méthode du coup de poker en passant en force un texte en pariant sur une non censure constitutionnelle, jusqu'au dépôt du prochain texte...* »⁴⁸.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁸ *Ibid.*

§4. Une navette parlementaire au résultat extensif

Lors de sa lecture à l'Assemblée nationale, les 22 amendements étudiés sont rejetés. Seul un amendement du Gouvernement en commission est adopté et ouvre le recours des caméras aéroportées aux agents des douanes dans le cadre de leur mission de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées.

Lors des discussions en séance publique, le ministre de l'Intérieur, Gérard DARMANIN, indique que les conséquences ont été tirées des décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État⁴⁹. Prudent, il reconnaît, face à certains députés remarquant l'absence de finalités judiciaires, que concernant ces finalités « *il s'agira sans doute d'un travail long et compliqué, que nous mènerons peut-être dans le cadre de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), annoncée par le Président de la République, dans la continuité du Livre blanc de la sécurité intérieure* »⁵⁰. Ainsi, le ministre de l'Intérieur souhaite absolument, dans un premier temps, permettre le décollage des drones, quitte à revenir plus tard sur leur cadre juridique.

La commission du Sénat note, dans son rapport, les efforts de garanties apportées dans le projet de loi. En effet, cette dernière complète ces garanties en mentionnant « *de manière explicite l'applicabilité de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978* » et en prévoyant « *la conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire* »⁵¹. La commission souhaite également garantir « *l'opérationnalité du dispositif pour les forces de l'ordre* » et ajoute donc « *la possibilité pour les personnels opérant les caméras aéroportées de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent, lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter 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* »⁵². Cela s'accompagne « *de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations* »⁵³.

⁴⁹ Assemblée nationale, Compte rendu de la séance publique du jeudi 23 septembre 2021.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Muriel JOURDA et Loïc HERVÉ, *Rapport sur le projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, fait au nom de la commission des lois*, Sénat, n° 46, déposé le 13 octobre 2021, p. 63.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

Néanmoins, il s'avère que la commission du Sénat apporte un travail particulièrement extensif puisqu'elle ouvre l'utilisation à des fins de police administrative aux militaires des Armées déployés sur le territoire national dans le cadre de réquisitions (comme par exemple, l'opération Sentinelle). Elle réintroduit surtout deux gros projets qui sont l'utilisation à des fins de police judiciaire et l'expérimentation pour les services de police municipale alors même que Loïc HERVÉ, rapporteur pour le Sénat, dira devant la commission mixte paritaire « *chat échaudé craint l'eau froide. Nous ne pouvons pas prendre le risque d'une nouvelle censure constitutionnelle* »⁵⁴.

Dans l'optique d'éviter la censure, la commission décide de mieux encadrer l'expérimentation relative aux services de police municipale en lui accordant moins de finalités possibles, en la soumettant aux mêmes obligations d'autorisation préfectorale que les forces de sécurité intérieure et en introduisant une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État⁵⁵.

Ainsi, le texte adopté par la commission mixte paritaire⁵⁶ apporte un nouvel article 8 bis au projet de loi. Ce dernier compte introduire dans le Code de procédure pénale un nouveau chapitre intitulé « *des captations et fixations d'images dans les lieux publics au moyen de dispositifs aéroportés* ». Dès le titre, il est donc bien mentionné que l'utilisation ne peut être que pour des lieux publics. En outre, elle ne peut se faire que pour les nécessités d'une enquête ou d'une instruction pour un crime ou délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, pour la recherche des causes de la mort ou pour la disparition ou la fuite d'une personne⁵⁷. Quel que soit le type d'enquête, le procureur de la République en donne l'autorisation pour une durée d'un mois renouvelable une fois⁵⁸. Dans le cadre d'une information judiciaire, le juge d'instruction peut donner cette autorisation pour quatre mois au maximum et ce renouvelable jusqu'à atteindre une durée de deux ans⁵⁹. Ces magistrats peuvent interrompre à tout moment l'opération⁶⁰. Les enregistrements sont placés sous scellés et aucune « *séquence relative à la*

⁵⁴ Jean-Michel MIS, Naïma MOUTCHOU et Loïc HERVÉ, *Rapport au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, n° 4703 Assemblée nationale, n° 175 Sénat, 18 novembre 2021.

⁵⁵ Muriel JOURDA et Loïc HERVÉ, *Rapport sur le projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, fait au nom de la commission des lois*, op. cit., paragr. 2.2.

⁵⁶ Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, texte définitif, n° 61, Sénat, 16 décembre 2021.

⁵⁷ *Ibid.*, projet d'art. 230-47 du Code de procédure pénale.

⁵⁸ *Ibid.*, projet d'art. 230-48 1° du Code de procédure pénale.

⁵⁹ *Ibid.*, projet d'art. 230-48 2° du Code de procédure pénale.

⁶⁰ *Ibid.*, projet d'art. 230-50 du Code de procédure pénale.

vie privée étrangère à l'objet pour lequel les opérations ont été autorisées ne peut être conservée dans le dossier de la procédure »⁶¹. Enfin, ces enregistrements sont supprimés à l'expiration du délai de prescription de l'action publique à la diligence du procureur de la République ou du procureur général⁶². Du point de vue de la procédure pénale, le texte est alors beaucoup plus abouti.

Section 2 : Vers l'aboutissement du cadre juridique de l'utilisation des drones

Suite à la décision du Conseil constitutionnel presque convaincu (§1) par le nouveau projet de loi, il ne reste plus qu'à attendre les décrets d'applications (§2) pour connaître l'opérationnalité du cadre juridique de l'utilisation des drones.

§1. Le Conseil constitutionnel presque convaincu

Saisi par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs sur notamment certaines dispositions relatives aux drones, le Conseil constitutionnel rend sa décision sur le projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure le 20 janvier 2022.

La nouvelle délimitation des finalités convainc enfin le Conseil constitutionnel qui reconnaît que « *le législateur a précisément circonscrit les finalités justifiant le recours à ces dispositifs* »⁶³. Pourtant, par exemple, la finalité de prévention d'actes de terrorisme, toujours aussi vague, est bien présente.

Il valide ensuite l'autorisation faite par le préfet qui doit déterminer la finalité, le périmètre strictement nécessaire pour l'atteindre et le nombre maximal de caméras pouvant être utilisées en même temps, mais émet une première réserve d'interprétation. Le préfet devra également s'assurer « *que le service ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs* » au regard du droit au respect de la vie privée « *ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents* »⁶⁴. Ainsi le Conseil constitutionnel remet au préfet la charge de l'évaluation de la nécessité de la mesure. La nécessité est relativisée par le risque de menaces graves pour l'intégrité des agents. Il semble

⁶¹ *Ibid.*, projet d'art. 230-52 du Code de procédure pénale.

⁶² *Ibid.*, projet d'art. 230-53 du Code de procédure pénale.

⁶³ CC, déc. n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, paragr. 25.

⁶⁴ *Ibid.*, paragr. 27.

que pour certaines finalités, comme par exemple pour les manifestations, cet adoucissement de la nécessité absolue pourra alors rendre le recours au drone beaucoup plus facile. Le Conseil constitutionnel émet une deuxième réserve d'interprétation, cette fois-ci sur le renouvellement de l'autorisation. Il estime qu'au moment du renouvellement, il doit être établi « *que le recours à ces dispositifs aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie* »⁶⁵. La nécessité doit toujours être présente.

Aussi, le projet de loi modifie les termes des dispositions concernant la reconnaissance faciale de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, passant de l'interdiction d'y recourir à partir des images enregistrées par les drones à une interdiction de l'intégrer au sein du dispositif aéroporté. Le Conseil constitutionnel émet alors, comme troisième réserve d'interprétation, que cela n'autorise pas pour autant « *les services compétents à procéder à l'analyse des images au moyen d'autres systèmes automatisés de reconnaissance faciale qui ne seraient pas placés sur ces dispositifs aéroportés* »⁶⁶. Ainsi, il censure l'élargissement qu'aurait pu créer la nouvelle formulation.

Enfin, le Conseil constitutionnel censure à la fois la nouvelle procédure d'urgence ainsi que, pour la seconde fois, le projet d'expérimentation pour les services de police municipale.

Pour la procédure d'urgence, le fait que les services concernés puissent utiliser un drone avec caméra jusqu'à quatre heures sans autorisation préalable mais seulement après avoir informé le préfet, « *sans le réserver à des cas précis et d'une particulière gravité, et sans définir les informations qui doivent être portées à la connaissance* »⁶⁷ de ce dernier, ne permet pas d'assurer un juste équilibre entre les intérêts en question. Pourtant, le Gouvernement visait des situations qui mériteraient la mise en place d'un tel mécanisme : « *en cas de catastrophe aérienne, dans la phase de recherche de l'appareil qui s'est écrasé, en cas d'intrusion de personnes au sein d'un site sensible, tel qu'une installation nucléaire de production d'électricité, ou en cas de blocage d'un réseau routier, autoroutier ou ferroviaire* »⁶⁸. Peut-être qu'aux yeux du Conseil constitutionnel, ce type d'utilisation en urgence ne doit être réservé qu'aux seuls acteurs des services de secours qui ont déjà un régime ne prévoyant pas

⁶⁵ *Ibid.*, paragr. 28.

⁶⁶ *Ibid.*, paragr. 30.

⁶⁷ *Ibid.*, paragr. 31.

⁶⁸ Gouvernement, Observations sur la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 12 janvier 2022, p. 12.

d'autorisation préalable et ce depuis la promulgation de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

Le projet concernant les services de police municipale est censuré pour la seconde fois car la finalité de sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles n'est pas précisée par un critère d'être « *particulièrement exposées à des risques de troubles graves à l'ordre public* »⁶⁹. L'autorisation du préfet, moins encadrée que pour les services de sécurité intérieure, ainsi que l'instauration d'un même type de procédure d'urgence achèvent de convaincre le Conseil constitutionnel que ce dispositif ne permet pas une conciliation équilibrée entre prévention des atteintes à l'ordre public et respect de la vie privée⁷⁰. La volonté politique de continuum de sécurité se voit alors être quelque peu freinée dans ses ambitions. Pour le reste, le Conseil constitutionnel valide les dispositions concernant la police judiciaire.

Cette seconde tentative auprès du Conseil constitutionnel est, selon le Professeur Olivier CAHN, professeur de droit pénal à l'Université de Cergy-Pontoise, « *un archétype de la "légistique au ballon d'essai" qui caractérise la fin de cette législature en matière répressive et consiste à faire voter par un Parlement docile, sans amendement, un texte "radical", sorte de brouillon maximaliste satisfaisant sans réserve la demande policière* »⁷¹. Ainsi, une fois le texte soumis au Conseil constitutionnel, ses « *censures permettent d'appréhender les limites de la tolérance des Sages et de greffer ensuite sur un autre texte les dispositions querellées, réécrites en conformité avec ce maximum constitutionnel* ». En conséquence, les Sages du Conseil constitutionnel sont « *transformés en un Conseil d'État bis, assument seuls la responsabilité de l'insatisfaction des demandes policières* »⁷². Ces deux interventions législatives sont alors l'illustration du « *modèle de la légalisation de l'exigence policière* »⁷³ où « *le Conseil constitutionnel se comporte plutôt en institution de légitimation que de contrôle effectif* »⁷⁴.

