



HAL
open science

Les flux régulés de personnes. Les moyens matériels de dissuasion et de traitement des menaces

Marc-Antoine Granger

► **To cite this version:**

Marc-Antoine Granger. Les flux régulés de personnes. Les moyens matériels de dissuasion et de traitement des menaces. Revue Lexsociété, 2024, Revue LexSociété. hal-04548464

HAL Id: hal-04548464

<https://hal.science/hal-04548464>

Submitted on 3 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Les flux régulés de personnes. Les moyens matériels de dissuasion et de traitement des menaces

*in S. JOUNIOT ET X. LATOUR (dir.), La gestion des flux de personnes : un enjeu de
sécurité, Université Paris Cité, 24 janvier 2024*

MARC-ANTOINE GRANGER

Maître de conférences HDR en droit public

Membre du CERDACFF et du conseil d'administration de l'AFDSD

Université Côte d'Azur

Résumé : Au titre de la régulation par le droit des flux de personnes, la norme juridique institue des moyens matériels, c'est-à-dire utilisés sur le terrain, destinés à dissuader les actions nuisibles à la société et à traiter les menaces. Ces moyens associent les capacités de l'Homme, à celles, augmentées, de l'animal et des technologies de sécurité.

Mots-clés : police administrative ; sécurité publique ; sécurité privée ; continuum de sécurité ; technologies de sécurité ; activités de cyno-détection d'explosifs

1. C'est une lapalissade, mais mieux vaut le préciser d'emblée, il n'y a pas spontanément des flux régulés de personnes. Ici, comme du reste ailleurs, la régulation est l'un des objectifs du droit, et pour ce qui nous intéresse, du droit administratif de la sécurité intérieure. Au titre de cette régulation par le droit des flux de personnes, la norme juridique institue des moyens matériels, c'est-à-dire utilisés sur le terrain, destinés à dissuader les « *actions nuisibles à la société* »¹ et à traiter les menaces. Dans un monde désormais numérique et qui ne cesse d'être dangereux, la double tendance est celle de l'accroissement de ces moyens et du recours aux technologies de sécurité². Pour légitime qu'elle soit, cette quête de sécurité ne doit pas conduire à sacrifier les droits et libertés, dont la conquête est un impératif de l'État de droit. Aussi, faudra-t-il appréhender le sujet à travers le prisme des garanties prévues et nécessaires. Cela étant dit, deux précautions doivent encore être formulées à ce stade.

2. En premier lieu, placer la focale d'analyse sur ces moyens matériels, c'est renoncer à l'examen des autres moyens au service de la dissuasion et du traitement des menaces, à commencer, peut-être, par les moyens humains. Comment ne pas évoquer aujourd'hui la crainte que la sécurité privée ne soit pas au rendez-vous des Jeux olympiques et paralympiques (JOP), alors que tout le monde se souvient des Jeux de Londres de 2012 et de « *la pagaille humiliante pour le pays* »³ causée par la société G4S qui n'a pas été en mesure de fournir la main-d'œuvre nécessaire. En juillet 2023, dans son rapport sur « *l'organisation*

¹ Cette expression est celle de l'article 5 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que « *la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ». Au demeurant, il y a dans ces dispositions constitutionnelles, la consécration implicite, mais non moins remarquable, du devoir de l'État d'assurer la sécurité sur son territoire. Pour quelques développements en ce sens, voir MARC-ANTOINE GRANGER, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, prix de thèse du Conseil constitutionnel 2011, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 138, 2011, pp. 8 et s.

² Sur ces tendances, voir le rapport de modernisation du ministère de l'Intérieur annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

³ Expression du député travailliste DAVID WINNICK : AFP, « JO de Londres : le patron de G4S admet le fiasco de la sécurité », [en ligne]. Disponible sur [www.dailymotion.com/video/xs8i3c].

des JOP de Paris 2024 », la Cour des comptes faisait justement état des « *incertitudes persistantes quant à la capacité de la branche privée de la sécurité à relever le défi capacitaire des Jeux* »⁴. Plus récemment, dans son rapport du 17 octobre 2023, annexé au projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement lui-même indiquait que, « *selon une projection, les différents viviers activés permettraient de sécuriser entre 14 000 et 16 000 entrées en formation sur les 20 000 entrées projetées d'ici aux Jeux [...]. Or, l'État estime que davantage de professionnels dans la sécurité privée sont nécessaires pour lui permettre de répondre à sa mission d'intérêt général d'assurer la sécurité nationale et, plus particulièrement, la sécurité liée aux JOP de Paris 2024* »⁵. On comprend, dès lors, pourquoi les campagnes de communication s'intensifient afin d'inciter les demandeurs d'emploi au chômage, étudiants et retraités à se former en vue de participer aux missions de sécurité événementielle pendant les Jeux⁶. Cela sera-t-il suffisant ? Nul ne peut l'affirmer. Ce qui est sûr, c'est qu'en toutes hypothèses, l'État devra être en mesure d'assurer la sécurité, car tel est bien son devoir⁷, y compris en sollicitant davantage ses forces publiques de sécurité et de défense.