⁶⁹ CC, déc. n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, paragr. 35.

⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 38.

⁷¹ Olivier CAHN, « Ambiguïté de la force publique », *RSC*, n° 1, avril 2022, , p. 159.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 175.

La loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure est promulguée le 24 janvier 2022⁷⁵. Il faudra certainement s'attendre à ce que le législateur revienne à la charge pour proposer à nouveau d'étendre l'utilisation des drones aux services de police municipale voire pour tenter de réintroduire son mécanisme d'urgence.

§2. L'attente à des fins opérationnelles des décrets d'applications

Dans l'attente que l'ensemble des décrets d'applications soit publié, il sera étudié les premiers avis de la CNIL (A) sur l'exemple du décret d'application pour les services de secours (B). Ce paragraphe n'a pas vocation à étudier de façon exhaustive ces documents techniques mais bien de relever les points intéressants pour l'avenir du cadre juridique de l'utilisation des drones.

A) Les avis de la CNIL sur un premier décret d'application

Les dispositions relatives aux services de secours de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés étant les seules ayant évité la censure du Conseil constitutionnel, leur projet de décret d'application est donc le premier à être élaboré. En vertu du nouvel article L. 242-8 du Code de la sécurité intérieure, un avis motivé de la CNIL doit être préalablement publié au décret pris en Conseil d'État qui doit préciser les modalités d'application du titre IV du livre II du même code et d'utilisation des données collectées. En ce sens, la CNIL, saisie par le ministre de l'Intérieur, rend un avis le 13 janvier 2022⁷⁶.

Dans cette première saisine, la CNIL étudie l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) cadre qui lui a été transmise concernant l'utilisation de drones à des fins de prévention des risques naturels et technologiques, ainsi que pour le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie. Elle y relève que les dégâts « *pourront être évalués rapidement grâce à des traitements algorithmiques* »⁷⁷. Pour ce faire, le ministère de l'Intérieur précise que seront utilisés des dispositifs de vidéo intelligents ou augmentés afin de remplacer l'actuelle évaluation des dégâts qui « *s'effectue aujourd'hui par comparaison 'humaine' entre des images prises*

⁷⁵ Voir annexe XV : Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, nouvel article L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure et nouveaux articles du Code de procédure pénale.

⁷⁶ CNIL, Délibération n° 2022-006 du 13 janvier 2022 portant avis sur un projet de décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord.

⁷⁷ *Ibid.*

avant un évènement (tremblement de terre, inondations, etc.) et des images prises après celui-ci »⁷⁸. Cette idée prospective ne plaît pas à la CNIL, qui rappelle que ces types de dispositif ne sont pas prévus dans la loi. Elle précise qu'elle souhaite être tenue informée du développement de ces derniers car « *ils peuvent être particulièrement intrusifs pour les libertés individuelles* »⁷⁹ et pourraient changer substantiellement les caractéristiques du traitement de données à caractère personnel opéré. Elle prend tout de même acte qu'« *il ne sera pas prévu de recourir à des traitements algorithmiques d'analyse d'image aux fins de reconnaissance faciale ou d'analyse des comportements des personnes physiques via l'utilisation de données biométriques* »⁸⁰. La CNIL tente de contenir les projets déjà débordants du ministère de l'Intérieur. Qu'en serait-il d'une idée d'appliquer des traitements algorithmiques sur des individus lors de manifestations quand viendra le moment d'établir les décrets d'application concernant la police administrative ?

A l'occasion de cette saisine, il est notamment possible d'apprendre que des précisions sont apportées aux finalités. Les risques technologiques sont définis comme étant « *liés à l'action humaine et plus précisément à la manipulation, au transport ou au stockage de substances dangereuses pour la santé et l'environnement (ex : risques industriels, nucléaires, biologiques, etc.)* », et les risques naturels désignent, quant à eux, « *l'ensemble des menaces que certains phénomènes et aléas naturels font peser sur des populations, des ouvrages et des équipements (inondations, mouvements de terrain, séismes, feux de forêt, tempêtes, etc.)* »⁸¹.

Parmi tous les sujets traités dans son avis, la CNIL insiste notamment « *sur le fait qu'il ne devrait techniquement pas être possible d'extraire les données enregistrées sur l'aéronef sans contrôle et qu'il serait fortement souhaitable, comme cela est réalisé pour les systèmes de caméras individuelles d'agents, que cette opération ne soit possible que sur un dock dédié et reconnu. Ceci limiterait le risque d'extraction suite à la perte d'un aéronef, mais aussi le risque de détournement des images par un opérateur* »⁸².

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

Une seconde saisine rectificative intervient après la promulgation de la loi du 24 janvier 2022. Ainsi, la CNIL rend un nouvel avis le 24 mars 2022⁸³.

Elle remarque que, comme elle l'avait demandé dans son premier avis, pour le cas de traitements « *mis en œuvre dans des lieux privés et plus particulièrement dans des domiciles privés, lorsque la situation opérationnelle l'exige, en cas d'impossibilité d'accès, d'engagement dangereux pour les secours, ou d'insuffisance d'autres moyens* », le Gouvernement a ajouté la mention « *lorsque cela est strictement nécessaire* »⁸⁴.

Elle réitère « *la nécessité de protéger les flux vidéo, certes en intégrité, mais également en confidentialité* »⁸⁵. Aussi, elle souhaite que le ministère de l'Intérieur « *incite les responsables de traitement à chiffrer les données et informations conservées afin d'augmenter le niveau de sécurité général et d'harmoniser, au niveau national, les pratiques de chaque futur responsable de traitement* »⁸⁶.

Enfin, au sujet de l'exception d'information du public en cas de circonstances l'interdisant, le projet de décret précise ces circonstances comme étant « *l'urgence ou les conditions de l'opération de secours* »⁸⁷. Néanmoins, la CNIL invite encore le ministère « *à déterminer des critères objectifs permettant d'apprécier les circonstances visées dans le projet de décret et qui pourraient être précisés dans une doctrine d'emploi* »⁸⁸.

Ces remarques pourront donc accompagner le ministère de l'Intérieur lors de ces prochains décrets d'application concernant les drones.

B) L'exemple du décret d'application pour les services de secours

Le 27 avril 2022, le Premier ministre, Jean CASTEX prend le décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre

⁸³ CNIL, Délibération n° 2022-036 du 24 mars 2022 portant avis sur un projet de décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs des acteurs de la sécurité civile.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs des acteurs de la sécurité civile⁸⁹.

Ce décret introduit un nouveau chapitre dans la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure intitulé « *caméras installées sur des aéronefs* ». Il autorise donc les sapeurs-pompiers, les marins-pompiers, les personnels des services de l'État et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ainsi que les membres des associations de sécurité civile « *à mettre en œuvre en tous lieux, y compris dans des lieux privés lorsque cela est strictement nécessaire à la poursuite des finalités mentionnées au II, des traitements de données à caractère personnel provenant de caméras installées sur des aéronefs* »⁹⁰ pour les finalités étudiées.

Après avoir mentionné le type de données traitées, le décret précise qu' « *il est interdit de sélectionner dans les traitements une catégorie particulière de personnes à partir de ces seules données* » et ajoute que « *les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements jusqu'à leur effacement* »⁹¹. Il est aussi précisé que les données sont conservées « *sur un support informatique sécurisé* »⁹² et qu'elles sont notamment anonymisées en cas d'utilisation à des fins pédagogiques. Les formulations utilisées sont assez vagues et prennent en compte les remarques de la CNIL de façon succincte. Pourtant la CNIL précise bien dans ses avis qu'il faut protéger les flux vidéo tant en intégrité qu'en confidentialité et que la conservation des données devrait être chiffrée.

Les personnes qui peuvent accéder et possiblement extraire les données sont le responsable du service, de l'unité ou de l'association et les personnes individuellement désignées par lui⁹³.

Aussi, des précisions sont enfin apportées sur la manière dont sera mise en œuvre l'information du public. Elle sera « *délivrée sur le site internet du service, de l'unité ou de l'association autorisé à recourir à ces caméras ou, à défaut, par voie d'affichage dans les locaux*

⁸⁹ Décret n° 2022-712 du 27 avril 2022 portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs des acteurs de la sécurité civile.

⁹⁰ Code de la sécurité intérieure, art. R. 242-1.-I.

⁹¹ Code de la sécurité intérieure, art. R. 242-2.

⁹² Code de la sécurité intérieure, art. R. 242-4.

⁹³ Code de la sécurité intérieure, art. R. 242-3.

du service, de l'unité ou de l'association, ou par tout moyen approprié, sauf si l'urgence ou les conditions de l'opération de secours l'interdisent »⁹⁴. Cela fait douter de l'effectivité de l'obligation d'information du public. Un signal sonore ou lumineux aurait pu être plus pertinent.

Également, en application de l'article 31 de la loi « Informatique et Libertés »⁹⁵, un engagement de conformité aux dispositions du décret doit être préalablement envoyé à la CNIL par le responsable du traitement. Si un traitement possède des caractéristiques particulières qui ne figurent pas dans l'AIPD cadre envoyé par le ministère de l'Intérieur à la CNIL, le responsable doit également transmettre une AIPD à la CNIL⁹⁶.

Ce premier décret d'application permet d'entrevoir l'ossature des prochains décrets d'application qui concerneront les autres services de sécurité intérieure et qui seront forcément plus détaillés en raison des finalités de police administrative et de police judiciaire en cause. L'opérationnalité des drones équipés de caméra dépend d'eux. Ceux de l'UMA sont cloués au sol depuis près de deux ans. « *Pour le moment, le seul résultat est que nous attendons* »⁹⁷ disent les effectifs de l'unité au sujet du parcours d'obstacles juridique que représente l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones. Néanmoins, l'UMA reste optimiste, « *ce n'est qu'une question de semaines* »⁹⁸.

⁹⁴ Code de la sécurité intérieure, art. R. 242-6.-I.

⁹⁵ « IV. – *Pour l'application du présent article, les traitements qui répondent à une même finalité, portent sur des catégories de données identiques et ont les mêmes destinataires ou catégories de destinataires peuvent être autorisés par un acte réglementaire unique. Dans ce cas, le responsable de chaque traitement adresse à la commission un engagement de conformité de celui-ci à la description figurant dans l'autorisation.* »

⁹⁶ Code de la sécurité intérieure, art. R. 242-7.

⁹⁷ Voir annexe VI : Entretien avec le Brigadier Pierre-Yves PROVOST, télépilote et instructeur CIFED à l'Unités des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, le 13 mai 2022.