3. En second lieu, s'intéresser aux moyens matériels de dissuasion et de traitement sans autre précision, c'est nécessairement adopter une vision globalisante du sujet, à rebours d'une étude ciblée qui pourrait être consacrée à l'un ou l'autre de ces moyens. Nous voici donc invités à saisir le multiple, au prix sans doute de quelques simplifications, le tout étant de garder à l'esprit que, selon les contextes opérationnels et les acteurs du continuum de sécurité, ces moyens matériels de dissuasion et de traitement des menaces varient et ne

⁴ Cour des comptes, *L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024*, rapport complémentaire au Parlement, juillet 2023, p. 9.

⁵ Gouvernement, *Rapport relatif à l'effort financier public dans le domaine du sport*, annexé au projet de loi de finances pour 2024, p. 20.

⁶ Il faut noter la création d'une carte professionnelle temporaire « *surveillance des grands événements* ». Voir, en ce sens, MARC-ANTOINE GRANGER, « À propos de la carte professionnelle temporaire "Surveillance des grands événements" », *Veille juridique du CREOGN*, janvier 2024, n° 119, pp. 59-64.

⁷ Art. L. 111-1, al. 2, du code de la sécurité intérieure (CSI).

peuvent être mobilisés que dans un cadre juridique, à chaque fois, singulier. Prenons deux exemples précis.

Primo, la sécurisation des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, la prévention d'actes terroristes, la régulation des flux de transport aux fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics et la surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier, sont autant de motifs légaux susceptibles de justifier l'usage des drones de surveillance par les policiers et gendarmes nationaux, ainsi que par les militaires des armées déployés en vertu de réquisitions sur le territoire national, à l'instar des militaires de l'opération Sentinelle⁸. En revanche, en l'état actuel du droit, les polices municipales ne sont pas autorisées à employer de tels drones, non parce que le législateur ne l'a pas voulu, mais parce que le Conseil constitutionnel s'y est opposé, par deux fois, dans ses décisions n^{os} 817 DC de 2021⁹ et 834 DC de 2022¹⁰.

Secundo, les agents privés de sécurité ont reçu du législateur, et précisément de la loi Fauvergue-Thourot de 2021¹¹, le pouvoir de détecter des drones menaçants aux abords des biens gardés. Quant au pouvoir de neutralisation de ces drones menaçants, il demeure de la compétence exclusive des forces publiques de sécurité et de défense. Autant dire que la sécurité privée ne peut tout faire, et certainement pas cela, sauf à méconnaître l'article 12 de la Déclaration de 1789

⁸ Art. L. 242-5, I, al. 1^{er}, et 3 à 6, du CSI.

⁹ Cons. const., décision n^o 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, § 141.

¹⁰ Cons. const., décision n^o 2021-834 DC du 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, §§ 38 et 39.

¹¹ Art. 36 de la loi n^o 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. S'agissant de la genèse et de la consistance de cette loi, voir OLIVIER GOHIN, « La contribution au droit de la sécurité de la loi Fauvergue-Thourot du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés », *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense 2022*, Mare & Martin, pp. 65-79.

qui pose le principe – inhérent à l’identité constitutionnelle de la France¹² – de l’indélégalité de la police administrative¹³.

4. Au bénéfice de ces quelques observations liminaires, la proposition soumise à la réflexion est que ces moyens matériels de dissuasion et de traitement relèvent d’une double logique de surveillance (I) et de contrôle (II).

I. Des moyens matériels de surveillance

5. La présence humaine suffit à dissuader, l’Homme étant doté de capacités sensorielles lui permettant de surveiller. Il reste que les forces de sécurité intérieure, tant publiques que privées, ne peuvent pas être présentes partout et tout le temps et, même lorsqu’elles sont effectivement là, leurs capacités sont nécessairement limitées. D’où le recours incontournable aux technologies de sécurité non autonomes (A), soit celles qui font intervenir un opérateur, et autonomes (B), soit celles exploitant l’intelligence artificielle.

A. Le recours aux technologies de sécurité non autonomes

6. Surveiller un espace sans y être physiquement, voilà ce que permet la télésurveillance, pour ne pas dire la « *téléprotection* ».

7. La télésurveillance « *en 2D* » est particulièrement utile s’agissant de la régulation des flux de personnes, à tel point que le législateur a étendu, par deux

¹² Cons. const., décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, *Société Air France (Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers auxquels l’entrée en France est refusée)*, § 15.

¹³ Pour une illustration jurisprudentielle récente, voir Cons. const., décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, *Loi d’orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027*, § 94. Pour quelques développements complémentaires, voir MARC-ANTOINE GRANGER, « De l’énoncé du principe d’indélégalité de la police administrative dans la jurisprudence constitutionnelle », *Veille juridique du CREOGN*, mars 2024, n° 121, pp. 48-55.

fois en 2021 et 2023¹⁴, les pouvoirs de surveillance, via les caméras de vidéoprotection, des agents des services internes de sécurité de la SNCF (c'est-à-dire les agents de la Sûreté ferroviaire) et de la RATP (c'est-à-dire les agents du Groupe de protection et de sécurité des réseaux). Cette évolution traduit la volonté des pouvoirs publics d'« *optimiser la gestion des grands événements* » sportifs de 2023 et 2024 en renforçant les « *conditions de sécurité des particuliers, des usagers des services publics de transports et de leurs abords* »¹⁵. Sans que le Conseil constitutionnel n'y trouve rien à redire¹⁶, ces agents – individuellement désignés et dûment habilités par le représentant de l'État dans le département – peuvent ainsi visionner les images des systèmes de vidéoprotection, transmises en temps réel dans les salles d'information et de commandement de l'État, depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs (stations et rames de métro, bus, trains, etc.) ou leurs abords immédiats¹⁷. Ayant parfaitement intégré les exigences constitutionnelles, parmi lesquelles celles résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789¹⁸, le législateur a prévu plusieurs garanties, en exigeant, notamment, que cette télésurveillance ne puisse être réalisée que « *sous l'autorité et en présence* »¹⁹ des policiers et gendarmes nationaux.

8. À cette télésurveillance « *en 2D* », s'ajoute la télésurveillance « *en 3D* » qui permet de capter des images à partir de caméras embarquées sur des drones. Le cadre juridique actuel du recours aux drones en matière de sécurité publique a été défini à la faveur de la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité

¹⁴ Art. 44 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés et 13, I, de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux JOP de 2024 et portant diverses autres dispositions.

¹⁵ Étude d'impact du 20 décembre 2022 sur le projet de loi relatif aux JOP de 2024, p. 93.

¹⁶ Cons. const., décisions n°s 2021-817 DC du 20 mai 2021 préc., § 103 et 2023-850 DC du 17 mai 2023, *Loi relative aux JOP de 2024 et portant diverses autres dispositions*, § 71.

¹⁷ Art. L. 2251-4-2, I et II, du code des transports.

¹⁸ Sur cette prise en compte des exigences constitutionnelles par les parlementaires, voir, par exemple, le rapport n° 409 rédigé par MM. MARC-PHILIPPE DAUBRESSE ET LOÏC HERVE au nom de la commission des lois sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, enregistré à la présidence du Sénat le 3 mars 2021, p. 132.

¹⁹ Art. L. 2251-4-2, I, du code des transports.

intérieure de 2022²⁰. Il a été complété par une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel qui, utilisant davantage le crayon que la gomme²¹, subordonne l'autorisation préfectorale, préalable au recours aux drones, au respect du principe de l'*ultima ratio*, de sorte que le préfet doit s'assurer que le service intéressé ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs au regard de la vie privée ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents²². Rapportons une seule illustration concrète, s'agissant du match de rugby France-Namibie du 21 septembre 2023, remporté d'ailleurs haut la main par les « Bleus ». Compte tenu du « *nombre très important de spectateurs (39 000) ainsi que de nombreuses personnalités (...) attendus aux abords et à l'intérieur du Village du rugby* », le préfet de police de Paris a autorisé le 20 septembre 2023 le recours aux drones de surveillance afin « *de disposer d'une vision en grand angle pour permettre le maintien et le rétablissement de l'ordre public tout en limitant l'engagement des forces au sol dans [un] secteur dépourvu de moyen de vidéosurveillance au sol* »²³. Le préfet a pris soin d'indiquer que « *de nombreux autres rassemblements et événements se tiendront le même jour, en particulier la visite d'État de leurs majestés le roi Charles III et la reine Camilla dans la capitale et en Seine-Saint-Denis, lesquels mobiliseront fortement les services de police et gendarmerie* ». Outre la régulation des flux de transport, trois motifs légaux sont retenus par cet arrêté préfectoral, à savoir la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la sécurité des rassemblements et la prévention des actes de terrorisme. Afin de satisfaire à

²⁰ Art. 15 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

²¹ Formule empruntée au Doyen GEORGES VEDEL : Cons. const., délibérations du 28 juillet 1987, p. 50.