⁹⁸ *Ibid.*

CONCLUSION GÉNÉRALE

Après tout ce chemin parcouru par des parlementaires qui s'emportent, des politiques qui promettent, des journalistes qui enquêtent, des institutions qui s'inquiètent, l'opinion publique qui manifeste et des policiers qui patientent, quel sera le résultat concret de l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones ?

Si l'efficacité du drone fait plutôt consensus pour des missions d'intervention, le doute s'installe quant au cas des missions de prévention. L'exemple de la ville de Nice, « *ville la plus vidéo surveillée de France* »¹ est souvent décrié. En effet, malgré son classement, elle a été la victime de l'attentat terroriste du 14 juillet 2016 ayant entraîné la mort de 86 personnes et ayant blessé 458 autres.

En installant des caméras de vidéoprotection fixe, il est souvent observé, qu'au mieux, la délinquance se déplace dans la rue d'à côté. Si bien que Le Monde conclut, dans l'un de ses articles, que « *la présence de caméras n'empêche pas les délinquants de passer à l'acte* »². Ce truisme est l'occasion de rappeler la pensée d'Émile DURKHEIM qui considère la criminalité comme un phénomène social³. Il est socialement normal que des individus dévient, car une société sans criminalité n'existe pas. Des drones équipés de caméra auront beau voler dans le ciel, un résidu de criminalité persistera dans chaque interstice abrité de leur regard, quitte à devenir, s'il le faut, sous-terrain.

¹ Bertrand PAUVERT, « L'utilisation des drones à l'appui de la sécurité », *JCP Adm.*, 2021, n° 27, 2220, p. 4.

² Antoine ALBERTINI, « Une étude commandée par les gendarmes montre la relative inefficacité de la vidéosurveillance », *Le Monde*, 22 décembre 2021.

³ Émile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Flammarion, 2010.

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE I	Champ des formations du Centre d'initiation et de formation des équipages drones
ANNEXE II	Frise chronologique de l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones
ANNEXE III	Notice d'utilisation des drones de loisir
ANNEXE IV	Entretien avec Nicolas DELCOURT, inspecteur de surveillance dans le domaine des opérations aériennes de la DSAC Nord de la DGAC, le 31 mars 2022
ANNEXE V	Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139, annexe, chapitre IV
ANNEXE VI	Entretien avec le Brigadier Pierre-Yves PROVOST, télépilote et instructeur CIFED à l'Unités des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, le 13 mai 2022
ANNEXE VII	Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, projets d'articles L. 242-5 et L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure
ANNEXE VIII	Proposition de loi, modifiée, par le Sénat, pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés le 18 mars 2021, T.A. n° 0083, projets d'articles L. 242-5 et L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure
ANNEXE IX	Bande dessinée satirique sur le blog de Mediapart

ANNEXE X	Photo d'une pancarte lors de la manifestation du 17 novembre 2020
ANNEXE XI	Carte des manifestations du 27 et 28 novembre 2020 en France
ANNEXE XII	Photo d'une pancarte lors de la manifestation du 28 novembre 2020
ANNEXE XIII	Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, nouvel article L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure et nouveaux articles L. 1332-6-1 et L. 2364-1 du Code de la défense
ANNEXE XIV	Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, 20 juillet 2021, projet d'article L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure
ANNEXE V	Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, nouvel article L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure et nouveaux articles du Code de procédure pénale

ANNEXE I

Champ des formations du Centre d'initiation et de formation des équipages drones

Source : Lieutenant-colonel Laurent LEBAILLEUR, Présentation du Centre d'initiation et de formation des équipages drones, 3 mars 2022.



Actions de formation

DES FORMATIONS EXPORTEES



2019



2020



240



2021



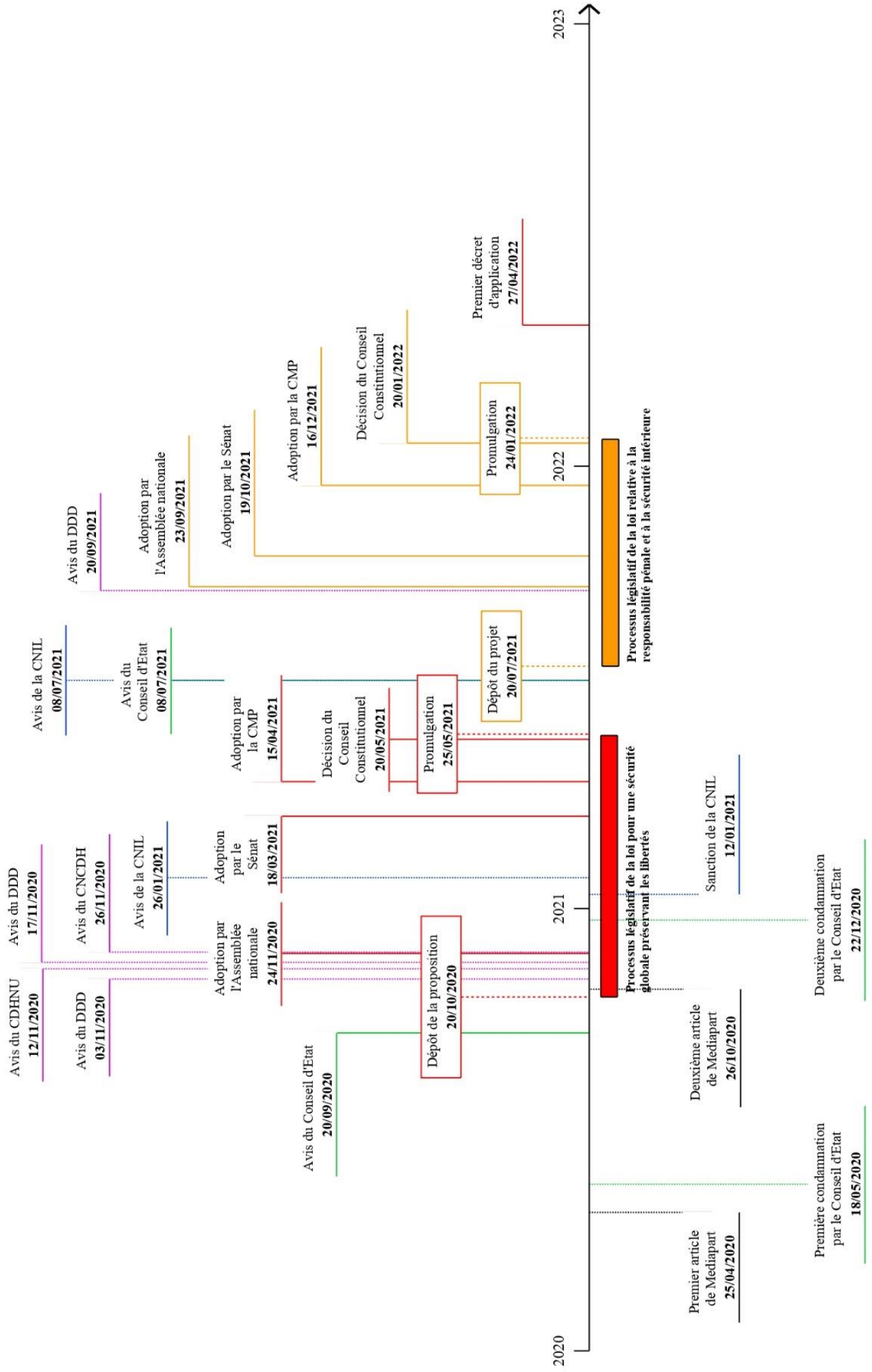
2022



ANNEXE II

Frise chronologique de l'élaboration du cadre juridique de l'utilisation des drones

Source : travail personnel.



ANNEXE III

Notice d'utilisation des drones de loisir

Source : Site internet du ministère de l'Écologie, de l'Énergie et de la Mer.

Usage d'un drone de loisir



**Assurer
la sécurité
des personnes
et des autres
aéronefs est
de votre
responsabilité**

L'utilisation d'un drone dans des conditions d'utilisation non conformes aux règles édictées pour assurer la sécurité est passible d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende en vertu de l'article L. 6232-4 du code des transports.

Règles d'un bon usage d'un drone de loisir
Pour plus d'information rendez-vous sur le site de la direction générale de l'Aviation civile :
www.developpement-durable.gouv.fr/-Drones-aeronefs-telepilotes-.html

Je ne survole pas les personnes.

Je respecte les hauteurs maximales de vol.

Je ne perds jamais mon drone de vue et je ne l'utilise pas la nuit.

Je n'utilise pas mon drone au-dessus de l'espace public en agglomération.

Je n'utilise pas mon drone à proximité des aérodromes.

Je ne survole pas de sites sensibles ou protégés.

Je respecte la vie privée des autres.

Je ne diffuse pas mes prises de vues sans l'accord des personnes concernées et je n'en fais pas une utilisation commerciale.

Je vérifie dans quelles conditions je suis assuré pour la pratique de cette activité.

En cas de doute, je me renseigne.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

1**JE NE SURVOLE PAS LES PERSONNES**

J'utilise mon drone en veillant à ne pas mettre en danger les personnes et les véhicules à proximité. Je ne les survole pas et conserve une distance minimale de sécurité. Je reste bien éloigné de tout rassemblement de personnes.

2**JE RESPECTE LES HAUTEURS MAXIMALES DE VOL**

En dehors des sites d'aéromodélisme autorisés, la hauteur maximale d'évolution est fixée à 150 mètres par défaut mais elle est inférieure aux abords des aérodromes et dans certaines zones d'entraînement de l'aviation militaire pendant leurs horaires d'activation. Je respecte toujours ces hauteurs maximales afin de limiter les risques de collision entre mon drone et un aéronef. Dans tous les cas, je n'entreprends pas un vol ou j'interromps un vol en cours, si un aéronef se trouve à proximité.

3**JE NE PERDS JAMAIS MON DRONE DE VUE ET JE NE L'UTILISE PAS LA NUIT**

Je conserve mon drone à une distance telle qu'il reste facilement visible à l'œil nu et je le garde à tout instant dans mon champ de vision. Les vols en immersion (FPV) et l'utilisation de drones suiveurs sont toutefois possibles sous certaines conditions nécessitant notamment la présence d'une seconde personne pour assurer la sécurité.

Par ailleurs, afin d'assurer la sécurité des aéronefs volant à basse altitude, comme les hélicoptères réalisant des opérations de secours, la réglementation interdit l'utilisation de drones la nuit, même s'ils sont équipés de dispositifs lumineux.

4**JE NE FAIS PAS VOLER MON DRONE AU-DESSUS DE L'ESPACE PUBLIC EN AGGLOMÉRATION**

En agglomération, le survol de mon espace privé avec un drone de petite taille et sans présence de public est possible sous réserve de respecter une vitesse et une hauteur maximale adaptées à l'environnement immédiat (bâtiments, arbres, ...) et permettant de limiter les risques en cas de perte de contrôle. Je n'utilise en aucun cas mon drone au-dessus de l'espace public.