²² Cons. const., décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 préc., § 27. Pour une application jurisprudentielle de cette réserve, voir CE, ord., 25 juillet 2023, *Min. de l'Intérieur des Outre-mer c. Association Avocats pour la défense des étrangers et autres*, n° 476151.

²³ Arrêté du préfet de police de Paris n° 2023-01110 du 20 septembre 2023 autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs télépilotés dans le cadre de la retransmission du match de rugby France-Namibie au sein du Village du rugby à Paris le jeudi 21 septembre 2023.

l'obligation légale d'information du public, cet arrêté a fait l'objet d'une large publicité que ce soit sur le site internet de la préfecture de police de Paris²⁴ ou sur son compte X²⁵, anciennement twitter.

9. Outre ces technologies de sécurité non autonomes, la loi JOP du 19 mai 2023 détermine les conditions de l'expérimentation de l'emploi de la vidéoprotection intelligente.

B. Le recours aux technologies de sécurité autonomes

10. À l'approche des Jeux, l'expérimentation législative des « *caméras intelligentes* » est apparue nécessaire. Entre autres publications²⁶, citons l'étude du Conseil d'État sur l'« *intelligence artificielle et l'action publique* » du 31 mars 2022²⁷. En effet, en raison « *des foules à gérer* », ainsi que du risque élevé d'attentats terroristes, d'agressions et de mouvements de panique, le Conseil d'État reconnaît que « *le déploiement de plusieurs milliers de "caméras intelligentes" serait de nature à dissuader certains comportements criminels ou délinquants (puisque'il serait porté à la connaissance du public), à faciliter l'interpellation des auteurs de troubles, ou encore à retrouver un enfant qui s'est égaré dans la foule* »²⁸. L'article 10 de la loi JOP prévoit donc, à titre expérimental et jusqu'au 31 mars 2025, que le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut autoriser l'utilisation de

²⁴ Voir en ligne : [www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/actualites-et-presse/arretes/accueil-arretes].

²⁵ Voir en ligne : [<https://twitter.com/prefpolice/status/1704769712888975416>].

²⁶ Voir le rapport d'information n° 627 rédigé par MM. MARC-PHILIPPE DAUBRESSE, ARNAUD DE BELENET ET JEROME DURAIN, au nom de la commission des lois sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles, enregistré à la présidence du Sénat le 10 mai 2022, pp. 13 et 85 et s. Voir également le rapport d'information n° 776 rédigé par MM. FRANÇOIS-NOËL BUFFET ET LAURENT LAFON au nom de la commission des lois et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022, enregistré à la présidence du Sénat le 13 juillet 2022, p. 25.

²⁷ CE, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, 31 mars 2022.

²⁸ *Ibid.*, p. 291.

traitements algorithmiques sur des images collectées au moyen d'un système de vidéoprotection ou de caméras installées sur des drones à la seule fin d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes²⁹. Ces traitements ont pour unique objet de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques (présence d'une personne au sol à la suite d'une chute, d'objets abandonnés ou d'armes, mouvement de foule, départs de feux, densité trop importante de personnes³⁰, etc.) et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services compétents³¹. Retenons pour l'essentiel³² que si l'intelligence artificielle offre à l'Homme ce qu'il ne sera jamais capable de réaliser en analysant en temps réel plusieurs flux d'images, elle doit être placée sous le contrôle d'êtres humains³³. C'est ce qu'a vérifié le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023 en relevant que « *le législateur a veillé à ce que le développement, la mise en œuvre et les éventuelles évolutions des traitements algorithmiques demeurent en permanence sous le contrôle et la maîtrise de personnes humaines* »³⁴. Sous ce rapport, cette décision se situe à l'avant-garde du droit de l'Union européenne, l'exigence d'un contrôle humain des systèmes d'intelligence artificielle à haut risque étant inscrite à l'article 14 du

²⁹ Art. 10, I et VII, de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux JOP de 2024 et portant diverses autres dispositions.

³⁰ Art. 3 du décret n° 2023-828 du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'art. 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux JOP de 2024 et portant diverses autres dispositions.

³¹ Art. 10, I, de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 préc.

³² Pour quelques développements complémentaires, voir MARC-ANTOINE GRANGER, « Surveiller et contrôler. Les pouvoirs de police administrative de la loi relative aux JOP », *AJDA*, 2023, n° 41, pp. 2222 et s.

³³ Selon le 3° du paragraphe VI de l'art. 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023, « *le traitement permet des mesures de contrôle humain et un système de gestion des risques permettant de prévenir et de corriger la survenue de biais éventuels ou de mauvaises utilisations* ».

³⁴ Cons. const., décision n° 2023-850 DC du 17 mai 2023 préc., § 45.

projet de règlement européen sur l'intelligence artificielle³⁵, texte qui a fait l'objet d'un accord provisoire entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union, le 8 décembre 2023.

II. Une autre question mérite d'être évoquée, c'est celle de l'emploi de la reconnaissance faciale en temps réel à des fins de police administrative. Le 4 octobre 2023, le Général Patrick Perrot, coordonnateur pour l'intelligence artificielle à la Gendarmerie nationale, déclarait qu'« *il est évident qu'aujourd'hui on aura besoin de ces technologies pour assurer la sécurité des populations (...) dans un cadre responsable et légal* »³⁶. Au-delà de la question de l'acceptabilité sociale de cet usage de la reconnaissance faciale, le moment ne semble pas venu de fixer l'état du droit en la matière, à tout le moins, tant que le règlement européen n'aura pas été définitivement adopté et que le Gouvernement n'aura pas remis au Parlement son rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de l'expérimentation de la vidéoprotection intelligente³⁷. D'ailleurs, il n'est pas anodin de relever que la proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public³⁸, adoptée le 12 juin 2023 en première lecture par le Sénat, et transmise à l'Assemblée nationale dans le cadre de la navette parlementaire, n'a pas été inscrite à l'ordre du jour.

12. Toujours est-il que surveiller ne suffit pas. Il faut contrôler pour écarter les menaces.

³⁵ Art. 14 de la proposition du 21 avril 2021 de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant certains actes législatifs de l'Union, dans sa version amendée par le Parlement européen le 14 juin 2023.

³⁶ Réponses du GENERAL PATRICK PERROT aux questions posées par Éric DE RIEDMATTEN : « L'IA, partenaire indispensable de l'univers de la défense et de la sécurité », 4 octobre 2023, [en ligne]. Disponible sur [www.aneews-securite.fr/lia-partenaire-indispensable-de-lunivers-de-la-defense-et-de-la-securite-la-grande-interview/].

³⁷ Ce rapport doit être remis au plus tard le 31 décembre 2024 : art. 10, XI, de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 préc.

³⁸ Proposition de loi n° 128 relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public adoptée, en première lecture, par le Sénat le 12 juin 2023.

II. Des moyens matériels de contrôle

13. Les moyens matériels de contrôle relèvent du vivant (A), non exclusivement humain, et du non-vivant (B).

A. Les moyens de contrôle relevant du vivant

14. Les forces publiques et privées de sécurité intérieure sont mobilisées en première ligne pour assurer le contrôle des personnes. Si le pire survient, une attaque au couteau par exemple, l'usage de la force s'impose alors, dans les conditions prescrites par les règles éparées du droit positif³⁹. Mais la plupart du temps, il faudra éviter le pire. C'est le cas, par exemple, lorsque les agents effectuent des palpations de sécurité, ainsi que des inspections visuelles et fouilles des bagages, aux points d'accès et à l'intérieur des périmètres de protection, institués par le préfet en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), comme ce sera le cas à de nombreuses occasions au moment des JOP⁴⁰. Concrètement, sont autorisés à procéder à ces inspections-filtrages, avec le consentement des personnes, les officiers de police judiciaire⁴¹ (OPJ), agents de police judiciaire⁴² (APJ) et agents de police judiciaire adjoints⁴³

³⁹ De façon synthétique, retenons que les agents privés de sécurité ne peuvent user de la force qu'en cas de légitime défense (entre autres dispositions, voir l'art. R. 631-10 du CSI et l'art. R. 2251-48 du code des transports). S'agissant des policiers et gendarmes nationaux, ainsi que des policiers municipaux, les règles générales d'usage de la force armée sont respectivement définies par les art. L. 435-1 et L. 511-5-1 du CSI. Pour davantage de précisions, voir MARC-ANTOINE GRANGER, comm. des art. L. 435-1 et L. 511-5-1 du CSI, *in Code de la sécurité intérieure Dalloz*, 2024.