5**JE N'UTILISE PAS MON DRONE À PROXIMITÉ DES AÉRODROMES**

Je n'utilise pas mon drone à proximité de tout terrain d'aviation pouvant accueillir avions, hélicoptères, planeurs, ULM, etc. Des distances minimales d'éloignement sont à respecter et peuvent atteindre 10 km pour les aérodromes les plus importants.

6**JE NE SURVOLE PAS DE SITES SENSIBLES**

Certains sites sensibles ou protégés ainsi que leurs abords sont interdits de survol. Il s'agit par exemple des centrales nucléaires, de terrains militaires, de monuments historiques ou encore de réserves naturelles et parcs nationaux. Je me renseigne sur l'existence de tels sites avant d'entreprendre un vol.

7**JE RESPECTE LA VIE PRIVÉE DES AUTRES**

Les personnes autour de moi et de mon drone doivent être informées de ce que je fais, en particulier si mon drone est équipé d'une caméra ou de tout autre capteur susceptible d'enregistrer des données les concernant. J'informe les personnes présentes, je réponds à leurs questions et je respecte leur droit à la vie privée. Je m'abstiens d'enregistrer des images permettant de reconnaître ou identifier les personnes (visages, plaques d'immatriculation...) sans leur autorisation.

8**JE NE DIFFUSE PAS MES PRISES DE VUES SANS L'ACCORD DES PERSONNES CONCERNÉES ET JE N'EN FAIS PAS UNE UTILISATION COMMERCIALE**

Toute diffusion d'image doit faire l'objet d'une autorisation des personnes concernées ou du propriétaire dans le cas d'un espace privé (maison, jardin, etc.) et doit respecter la législation en vigueur (notamment la Loi du 6 janvier 1978 modifiée dite « Informatique et Libertés »).

Toute utilisation de drone dont l'objectif est l'acquisition de prises de vues destinées à une exploitation commerciale ou professionnelle est soumise à des exigences spécifiques et nécessite la détention d'autorisations délivrées par la direction générale de l'Aviation civile.

9**JE VÉRIFIE DANS QUELLES CONDITIONS JE SUIS ASSURÉ POUR LA PRATIQUE DE CETTE ACTIVITÉ**

Ma responsabilité peut être engagée en cas de dommages causés aux autres aéronefs, aux personnes et aux biens à la surface. Si je n'ai pas contracté d'assurance spécifique, je vérifie les clauses de mon contrat responsabilité civile.

10**EN CAS DE DOUTE, JE ME RENSEIGNE**

Consulter le guide consacré à l'aéromodélisme sur le site de la direction générale de l'Aviation civile pour plus d'informations sur les conditions d'utilisation des drones de loisirs.

Les fédérations d'utilisateurs ainsi que la Commission nationale de l'informatique et des libertés sont également des sources d'information utiles.

DGAC (direction générale de l'Aviation civile) : www.developpement-durable.gouv.fr/-Drones-aeronefs-telepilotes-.html

CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) : www.cnil.fr

FFAM (Fédération Française d'AéroModélisme) : www.ffam.asso.fr

FPDC (Fédération Professionnelle du Drone Civil) : www.federation-drone.org

FFD (Fédération Française du Drone) : www.federation-francaise-drone.com

Références réglementaires :

Arrêté du 17 décembre 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord.

Arrêté du 17 décembre 2015 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent.

Plus d'informations disponibles sur le site de la Direction générale de l'Aviation civile :

www.developpement-durable.gouv.fr/-Drones-aeronefs-telepilotes-.html

Direction générale de l'Aviation civile
50 rue Henry Farman - 75720 Paris cedex 15

ANNEXE IV

Entretien avec Nicolas DELCOURT, inspecteur de surveillance dans le domaine des opérations aériennes de la DSAC Nord de la DGAC, le 31 mars 2022

- Pouvez-vous expliquer votre métier d'inspecteur de surveillance à la DGAC ?

« La DGAC comprend 4 composantes : la Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), la Direction du transport aérien (DTA) et le Secrétariat général (SG). Pour ma part, je travaille à la DSAC et veille à ce que les exploitants soient en conformité avec la réglementation de l'aviation civile. Mon service est concerné par un large spectre d'utilisation des drones allant de la surveillance jusqu'aux spectacles de drones en essaim en passant par les tournages de films cinématographiques. »

- Quelle a été la construction du cadre juridique de l'utilisation des drones ?

« L'aviation civile a commencé à être réglementée dès la Convention de Paris en 1919, remplacée par celle de Chicago en 1944. Les drones ont d'abord été utilisés dans le domaine militaire. Puis, avec l'aéromodélisme, un usage civil s'est développé dans les années 2000. C'est à partir de là qu'un cadre juridique s'est élaboré, petit à petit, et souvent pour faire face au fait accompli. La première étape importante a été l'entrée en vigueur des arrêtés de 2012. Ils ont permis de fixer des règles relatives à l'utilisation des drones face à l'augmentation du nombre d'exploitants. Puis, deux autres arrêtés en 2015, plus importants dans leur consistance, sont venus préciser la "conception" et "l'utilisation" des aéronefs sans pilote à bord. A partir de ce moment, il faut alors posséder un titre aéronautique pour pouvoir faire voler un drone de façon professionnelle. L'objectif est de s'assurer que les télépilotes ont bien une "conscience aéronautique" et qu'ils connaissent les règles du partage du ciel. Comme aucun titre n'était prévu spécifiquement pour les télépilotes professionnels, ces derniers passaient celui titre relatif aux ULM. En 2018 est alors mis en place un certificat spécifique aux télépilotes professionnels de drones. Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2018, tout télépilote professionnel doit obtenir son Certificat d'aptitude théorique du télépilote (CATT) du point de vue théorique et doit également suivre une formation pratique. C'est exactement comme pour pouvoir conduire une voiture : il faut passer un examen théorique et un examen pratique afin d'obtenir son permis de conduire.

Enfin, en 2019, de nouvelles règles européennes sont apparues et sont entrées en vigueur le 1 janvier 2021. Une période de transition a été organisée. C'est pourquoi les arrêtés du 3 décembre 2020 reprennent les grandes lignes des arrêtés de 2015 en intégrant les nouvelles références européennes afin de les transposer en droit interne.

La nouvelle réglementation européenne modifie l'ancienne distinction faite entre l'utilisation de loisir et professionnelle. On ne veut plus savoir dans quel but vous volez mais quels sont les risques liés à votre vol : poids du drone, hauteur de vol, environnement etc... L'enjeu de cette nouvelle distinction est que, selon la qualification du risque, les règles applicables ne sont pas les mêmes.

En plus de notre ancienne distinction, nos scénarios nationaux vont disparaître fin 2025. Ils vont maintenant s'apparenter à la catégorie spécifique de l'Union européenne mais uniquement sur le territoire national. Les nouveaux scénarios de l'UE existent déjà mais ils sont conditionnés par une utilisation de drones de classes qui dépendent d'une certification de l'UE basée sur une homologation selon un cahier des charges précis. Ainsi, les nouveaux scénarios ne sont pas encore applicables car les drones de classes n'existent pas encore puisqu'ils nécessitent la mise en place de laboratoires pour certifier les exploitants. Cette mise en place laborieuse explique pourquoi des échéances sont prévues : courant 2023, les premiers aéronefs de classe devraient voir le jour et le 1^{er} janvier 2024, les scénarios européens seront applicables. Néanmoins, ces dates ont été déplacées dans le temps et peuvent encore l'être. L'objectif est que la nouvelle réglementation de l'UE soit complètement effective en 2026.

Il est important de garder à l'esprit que chaque État membre reste compétent pour réglementer son espace aérien. L'UE ne fait que définir des règles d'utilisation commune afin d'harmoniser les règles au niveau européen comme elle l'a déjà fait avec l'aviation civile par exemple. Le but étant qu'un télépilote puisse utiliser son drone dans tous les États membres et que son "permis" soit aussi reconnu dans tous les États membres. Il convient toutefois de vérifier les spécificités propres à chaque État avant de faire voler son drone. Certains peuvent faire le choix de ne pas ajouter une réglementation nationale à celle européenne, ce n'est pas le cas de la France qui a une "surcouche de droit" avec par exemples ses arrêtés "Scénarios standard nationaux" et "espace". »

- Quelles interactions avez-vous avec les acteurs publics qui utilisent des drones à des fins de sécurité ?

« Les drones militaires ne concernent pas la DGAC. Il y a des espaces aériens civils et militaires. Les aéronefs militaires ont des réglementations qui leur sont propres et cela ne relève pas de la DGAC, mais les drones policiers sont quant à eux civils et entrent donc dans le champ de surveillance de la DGAC. Néanmoins, appréhender leurs prérogatives est difficile. En effet, selon l'article 9 de l'arrêté du 3 décembre 2020, ces drones "peuvent évoluer en dérogation aux dispositions du présent arrêté lorsque les circonstances de la mission le justifient". C'est par exemple le cas d'une filature. Cependant, cette justification de la mission est difficilement lisible. Elle semble tellement large qu'on ne sait pas dans quelle mesure les drones policiers peuvent déroger au droit commun. C'est un enjeu très important pour la DGAC de savoir ce qu'est cette justification. Il y a des cas qui ne sont pas discutables comme celui des vols d'entraînement, où les policiers sont donc soumis aux mêmes règles que le reste de l'aviation civile. Ainsi, les drones policiers, en-dehors des cas dérogatoires sont bien soumis au droit commun, sauf pour ce qui est de la déclaration et de l'enregistrement des drones. Cependant, dans les faits, certains le font tout de même. Il est à noter que les services de police municipale sont interdits d'utiliser des drones et ne peuvent donc même pas les utiliser à des fins d'entraînement. »

- Pouvez-vous expliquer comment s'articule le partage de l'espace aérien entre les drones soumis aux réglementations civiles et ceux évoluant dans un cadre dérogatoire ?

« Du côté de l'espace aérien civil, la Convention de Chicago, l'OACI, l'EASA, le Code de l'aviation civile et l'arrêté "espace" réglementent son utilisation. S'il y a bien deux zones dans le ciel, elles ne sont pas incompatibles. Par exemple, l'IGN publie chaque année une carte aéronautique OACI permettant de connaître la répartition de ces espaces. Le Service de l'information aéronautique (SIA) précise toutes les informations relatives à ces espaces. Par exemple, Paris est une zone "P 23", c'est-à-dire que c'est une zone interdite de vol sauf si l'on obtient une dérogation par le préfet territorialement compétent. Paris est aussi située en zone "R 275", c'est-à-dire que cette zone est réglementée et soumise à accord des services de la navigation aérienne (DSNA) avant de pouvoir y pénétrer. Il y a aussi des "CTR", des espaces soumis à un contrôle de la navigation aérienne autour des aéroports. L'armée aussi a ses zones "CTR". Par exemple, Villacoublay est une zone militaire. A chaque fois que vous voulez y

entrer, il faudra contacter l'armée. Les deux zones ont donc un principe de demande qui ne sont pas incompatibles. Par contre, il faut savoir que certaines zones aériennes militaires peuvent parfois commencer très bas, dès 50 mètres. En effet, les militaires effectuent aussi des vols d'entraînements à basse altitude.