⁴⁰ S'agissant de la mise en œuvre des périmètres de protection à l'occasion des JOP, voir, par exemple, Cour des comptes, rapport préc., pp. 46 et 60, et Préfecture de police de Paris, communication du 29 novembre 2023 sur les périmètres autour des sites olympiques et paralympiques ayant un impact sur la circulation routière pendant les JOP de 2024, p. 10.

⁴¹ Conformément au quatrième alinéa de l'art. L. 226-1 du CSI, il s'agit des « *agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale* » (CPP).

⁴² Conformément au quatrième alinéa de l'art. L. 226-1 du CSI, il s'agit des agents de police judiciaire « *mentionnés à l'article 20* » du CPP. Ces derniers procèdent à ces vérifications sous la responsabilité et le contrôle effectif des OPJ.

⁴³ Conformément au quatrième alinéa de l'art. L. 226-1 du CSI, il s'agit des agents de police judiciaire adjoints mentionnés « *aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21* » du CPP. Ces derniers procèdent à ces vérifications sous la responsabilité et le contrôle effectif des OPJ.

(APJA) de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que les agents de police municipale sous réserve de l'accord du maire⁴⁴ et les agents de surveillance et de gardiennage. Les personnes refusant de se soumettre aux contrôles se voient interdire l'accès au périmètre de protection ou sont reconduites d'office à l'extérieur du périmètre par les policiers et gendarmes nationaux⁴⁵. En revanche, le principe constitutionnel d'indélégalité de la police administrative fait obstacle à ce que les agents privés de sécurité reconduisent *manu militari* les personnes récalcitrantes. Au demeurant, le même principe impose que les agents privés de sécurité procédant à ces vérifications soient placés sous « *le contrôle effectif et continu d'un OPJ* »⁴⁶. Il s'agit là d'une condition de constitutionnalité relative à l'association des personnes privées à l'exercice des missions de surveillance générale de la voie publique⁴⁷. En outre, deux observations doivent être formulées s'agissant plus spécifiquement des palpations de sécurité. D'une part, celles-ci doivent être effectuées par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet⁴⁸. D'autre part, et en ce qui concerne les agents privés de sécurité, la loi Fauvergue-Thourot a supprimé l'exigence d'habilitation et d'agrément⁴⁹, suppression d'autant plus justifiée que la formation pour l'obtention de la carte professionnelle

⁴⁴ Art. L. 226-1, al. 5, du CSI. Les agents de police municipale procèdent à ces vérifications sous l'autorité des OPJ.

⁴⁵ Art. L. 226-1, al. 7, du CSI.

⁴⁶ Art. L. 226-1, al. 4, du CSI.

⁴⁷ Cons. const., décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. ROUCHDI B. *et autre* (*Mesures administratives de lutte contre le terrorisme*), § 27.

⁴⁸ Art. L. 226-1, al. 4, du CSI.

⁴⁹ Art. 34, 1°, de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 préc. Trois raisons ont convaincu le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité de cette suppression : « *d'une part, en application de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, l'exercice des missions de sécurité privée est subordonné au respect de conditions notamment de probité, de moralité et d'aptitude professionnelle attesté par la délivrance d'une carte professionnelle. D'autre part, en application de l'article L. 612-20-1 du même code, le renouvellement de la carte professionnelle est subordonné au suivi d'une formation continue. Enfin, dans tous les cas, ces palpations ne peuvent être opérées qu'avec le consentement exprès de la personne qui en fait l'objet* » (Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 préc., § 65).

« *surveillance humaine et gardiennage* » comporte un module professionnel, dédié à ces palpations⁵⁰.

15. Par ailleurs, il faut noter l'emploi des animaux, « *êtres vivants doués de sensibilité* », selon la formule consacrée par l'article 515-14 du code civil. Sont visées les équipes de cyno-détection d'explosifs, non les brigades équestres qui, à proprement parler, n'exercent aucun contrôle, mais participent à la sécurisation d'événements, tels que les marchés de Noël ou les rencontres sportives⁵¹. À la veille des Jeux, les besoins sont importants, d'autant que le nombre d'équipes cynotechniques des forces publiques de sécurité intérieure est limité⁵² et que l'actualité est marquée par une multiplication des fausses alertes à la bombe⁵³. Au moins deux séries de précisions doivent être apportées s'agissant des capacités opérationnelles des maîtres-chiens des polices municipales et de la sécurité privée.