Techniquement, en raison des dérogations autorisées pour la Police, elle n'est pas obligée de respecter ces règles. Mais si elle s'approche de l'aéroport de Roissy par exemple, elle va évidemment prévenir l'aéroport car c'est une situation pouvant être extrêmement dangereuse. Au regard des textes, les policiers peuvent ne pas respecter ces règles, au regard du bon sens, ils le font. Surtout que dans l'espace aérien, règne la règle ultime que les aéronefs non habités doivent céder le passage aux autres aéronefs habités afin d'éviter de mettre en danger des vies. »

ANNEXE V

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139, annexe, chapitre IV

Chapitre IV : CONDITIONS PROPRES AUX MISSIONS MILITAIRES, DE DOUANE, DE POLICE, DE RECHERCHE ET SAUVETAGE, DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE, DE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES, DE SURVEILLANCE CÔTIÈRE OU DES ACTIVITÉS OU SERVICES ANALOGUES

Article

1. L'exploitant s'assure que le manuel d'exploitation est connu et mis en application stricte par le personnel concerné pour l'exécution des missions.

2. Avant d'inscrire un télépilote sur la liste des télépilotes du manuel d'exploitation, l'exploitant s'assure que ce télépilote a suivi les formations requises.

L'exploitant définit les formations complémentaires à celles fixées par l'arrêté du 18 mai 2018 relatif aux exigences applicables aux télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir, adaptées aux opérations qu'il réalise. Ces formations complémentaires tiennent compte des spécificités des types d'aéronefs et des activités particulières de l'exploitant.

L'exploitant s'assure périodiquement du maintien des compétences de ses télépilotes.

3. L'exploitant établit et tient à jour un dossier pour chaque télépilote contenant notamment les certificats et titres aéronautiques détenus et les justificatifs des formations reçues et des évaluations de compétence. Sur demande, l'exploitant met ce dossier à disposition du télépilote concerné et des autorités.

4. L'exploitant s'assure que l'aéronef est maintenu en état de navigabilité conformément aux dispositions du chapitre II de l'annexe au présent arrêté.

5. Compte-rendu, analyse et suivi d'événements :

a) L'exploitant d'un aéronef déclare tout événement qui a mis ou aurait pu mettre en jeu la sécurité des tiers au ministre chargé de l'aviation civile. En particulier, il déclare toute

défaillance des dispositifs requis au paragraphe 2.5 de l'annexe et toute panne de la liaison de commande et de contrôle de l'aéronef. Le cas échéant, cette déclaration comprend les éléments pertinents de l'analyse qu'il a menée.

b) L'exploitant d'un aéronef construit en série ou son pilote à distance informe le titulaire de l'attestation de conception de type de l'aéronef de tous les problèmes en service ou défaillances qu'il rencontre afin de lui permettre d'analyser le niveau de sécurité en service du type d'aéronef.

c) De plus, dans le cadre du scénario opérationnel S-2 et sur demande du ministre chargé de l'aviation civile, l'exploitant transmet à ce dernier les données enregistrées d'un vol et leur analyse après un accident ou incident grave.

d) L'exploitant met en place un système d'analyse et de suivi des événements visés aux paragraphes a et b ci-dessus. Ce processus est décrit dans le manuel d'exploitation. Il vise à améliorer la sécurité des opérations en prenant les dispositions nécessaires pour éviter qu'un incident en opération ne se reproduise.

ANNEXE VI

Entretien avec le Brigadier Pierre-Yves PROVOST, télépilote et instructeur CIFED à l'Unités des moyens aériens de la préfecture de police de Paris, le 13 mai 2022

- Pouvez-vous présenter votre unité ?

« Notre unité est l'Unité des Moyens Aériens de la Préfecture de Police (UMA). Sa partie "Drone" a été créée en avril 2015 mais le service existait déjà avant avec une partie "Hélicoptère" comprenant cinq opérateurs "Caméra". En avril 2015, le service appartenait à la Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL) et il a été repris, à partir de mai 2020, par la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC).

En avril 2015, l'effectif était de cinq personnels, aujourd'hui il est d'une quarantaine de personnels et compte une quinzaine de drones opérationnels fluctuant suivant les renouvellements et les mises en arrêt.

L'UMA est très exactement le service de drone et de lutte anti-drone de la préfecture de police de Paris. »

- Existe-t-il d'autres unités drone, ou utilisant des drones, dans la Police nationale ?

« Oui il existe au sein de la Police nationale différents services de drone. Chaque direction nationale est représentée par des télépilotes formés : le RAID (Recherche assistance intervention dissuasion), la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la Direction centrale du recrutement et de la formation de la Police nationale (DCRFPN), la Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), la Préfecture de police (PP), etc... dont chacun a ses propres spécificités. »

- Quelle différence entre l'utilisation faite des drones par votre unité et celle faite par le RAID ?

« Le RAID a pour fonction première d'intervenir sur des missions sensibles comme les prises d'otage ou les attentats. Surtout, le RAID est plus confronté à des situations avec des aspects "indoor", soit de milieu fermé, tandis que l'UMA intervient dans des situations d'ordre public ou judiciaire. »

- Quels sont vos liens avec la DGAC et dans quelle mesure êtes-vous obligés de vous soumettre à leur réglementation et contrôle ?

« Nous sommes en lien avec la DGAC. Pour le moment, la réglementation nous permet de déroger aux règles civiles mais nous attendons la mise en place de la réglementation européenne fixée à fin 2025 afin de voir nos potentielles nouvelles possibilités. Comme nous sommes un service étatique, il se peut que nous soyons impactés par de nouveaux engagements en tant qu'aéronef d'état. Cependant, pour le moment, rien n'est établi. »

- Comment sont formés vos télépilotes ?

« Nos télépilotes sont, comme convenu dans nos consignes permanentes signées par le ministre de l'Intérieur, formés sur le site de Salon-de-Provence par le CIFED. Le stage a une durée pratique de deux semaines avec un examen à l'issue. Une fois formés et validés par des examinateurs de l'armée de l'Air et de l'Espace, ils subissent une veille opérationnelle dans notre service de cinq semaines avant de devenir des télépilotes confirmés. »

- Percevez-vous une différence avec la Gendarmerie nationale et sa capacité à utiliser ses drones ?

« Oui, il y a des différences qui résident dans le plan de formation et dans la façon de faire mais qui finalement se rejoignent pour atteindre les objectifs de mission. La Gendarmerie nationale communique peu mais, de ce que je sais, leurs procédés sont différents. »

- Pourquoi vos drones ne peuvent actuellement plus voler ?

« Actuellement, nous sommes en attente d'une décision étatique suite à une plainte de certaines associations pour le droit au respect de la vie privée. L'État a, en conséquence, élaboré de nouvelles lois pour encadrer l'utilisation des drones tout en respectant le droit au respect de la vie privée. Les décrets d'application de ces lois devraient bientôt sortir, ce n'est qu'une question de semaines. »

- Que faites-vous en attendant ?

« Nous avons beaucoup de choses à gérer comme notamment la lutte anti-drone, les dossiers administratifs et bien entendu les entraînements afin de maintenir la capacité opérationnelle des télépilotes. »

- Que pensez-vous du nouveau cadre juridique de la loi du 24 janvier 2022 ? Qu'attendez-vous de ses décrets d'application ?

« Pour le moment, le seul résultat est que nous attendons. Ce qui est sûr, c'est que cette loi permettra que les choses soient mieux cadrées notamment sur la sécurité des vols et les différentes étapes de nos missions. Avoir un véritable cadre réglementaire, contrairement à avant, est forcément positif même si indubitablement nous allons avoir plus de contraintes sur certaines missions. »

- Pensez-vous que cette nouvelle loi vous apporte plus de possibilités pour utiliser vos drones ou au contraire qu'elle vous bride ? Quelles perspectives voyez-vous pour l'avenir de l'utilisation des drones dans la Police ?

« Les perspectives sont immenses. Si on se place dans un futur un peu plus éloigné, la technologie évolue tellement rapidement que nul ne le sait. Dans le domaine policier, cela pourrait nous permettre de résoudre plusieurs objectifs plus rapidement. Les missions de police sont tellement nombreuses et variées que le drone sera un atout majeur dans leur résolution. L'évolution des vecteurs en terme d'autonomie et de captation d'image (zoom, etc...) va progresser et nous permettre de rester plus performants sur des objectifs ciblés. »

ANNEXE VII

Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020, projets d'articles L. 242-5 et L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure

Art. L. 242-5. – Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique et 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 procéder, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images aux fins d'assurer :

1° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public, ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou de rétablir l'ordre public ;

2° La prévention d'actes de terrorisme ;

3° Le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ;

4° La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords ;

5° La sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ;

6° La régulation des flux de transport ;

7° La surveillance des littoraux et des zones frontalières ;

8° Le secours aux personnes ;

9° La formation et la pédagogie des agents.

Art. L. 242-6. – Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence, les services d'incendie et de secours, les formations militaires de la sécurité civile, la brigade

des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins-pompiers de Marseille peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images aux fins d'assurer :

1° La prévention des risques naturels ou technologiques ;

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

3° La formation et la pédagogie des agents.

ANNEXE VIII

Proposition de loi, modifiée, par le Sénat, pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés le 18 mars 2021, T.A. n° 0083, projets d'articles L. 242-5 et L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure

Art. L. 242-5. I. – Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales, les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote dans le cas :

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

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

II. – Dans l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics, les services mentionnés au I peuvent également être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote aux fins d'assurer :

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

2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou rétablir l'ordre public, lorsque les circonstances font craindre des troubles à l'ordre public d'une particulière gravité, ou lorsque des circonstances liées aux lieux de l'opération rendent particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou sont susceptibles d'exposer leurs agents à un danger significatif ;

3° La prévention d'actes de terrorisme ;

4° La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ;

5° La régulation des flux de transport ;

6° La surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;

7° Le secours aux personnes.