16. *Primo*, si l'article L. 511-5-2 du CSI autorise la création de brigades cynophiles de police municipale (sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État⁵⁴), les chiens de patrouille de police municipale ne peuvent être employés pour la détection d'explosifs ou de stupéfiants, hormis le cas exceptionnel d'une réquisition judiciaire⁵⁵.

⁵⁰ Art. 8 de l'arrêté du 27 juin 2017 portant cahier des charges applicable à la formation initiale aux activités privées de sécurité.

⁵¹ En guise d'illustration, voir Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Coupe du monde de rugby : le dispositif de sécurité de Marseille à la loupe », 29 novembre 2023, [en ligne]. Disponible sur [www.police-nationale.interieur.gouv.fr/actualite/coupe-du-monde-de-rugby-dispositif-de-securite-de-marseille-a-loupe].

⁵² Ce constat figure notamment dans l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental (n° CL 390) à la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2020.

⁵³ Voir, notamment, les déclarations de la secrétaire d'État, chargée de la Jeunesse et du Service national universel, MME PRISCA THEVENOT : compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, séance du mardi 14 novembre 2023.

⁵⁴ Art. L. 511-5-2, al. 1^{er}, du CSI.

⁵⁵ Réponse du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer à la question écrite n° 05430, posée par M. MICHEL LAUGIER le 23 février 2023, J.O. Sénat 26 octobre 2023, p. 6081. À titre complémentaire, voir MARC-ANTOINE GRANGER, « Le cadre juridique des brigades cynophiles de police municipale », *Veille juridique du CREOGN*, février 2024, n° 120, pp. 44-53.

17. *Secundo*, le déploiement d'un agent privé cynophile et de son chien dans un lieu ou au sein d'un périmètre de protection est soumis à un régime de déclaration préalable auprès du préfet⁵⁶ et obéit à des procédures strictes fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur⁵⁷. En tout état de cause, le CSI interdit expressément l'exercice de l'activité privée de cyno-détection d'explosifs sur des personnes physiques⁵⁸.

18. Les technologies de sécurité permettent aussi d'écarter les « *indésirables* » des flux de personnes.

B. Les moyens de contrôle relevant du non-vivant

19. Parmi les technologies de sécurité, les scanners corporels et enquêtes administratives doivent retenir l'attention, ne serait-ce que pour des raisons tenant à l'actualité.

20. En premier lieu, l'article 16 de la loi JOP de 2023 a ajouté un nouveau paragraphe à l'article L. 613-3 du CSI afin d'autoriser le recours à des scanners corporels, ou pour le dire en termes techniques, des dispositifs d'imagerie utilisant des ondes millimétriques, pour contrôler l'accès aux manifestations sportives, récréatives ou culturelles rassemblant plus de 300 spectateurs⁵⁹. Les dispositions de ce nouveau paragraphe constituent le quasi parfait décalque de celles figurant déjà dans le code des transports, autorisant l'usage des scanners corporels lors des contrôles aux postes d'inspection-filtrage des aéroports⁶⁰. À la lecture de l'étude d'impact, la plus-value opérationnelle attendue est d'améliorer tant l'efficacité du contrôle que « *les flux de contrôle, avec un flux de 800 personnes par heure contre 200 avec le système de la palpation traditionnelle. Cette fluidité permet la diminution des goulots*

⁵⁶ Art. R. 613-16-15 du CSI.

⁵⁷ Art. R. 613-16-14 du CSI. Voir, les procédures annexées à l'arrêté du 1^{er} février 2023 relatif aux procédures d'intervention applicables aux équipes cynotechniques intervenant en application de l'article L. 613-7-1 A du CSI.

⁵⁸ Art. L. 613-7-1 A, al. 4, du CSI.

⁵⁹ Art. 16, 2°, de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 préc.

⁶⁰ Art. L. 6342-4, III, du code des transports.