Art. L. 242-6. – Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, les personnels des services de l'État et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile au sens de l'article L. 725-1 peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images aux fins d'assurer :

1° La prévention des risques naturels ou technologiques ;

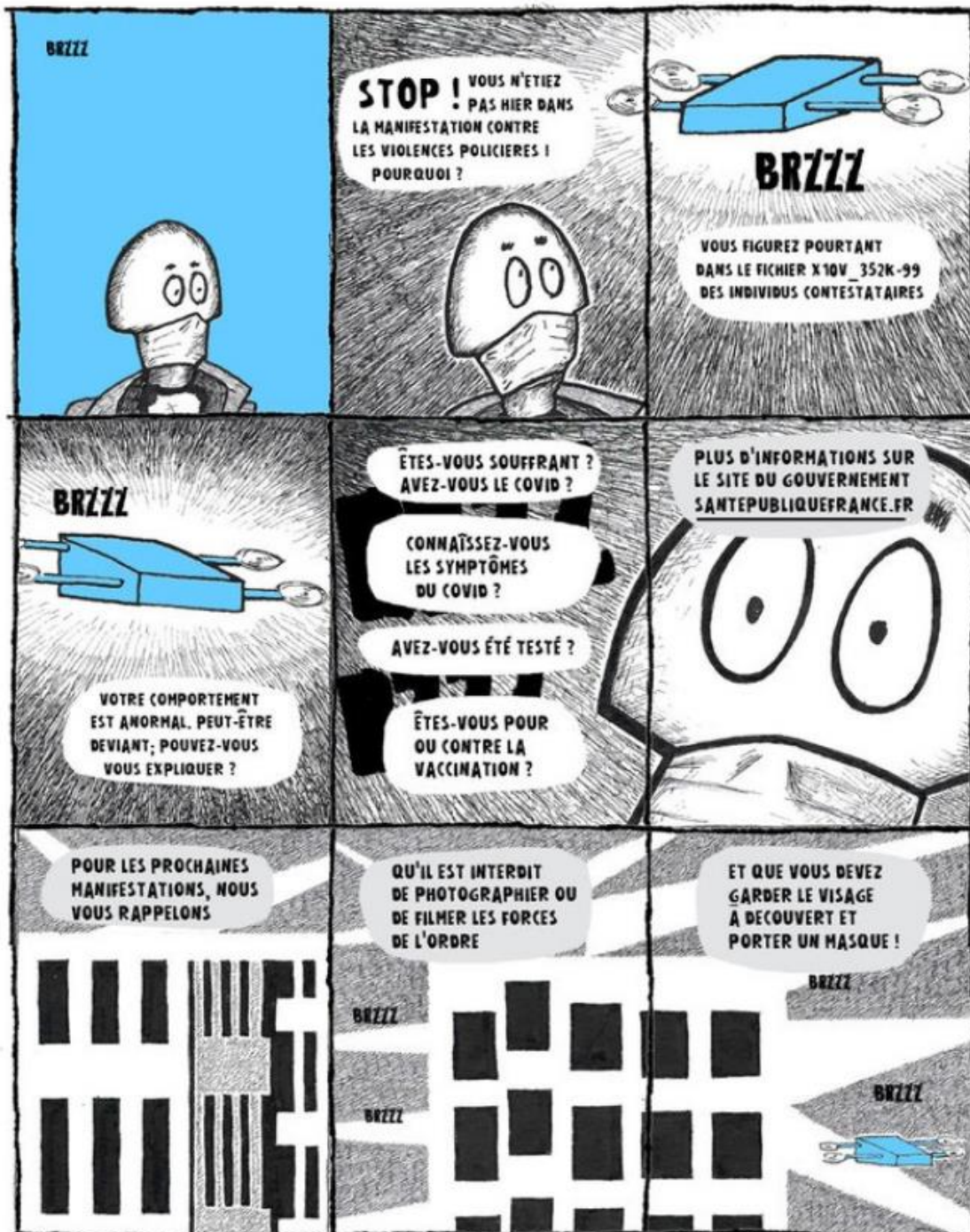
2° Le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie.

ANNEXE IX

Bande dessinée satirique sur le blog de Mediapart

Source : Barthélémy SCHWARTZ, *L'empathie des drones*, *Le Club de Mediapart*, 28 février 2021.

L'empathie des drones



ANNEXE X

Photo d'une pancarte lors de la manifestation du 17 novembre 2020

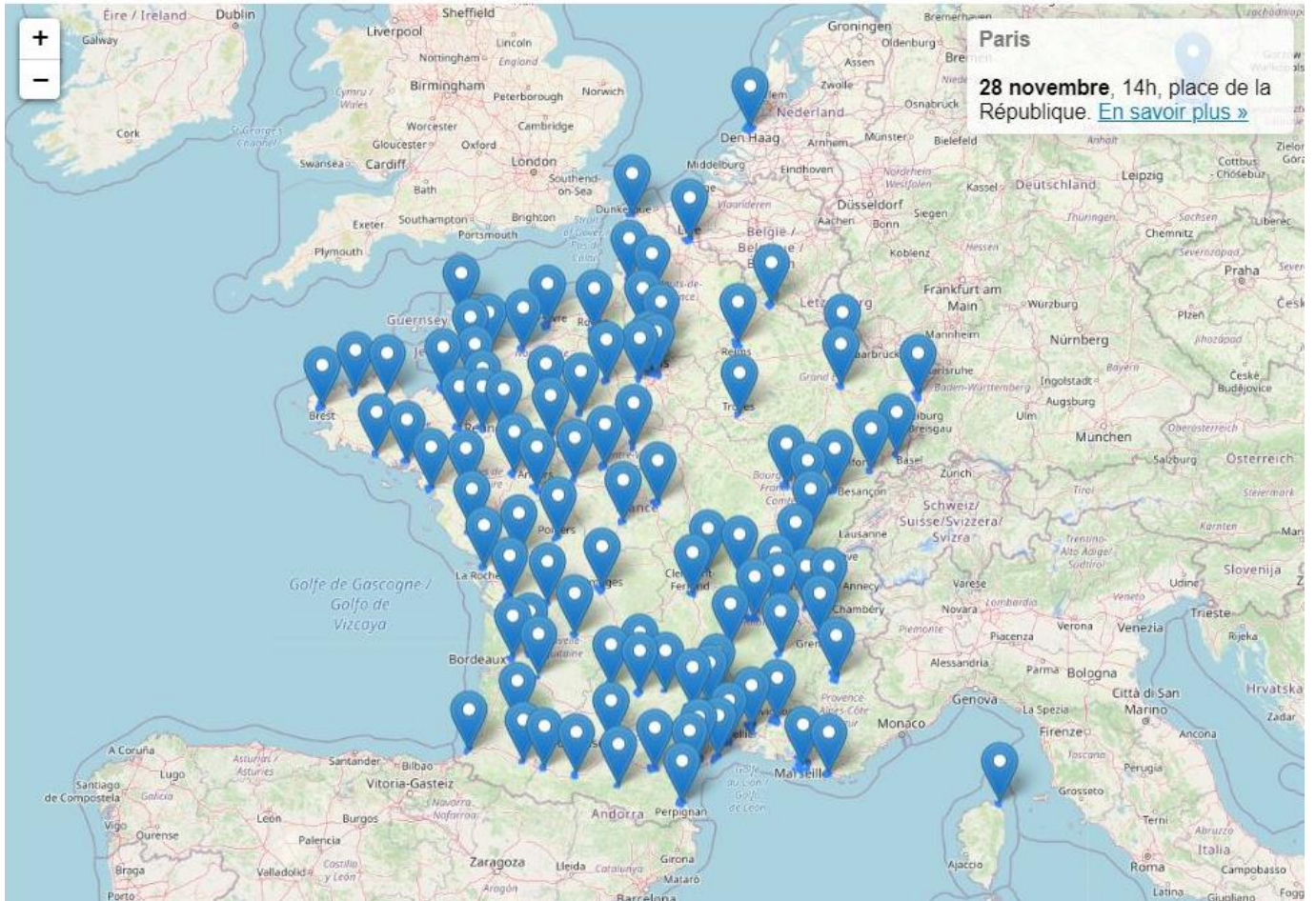
Source : Lionel BONAVENTURE, Manifestation contre le projet de loi "sécurité globale, à Toulouse, L'Express, 17 novembre 2020.



ANNEXE XI

Carte des manifestations du 27 et 28 novembre 2020 en France

Source : site internet coordination #StopLoiSecuriteGlobale.



ANNEXE XII

Photo d'une pancarte lors de la manifestation du 28 novembre 2020

Source : Aimée THIRION, Lors de la marche contre le projet de loi « sécurité globale », à Lille, Le Monde, 28 novembre 2020.



Annexe XIII

Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, nouvel article L. 242-6 du Code de la sécurité intérieure et nouveaux articles L. 1332-6-1 et L. 2364-1 du Code de la défense

Code de la sécurité intérieure

Article L242-6 – Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile au sens de l'article L. 725-1 peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images aux fins d'assurer :

1° La prévention des risques naturels ou technologiques ;

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

Code de la défense

Art. L. 1332-6-1 - A des fins de protection des établissements, installations et ouvrages d'importance vitale mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2, les services de l'Etat concourant à la défense nationale, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité intérieure peuvent procéder, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images dans les conditions définies aux articles L. 2364-2 à L. 2364-4.

Art. L. 2364-1 – A des fins de protection des installations militaires, les services de l'Etat concourant à la défense nationale, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité intérieure peuvent procéder, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images.

Annexe XIV

Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, 20 juillet 2021, projet d'article L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure

Articles L. 242-5 – 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, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer :

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

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

3° La prévention d'actes de terrorisme ;

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

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

6° Le secours aux personnes.

Le recours aux dispositifs prévus au présent article peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie.

Les dispositifs aéroportés sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

L'autorisation est subordonnée à une demande qui précise :

1° Le service responsable des opérations ;

2° La finalité poursuivie ;

3° La justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie ;

4° Les caractéristiques techniques du matériel nécessaire à la poursuite de la finalité ;

5° Le nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux enregistrements ;

6° Le cas échéant, les modalités d'information du public ;

7° La durée souhaitée de l'autorisation ;

8° Le périmètre géographique concerné.

L'autorisation est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police, qui s'assure du respect des dispositions du présent chapitre. Elle détermine la finalité poursuivie et ne peut excéder le périmètre géographique strictement nécessaire à l'atteinte de cette finalité.

Elle fixe le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique.

Elle est délivrée pour une durée maximale de trois mois, renouvelable, lorsque les conditions de sa délivrance continuent d'être réunies, selon les mêmes modalités. Toutefois, lorsqu'elle est sollicitée au titre de la finalité prévue au troisième alinéa, l'autorisation n'est délivrée que pour la seule durée du rassemblement concerné.

Par dérogation à cette procédure d'autorisation, lorsque l'urgence résultant d'une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens le requiert, les traitements mentionnés au présent article peuvent être mis en œuvre de manière immédiate, après information préalable, du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui peut y mettre fin à tout moment. Au-delà d'une durée de quatre heures, la poursuite de la mise en œuvre du traitement est subordonnée à son autorisation expresse et ne peut excéder une durée de vingt-quatre heures.

Le registre mentionné à l'article L. 242-4 fait apparaître le détail de chaque intervention réalisée dans le cadre de cette autorisation. Ce registre est transmis chaque semaine au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police, qui s'assure de la conformité des interventions réalisées à l'autorisation délivrée.

Le nombre maximal de caméras pouvant être simultanément utilisées dans chaque département est fixé par arrêté du ministre de l'intérieur.

Annexe XV

Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, nouvel article L. 242-5 du Code de la sécurité intérieure et nouveaux articles du Code de procédure pénale

Code de la sécurité intérieure

Article L242-5 I. – 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, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer :

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

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

3° La prévention d'actes de terrorisme ;

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

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

6° Le secours aux personnes.

Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie.

II. – Dans l'exercice de leurs missions de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées, les agents des douanes peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs.

III. – Les dispositifs aéroportés mentionnés aux I et II sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

IV. – L'autorisation est subordonnée à une demande qui précise :

1° Le service responsable des opérations ;

2° La finalité poursuivie ;

3° La justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie ;

4° Les caractéristiques techniques du matériel nécessaire à la poursuite de la finalité ;

5° Le nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux enregistrements ;

6° Le cas échéant, les modalités d'information du public ;

7° La durée souhaitée de l'autorisation ;

8° Le périmètre géographique concerné.

L'autorisation est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui s'assure du respect du présent chapitre. Elle détermine la finalité poursuivie et ne peut excéder le périmètre géographique strictement nécessaire à l'atteinte de cette finalité.

Elle fixe le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique.

Elle est délivrée pour une durée maximale de trois mois, renouvelable selon les mêmes modalités, lorsque les conditions de sa délivrance continuent d'être réunies. Toutefois, lorsqu'elle est sollicitée au titre de la finalité prévue au 2° du I, l'autorisation n'est délivrée que pour la durée du rassemblement concerné.

Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut mettre fin à tout moment à l'autorisation qu'il a délivrée, dès lors qu'il constate que les conditions ayant justifié sa délivrance ne sont plus réunies.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022.]

VI. – Le registre mentionné à l'article L. 242-4 fait apparaître le détail de chaque intervention réalisée dans le cadre de l'autorisation. Ce registre est transmis chaque semaine au représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, au préfet de police, qui s'assure de la conformité des interventions réalisées à l'autorisation délivrée.

VII. – Le nombre maximal de caméras pouvant être simultanément utilisées dans chaque département est fixé par arrêté du ministre de l'intérieur.

Code de procédure pénale

Article 230-47 – Il peut être recouru, au moyen de caméras aéroportées, à la mise en place d'un dispositif technique ayant pour objet la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement sans leur consentement de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu public, si cette opération est exigée par les nécessités :

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

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

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

Article 230-48 – Le dispositif technique mentionné à l'article 230-47 est autorisé :

1° Dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une procédure prévue aux articles 74 à 74-2, par le procureur de la République, pour une durée maximale d'un mois renouvelable une fois ;

2° Dans le cadre d'une instruction ou d'une information pour recherche des causes de la mort ou des causes de la disparition mentionnées aux articles 74, 74-1 et 80-4, par le juge d'instruction, pour une durée maximale de quatre mois renouvelable, sans que la durée totale des opérations puisse excéder deux ans.

Article 230-49 – La décision autorisant le recours au dispositif mentionné à l'article 230-47 comporte tous les éléments permettant d'identifier les lieux concernés et précise sa durée.

L'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, qui peut être donnée par tout moyen, est mentionnée ou versée au dossier de la procédure. Elle n'a pas de caractère juridictionnel et n'est susceptible d'aucun recours.

Article 230-50 – Les opérations prévues au présent chapitre se déroulent sous l'autorité et le contrôle du magistrat qui les a autorisées. Ce magistrat peut ordonner à tout moment leur interruption.

Les opérations ne peuvent, à peine de nullité, avoir un autre objet que celui pour lequel elles ont été autorisées. Le fait que ces opérations révèlent d'autres infractions ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

Article 230-51 – Le dispositif technique est mis en place par l'officier de police judiciaire commis par le juge d'instruction ou requis par le procureur de la République ou, sous sa responsabilité, par l'agent de police judiciaire.

Article 230-52 – Le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire commis par lui ou requis par le procureur de la République, ou l'agent de police judiciaire agissant sous sa responsabilité, dresse procès-verbal des opérations de captation, de fixation et d'enregistrement. Ce procès-verbal mentionne la date et l'heure du début et de la fin des opérations.

Les enregistrements sont placés sous scellés fermés.

L'officier de police judiciaire ou l'agent de police judiciaire agissant sous sa responsabilité décrit, dans un procès-verbal versé au dossier, les données enregistrées qui sont utiles à la manifestation de la vérité. Aucune séquence relative à la vie privée étrangère à l'objet pour lequel les opérations ont été autorisées ne peut être conservée dans le dossier de la procédure.

Article 230-53 – Les enregistrements et les données recueillis lors des opérations effectuées en application du présent chapitre sont détruits, à la diligence du procureur de la République ou du procureur général, à l'expiration du délai de prescription de l'action publique.

Il est dressé procès-verbal de l'opération de destruction.

BIBLIOGRAPHIE

I. SOURCES DE DROIT POSITIF

1. Sources conventionnelles

Convention de Paris, 13 octobre 1919.

Convention relative à l'aviation civile internationale, 7 décembre 1944.

2. Sources européennes

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).

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

Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne.

Règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord.

3. Sources législatives

Codes

Code de l'aviation civile

Code civil

Code de la consommation

Code de la défense

Code pénal

Code de procédure pénale

Code de la sécurité intérieure

Lois

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

Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

Loi n° 1995- 73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils.

Loi n° 2016- 731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Loi n° 2018- 697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.

Projets de texte

Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 20 octobre 2020.

Proposition de loi, modifiée, par le Sénat, pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés le 18 mars 2021, T.A. n° 0083.

Proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, adoptée le 15 avril 2021, T.A. n° 599.

Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, 20 juillet 2021.

Projet de loi, modifié, par le Sénat, relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure le 19 octobre 2021, T.A. n° 009.

Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, texte définitif, n° 61, Sénat, 16 décembre 2021.

4. Sources réglementaires

Décrets

Décret n° 2022-712 du 27 avril 2022 portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs des acteurs de la sécurité civile.

Arrêtés

Arrêté du 1^{er} août 2007 relatif aux conditions d'insertion et d'évolution dans l'espace aérien des aéronefs civils ou de la défense non habités

Arrêté du 21 déc. 2009 relatif aux conditions d'insertion et d'évolution dans l'espace aérien des aéronefs civils ou de la défense non habités.

Arrêtés du 11 avril 2012 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans aucune personne à bord, aux conditions de leur emploi et sur les capacités requises des personnes qui les utilisent.

Arrêtés du 11 avril 2012 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord.

Arrêté du 24 décembre 2013 fixant les règles relatives à la conception et aux conditions d'utilisation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'État et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile qui circulent sans aucune personne à bord.

Arrêté du 17 déc. 2015 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent.

Arrêté du 17 déc. 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord.

Arrêté du 18 mai 2018 relatif aux exigences applicables aux télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif aux dispositions transitoires de reconnaissance de la formation et des titres des pilotes à distance.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à l'exploitation d'aéromodèles au sein d'associations d'aéromodélisme en application du règlement d'exécution (UE) 2019/947.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif aux exigences applicables aux pilotes à distance dans le cadre d'opérations relevant de la catégorie « ouverte ».

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs sans équipage à bord.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif aux exigences applicables aux opérations conduites sur certains aéronefs captifs visés à l'annexe I au règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne.

Arrêté du 3 décembre 2020 relatif à la définition des scénarios standard nationaux et fixant les conditions applicables aux missions d'aéronefs civils sans équipage à bord exclues du champ d'application du règlement (UE) 2018/1139.

Instructions

Instruction n° 1550/DIRCAM du 15 décembre 2009 relative aux règles et procédures d'exécution des vols de drones de la défense en circulation aérienne militaire en temps de paix.

Instruction n° 128/DEF/EMAT/OAT/BEMP du 6 mars 2015 relative à la sécurité aérienne et encadrant l'exploitation des aéronefs pilotés à distance de l'armée de terre.

Instruction du 27 juillet 2018 relative à l'emploi des aéronefs télépilotes dans la police nationale.

Instruction du 1er juillet 2019 relative à l'emploi des systèmes de drones au sein de la gendarmerie nationale.

Notes de service

Document de la préfecture de police (DOSTL) relatif aux consignes permanentes opérationnelles s'agissant des drones.

Note de doctrine générale du 11 juillet 2017 relative à l'emploi d'aéronefs télépilotes pour des missions de sécurité civile.

Note de service du 6 mai 2020 relative à la mise en place d'une expérimentation de l'emploi opérationnel des aéronefs télépilotes de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

Ministère de l'Intérieur, Note sur le traitement de flux vidéo provenant des drones, 23 novembre 2020.

5. Sources jurisprudentielles

Jurisprudence constitutionnelle

CC, déc. n° 94-352 DC du 18 janvier 1995.

CC, déc. n° 2005-512 DC du 21 avril 2005.

CC, déc. n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011.

CC, déc. n° 2014-694 DC du 28 mai 2014.

CC, déc. n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

CC, déc. n° 2021-817 DC, 20 mai 2021.

CC, déc. n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022.

Jurisprudence européenne

CJUE, 11 décembre 2014, Ryneš, affaire C-212/13.

Jurisprudence administrative

TA Paris, ord. réf., 5 mai 2020, n° 2006861/9.

CE, ord. réf., 18 mai 2020, n° 440442 et 440445.

CE, déc., 22 décembre 2020, n° 446155.

Jurisprudence judiciaire

Cass. Crim., 11 décembre 2018, n° 18-82.365.

Cass. Crim. 18 juin 2019, n° 18-86-421.

Cass. Crim. 8 décembre 2020, n° 20- 83.885.

Cass. Crim. 14 avril 2021, FS-P+I, n° 20-80.135.

Cass. Crim. 18 mai 2021, n° 20- 86.266.

6. Délibérations, avis et études d'impact

CNIL, délib. SAN-2021-003, 12 janvier 2021.

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

CNIL, Délibération 2021-078 du 8 juillet 2021.

CNIL, Délibération n° 2022-006 du 13 janvier 2022 portant avis sur un projet de décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord.

CE, avis, 20 septembre 2020, n° 401 214.

CE, avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 402975, 8 juillet 2021.

Défenseur des droits, avis n° 20-05 relatif à la proposition de loi relative à la sécurité globale, 3 novembre 2020.

Défenseur des droits, avis n° 20-06 relatif au texte adopté par la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, 17 novembre 2020.

Défenseur des droits, avis n° 21-12, 20 septembre 2021.

CDHNU, Avis sur la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, 12 novembre 2020.

CNCDH, avis n° A-2020-16 sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, 26 novembre 2020.

Étude d'impact sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 16 juillet 2021.

7. Communiqués et déclarations

CNIL, Communiqué, 19 septembre 2018.

Service de la communication de la préfecture de police, « L'emploi des drones à la PP dans le cadre des mesures de confinement et de protection des populations », *Mediapart*, demande n°1175/2020, 25 avril 2020.

Ministère de l'Intérieur, Courrier relatif à la sortie du *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 13 novembre 2020.

Barreau de Paris, Motion sur la proposition de loi « sécurité globale », 17 novembre 2020.