d'étranglement »⁶¹ susceptibles de générer de graves incidents, tels des bousculades, bagarres et écrasements, et de constituer des cibles potentielles pour les terroristes. Toutefois, la lecture des travaux parlementaires relatifs à la loi JOP révèle que des doutes ont existé, dès le départ, concernant l'utilisation de ces scanners en vue de la sécurisation des Jeux de 2024. En ce sens, dans son rapport du 18 janvier 2023 sur le projet de loi relatif aux JOP, la sénatrice Agnès Canayer écrit : « *les différentes auditions menées par le rapporteur n'ont pas permis de déterminer si les scanners corporels seraient réellement mis en œuvre pendant la période des JOP. Selon les déclarations des représentants du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP), ce n'est pas une technologie qu'il a prévu de déployer* »⁶². Dans son rapport du mois de juillet 2023, la Cour des comptes confirme que « *la faisabilité de leur déploiement effectif pour les Jeux pose (...) question, compte tenu notamment du temps nécessaire pour tester ces technologies en conditions réelles (...) et de l'opportunité d'investir pour acquérir de tels équipements* »⁶³ extrêmement onéreux. Ce seront donc des portiques de détection qui seront déployés pour les Jeux. D'ailleurs, le 20 décembre 2023 au Groupama Stadium, sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, en relation avec le Club de l'Olympique lyonnais, le recours à des portiques Express de dernière génération a été testé sur l'un des « *accès spectateurs* ».

21. En second lieu, l'importance des « *opérations de criblage* » est telle que le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'environ 100 000 enquêtes administratives avaient été menées pendant la 10^e Coupe du monde de rugby, tenant à l'écart de cet évènement plus de 800 personnes⁶⁴. En guise d'illustration, rappelons que

⁶¹ Étude d'impact du 20 décembre 2022 préc., p. 113.

⁶² Rapport n° 248 rédigé par MME AGNES CANAYER au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux JOP de 2024, enregistré à la présidence du Sénat le 18 janvier 2023, p. 60.

⁶³ Cour des comptes, *L'organisation des JOP de Paris 2024*, rapport préc., p. 42.

⁶⁴ GERALD DARMANIN, ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer, propos prononcés le 29 octobre 2023 à l'occasion d'un déplacement au commissariat de police de La Plaine-Saint-Denis, [en ligne]. Disponible sur [www.cnews.fr/france/2023-10-29/jo-2024-gerald-darmanin-promet-des-moyens-decuples-pour-assurer-la-securite].

l'accès des personnes, autres que les spectateurs⁶⁵, à tout ou partie des sites des grands événements ou rassemblements de personnes au sens de l'article L. 211-11-1 du CSI, est soumis, pendant la durée de l'événement et de sa préparation, à une autorisation de l'organisateur délivrée sur avis conforme du ministère de l'Intérieur⁶⁶, après réalisation d'une enquête administrative (par le service national des enquêtes administratives de sécurité) donnant lieu à la consultation, selon les règles propres à chacun d'eux, du bulletin n° 2 du casier judiciaire et de certains fichiers de sécurité, à l'instar du traitement d'antécédents judiciaires⁶⁷ (TAJ) et du fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste⁶⁸ (FSPRT). Par exemple, seront concernés par ces enquêtes les participants aux Jeux (équipes des athlètes, diffuseurs domestiques et internationaux, etc.) qui représenteraient 63 200 personnes⁶⁹.

22. En définitive, les moyens matériels de dissuasion et de traitement dans le cadre de la régulation des flux de personnes sont nombreux et associent les capacités de l'Homme, à celles, augmentées, de l'animal et des technologies. Devant l'accroissement de ces moyens matériels de surveillance et de contrôle, le juriste doit adopter une posture de vigilance, car, comme l'écrivait le professeur Jean Rivero dans l'*AJDA* de 1983, « *un accord largement majoritaire sur quelques valeurs éthiques, et d'abord sur le respect de l'Homme (...), est le*

⁶⁵ En vertu de l'article R. 211-33 du CSI, il s'agit, notamment, des participants, ainsi que des personnes contribuant au soutien technique ou logistique et à l'approvisionnement de l'événement, assurant le fonctionnement, l'entretien, la maintenance ou la surveillance des installations et espaces concernés ou exerçant une activité quelconque, occasionnelle ou permanente, professionnelle ou bénévole, même sans rapport avec le grand événement, notamment commerciale, au sein des établissements et installations concernés.

⁶⁶ Art. L. 211-11-1, al. 2, du CSI.

⁶⁷ Art. R. 211-32, al. 9, du CSI.

⁶⁸ Art. R. 211-32, al. 15, du CSI.

⁶⁹ Rapport n° 939 rédigé par M. GUILLAUME VUILLETET au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux JOP de 2024 et portant diverses autres dispositions, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2023, p. 86.

soubassement nécessaire de toute société libre ; qu'il fasse défaut, et le choix n'est plus qu'entre le désordre des affrontements individuels et collectifs, et un ordre imposé par la force. La liberté ne survit ni à l'un ni à l'autre »⁷⁰.

⁷⁰ JEAN RIVERO, « Libertés publiques 1981-1983 : essai de bilan », *AJDA*, décembre 1983, n° 12, p. 639.