Syndicat de la magistrature, Observations détaillées sur le projet de loi responsabilité pénale et sécurité intérieure, 21 septembre 2021.

Conseil national des barreaux, Motion portant sur le projet de loi « Sécurité globale », 13 novembre 2021.

Gouvernement, Observations sur la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 12 janvier 2022.

8. Rapports d'information

Livre blanc de la sécurité intérieure, 2020.

Maryse BERGÉ-LAVIGNE et Philippe NOGRIX, *Le rôle des drones dans les armées*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n° 215, 2005-2006.

Marc-Philippe DAUBRESSE et Loïc HERVÉ, *Rapport sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, fait au nom de la commission des lois*, n° 409, déposé le 3 mars 2021.

Jean-Michel FAUVERGUE et Alice THOUROT, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire sur le continuum de sécurité, septembre 2018.

Muriel JOURDA et Loïc HERVÉ, *Rapport sur le projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, fait au nom de la commission des lois*, Sénat, n° 46, déposé le 13 octobre 2021.

Jean-Michel MIS, Naïma MOUTCHOU et Loïc HERVÉ, *Rapport au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, n° 4703, Assemblée nationale, n° 175, Sénat, 18 novembre 2021.

SGDSN, *L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'État*, Rapport du Gouvernement au Parlement, 21 octobre 2015.

II. SOURCES DOCTRINALES

1. Ouvrages

ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, Livre II, Éditions des Équateurs, 2011.

Isaac ASIMOV, « Les Cendres du passé », in *Espace vital*, J'ai Lu S-F, juillet 1993.

Émile DURKEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Flammarion, 2010.

Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Gallimard, 2016.

Armand MATTELART, *La globalisation de la surveillance, aux origines de l'ordre sécuritaire*, La Découverte, 2008.

Pascal MBONGO (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014.

George ORWELL, *1984*, Folio, 2015.

2. Articles de doctrine

Julie ALIX et Christine LAZERGES, « La loi "sécurité globale", Acte II, La policierisation de la société sous la surveillance du Conseil constitutionnel », *RSC*, n° 4, décembre 2021.

Laurent ARCHAMBAULT et Cassandra ROTILY, « Drones civils », *Répertoire IP/IT et Communication*, Dalloz, septembre 2021.

Général Michel ASECIO, Philippe GROS, Jean-Jacques PATRY, « Les drones tactiques à voilure tournante dans les engagements contemporains », in *Fondation pour la recherche stratégique*, n°08/2010.

Xavier BIOY, « Les drones produisent-ils des données personnelles ? », *AJDA*, n° 27, 2020.

Marthe BOUCHET, « Décollage pour l'utilisation des drones par les policiers et gendarmes ? », *Gazette du Palais*, n° 40, 16 novembre 2021.

Olivier CAHN, « Police et caméras : "observer sans temps mort, jouir sans entrave" », *AJ Pénal*, n° 3, mars 2021.

Olivier CAHN, « Ambiguïté de la force publique », *RSC*, n° 1, avril 2022.

Jacques CHEVALLIER, « L'évaluation législative : un enjeu politique », in *Contrôle parlementaire et évaluation*, Alain DELCAMP, Jean-Louis BERGEL et Alain DUPAS (dir.), La Documentation française, 1999.

Laurence GARNERIE, « Loi sur la sécurité globale : les avocats en appellent aux parlementaires », *Gazette du Palais*, n° 41, 24 novembre 2020.

Pauline GERVIER, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°45, octobre 2014.

Xavier LATOUR, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA*, n° 26, 2021.

Christine LAZERGES, « Sens et non-sens de la proposition de loi relative à la sécurité globale », *RSC*, n° 1, mai 2021.

Bertrand PAUVERT, « L'utilisation des drones à l'appui de la sécurité », *JCP Adm.*, n° 27, 2220, 2021.

Olivier RENAUDIE, « Sécurité intérieure et légistique : la genèse du Code », in *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Marc TOUILLIER (dir.), Dalloz, 2017.

3. Articles de presse

Antoine ALBERTINI, « Une étude commandée par les gendarmes montre la relative inefficacité de la vidéosurveillance », *Le Monde*, 22 décembre 2021.

Éloïse AUBÉ et Manon LOUBET, « Utiliser des drones pour faire respecter le confinement : est-ce légal ? », *actu.fr*, 8 avril 2020.

Nicolas CHAPUIS, « Le conseil des droits de l'homme de l'ONU s'inquiète du contenu de la proposition de loi 'pour une sécurité globale », *Le Monde*, 16 novembre 2020.

Clément LE FOLL et Clément POURÉ, « Avec le confinement, les drones s'immiscent dans l'espace public », *Mediapart*, 25 avril 2020.

Clément LE FOLL et Clément POURÉ, « Profitant du flou juridique, les drones policiers bourdonnent toujours », *Mediapart*, 26 octobre 2020.

Clément LE FOLL et Clément POURÉ, « Drones : quand il s'agit de flouter les manifestants, la police moins regardante », *Mediapart*, 18 novembre 2020.

Barthélémy SCHWARTZ, L'empathie des drones, *Le Club de Mediapart*, 28 février 2021.

Auteur non précisé, « Loi « sécurité globale » : 133 000 manifestants, selon le ministère de l'intérieur ; 500 000, selon les organisateurs », *Le Monde*, 28 novembre 2020.

4. Sites internet

Chaîne YouTube du ministère de la Transition écologique, *Usage d'un drone de loisir : les 10 commandements*, 24 mars 2016 :

<https://www.youtube.com/watch?v=t2F1rNtfk08>.

Site internet de la coordination #StopLoiSecuriteGlobale :

<https://stoploisecuriteglobale.fr/>.

Site internet de La Poste Groupe, DPD France ouvre une ligne de livraison de colis par drone en Isère, 7 novembre 2019 :

<https://www.lapostegroupe.com/fr/actualite/dpd-france-ouvre-une-ligne-de-livraison-de-colis-par-drone-en-isere>.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES ABRÉVIATIONS	4
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
Section 1 : Cadre d'étude	8
<i>§1. Les drones</i>	8
<i>§2. Les utilisations des drones</i>	10
<i>§3. Le cadre juridique</i>	11
Section 2 : Enjeux juridiques et sociétaux	12
<i>§1. Enjeux juridiques</i>	12
<i>§2. Enjeux sociétaux</i>	14
Section 3 : Objet d'étude	15
TITRE I – DES PREMIÈRES RÈGLES INSUFFISANTES	16
CHAPITRE I – LES PRÉMICES DU CADRE JURIDIQUE	18
Section 1 : Un millefeuille normatif de droit commun	18
<i>§1. Le contexte de conventions internationales régulant l'espace aérien mondial</i>	18
<i>§2. Une instruction militaire, première norme portant sur les drones en droit interne</i>	20
<i>§3. L'amoncellement d'arrêtés techniques et d'une loi confirmative</i>	21
<i>§4. L'introduction de règlements européens bousculant le cadre établi</i>	23
Section 2 : Des dérogations insatisfaisantes prévues pour les drones de sécurité intérieure	24
<i>§1. Des dérogations prévues textuellement</i>	25
<i>§2. Des dérogations sans réelle substance</i>	27
<i>§3. Des doctrines d'emploi en compensation</i>	28

CHAPITRE II – UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE	32
Section 1 : L’inadaptation des cadres juridiques des dispositifs vidéo existants	32
§1. <i>L’inadaptation du cadre juridique de la vidéoprotection fixe</i>	32
§2. <i>L’inadaptation du cadre juridique des caméras individuelles</i>	35
Section 2 : Condamnations et urgence opérationnelle	37
§1. <i>La double condamnation par le Conseil d’État</i>	37
A) <i>La première condamnation par un Conseil d’État précautionneux</i>	38
B) <i>La seconde condamnation par un Conseil d’État plus strict</i>	40
§ 2. <i>La sanction de la Commission nationale de l’informatique et des libertés</i>	42
TITRE II – DES INTERVENTIONS LÉGISLATIVES DIFFICILES	47
CHAPITRE I – UN PREMIER TRAVAIL LÉGISTIQUE PEU RIGOUREUX	49
Section 1 : L’inaboutissement d’une première proposition de loi	49
§1. <i>La nécessité d’un cadre législatif selon le Conseil d’État</i>	49
§2. <i>Les modestes documents à l’origine de la proposition de loi</i>	53
A) <i>Le rapport de la mission parlementaire d’un continuum de sécurité vers une sécurité globale</i>	53
B) <i>Le nouveau Livre blanc de la sécurité intérieure</i>	54
§3. <i>De la proposition de loi relative à la sécurité globale à celle pour une sécurité globale préservant les libertés</i>	55
A) <i>L’inachèvement de la proposition de loi après son dépôt et sa première lecture à l’Assemblée nationale</i>	56
B) <i>Les tempéraments apportés par le Sénat et la commission mixte parlementaire</i>	59
Section 2 : De la sonnette d’alarme à la censure prévisible	61
§1. <i>L’avis demandé de la CNIL</i>	62
§2. <i>Les avis spontanés d’autres institutions alarmées</i>	64
A) <i>Les préoccupations du Conseil des droits de l’Homme des Nations unies</i>	65
B) <i>Les avis répétés de la Défenseure des droits</i>	66

<i>C) Les inquiétudes de la Commission nationale consultatives des droits de l'Homme</i>	68
§3. <i>Les réprobations des acteurs non institutionnels</i>	69
<i>A) La critique universitaire d'un changement de paradigme</i>	69
<i>B) La mobilisation d'avocats</i>	70
<i>C) Le soulèvement d'une partie de l'opinion publique</i>	71
§4. <i>La prévisible censure du Conseil constitutionnel</i>	72
CHAPITRE II – UN SECOND TRAVAIL LÉGISTIQUE CORRECTIF	75
Section 1 : Les difficultés d'un nouveau projet	75
§1. <i>Un nouveau projet de loi prudent</i>	75
§2. <i>Les apports des documents préalables au projet</i>	78
<i>A) Une étude d'impact évasive</i>	78
<i>B) L'avis d'un Conseil d'État prévoyant</i>	79
<i>C) L'avis d'une CNIL diligente</i>	80
§3. <i>Le retour des avis critiques</i>	82
<i>A) Un projet pas assez strict pour la Défenseure des droits</i>	82
<i>B) Les observations acides du Syndicat de la magistrature</i>	83
§4. <i>Une navette parlementaire au résultat extensif</i>	86
Section 2 : Vers l'aboutissement du cadre juridique de l'utilisation des drones	88
§1. <i>Le Conseil constitutionnel presque convaincu</i>	88
§2. <i>L'attente à des fins opérationnelles des décrets d'applications</i>	91
<i>A) Les avis de la CNIL sur un premier décret d'application</i>	91
<i>B) L'exemple du décret d'application pour les services de secours</i>	93
CONCLUSION GÉNÉRALE	96
TABLE DES ANNEXES	97
BIBLIOGRAPHIE	132
TABLE DES MATIÈRES	143