



HAL
open science

“ L’empreinte des états d’urgence sur la loi sur la
”sécurité globale” ”

Serge Slama

► **To cite this version:**

Serge Slama. “ L’empreinte des états d’urgence sur la loi sur la ”sécurité globale” ”. Julie Gallois; Raphaël Maurel. La sécurité globale. Perspectives juridiques & éthiques, L’Epitoge, pp.123-138, 2022, L’Unité du droit, 979-10-92684-52-0. hal-04792050

HAL Id: hal-04792050

<https://hal.science/hal-04792050v1>

Submitted on 19 Nov 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.

Copyright

Serge Slama, « L’empreinte des états d’urgence sur la loi sur la « sécurité globale », in Julie Gallois, Raphaël Maurel, *La sécurité globale. Perspectives juridiques & éthiques*, L’Epitoge, coll. « L’Unité du Droit », 2022, p. 123- 138.

L’empreinte des états d’urgence sur la loi sur la « sécurité globale »

Par Serge SLAMA, Professeur de droit public, Université Grenoble-Alpes

La – mal nommée – loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 « pour une sécurité globale préservant les libertés » est-elle un dispositif d’état d’urgence ? Assurément non.

Entendons-nous bien. A notre sens¹, dans un Etat de droit, un état d’exception est un régime dans le cadre duquel une norme supérieure (généralement la Constitution ou le cas échéant une loi) autorise les autorités publiques (civiles ou militaires, selon les cas) à déroger à la légalité ordinaire de manière temporaire pour faire face à une situation de crise ou des circonstances exceptionnelles avec comme finalité le rétablissement d’une situation normale.

Constituent donc des états d’exception² non seulement le régime de l’article 16 de la Constitution de 1958, mais aussi l’état de siège ou encore l’état d’urgence « sécuritaire », issu de la loi du 3 avril 1955, et les différentes formes d’états d’urgence sanitaires adoptées depuis la loi du 23 mars 2020. En ce sens, le Conseil d’Etat a estimé, dès 2005, que la loi de 1955 « a eu pour objet de permettre aux pouvoirs publics de faire face à des situations de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui constituent une menace pour la vie organisée de la communauté nationale » (CE, réf., 14 nov. 2005, Frédéric Rolin, n°286835, au Lebon) et que ce régime de « pouvoirs exceptionnels » a, nécessairement, « des effets qui dans un Etat de droit sont par nature limités dans le temps et dans l’espace » (CE, réf., 9 déc. 2005, Allouache et. a., n° 287777, au Lebon ; CE, réf., 27 janv. 2016, LDH et a., n°396220, au Lebon).

Pour sa part, le Conseil constitutionnel n’a jamais défini ce qui constitue un état d’urgence. Néanmoins, de manière constante depuis 1985, il estime que la Constitution de 1958, malgré son article 36 (état de siège), n’exclut pas la possibilité pour le législateur en vertu de l’article 34 de la Constitution de prévoir « un régime d’état d’urgence » pour concilier « les exigences de la liberté et la sauvegarde de l’ordre public » (Cons. constit., déc. n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l’état d’urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 4 ; déc. n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l’état d’urgence], cons. 8) ni, désormais, un régime d’état d’urgence sanitaire afin, cette fois-ci, « d’assurer la conciliation entre l’objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République » (déc. n° 2020-808 DC du 13 nov. 2020, *Loi autorisant la*

¹ SLAMA Serge, « Constitutionnalisation de l’état d’urgence : avancée ou recul de l’Etat de droit ? », in HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, MILLARD Eric, HALPERIN Jean-Louis, *L’état d’urgence. De l’exception à la banalisation*, PU Nanterre, 2017, p.103 – 122, V. aussi : MANIN Bernard, « Le paradigme de l’exception. L’Etat face au nouveau terrorisme », *La vie des idées*, 15 déc. 2015, p.19. V ; plus largement : CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Aspects théoriques : Ce que l’état d’urgence fait à l’Etat de droit », in HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, *Ce qui reste(ra) toujours de l’urgence*, Rapport du CREDOF pour le Défenseur des droits, Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & essais », 2018, p.19 – 50.

² Pour un aperçu historique : St BONNET François, *L’état d’exception*, PUF, 2001, 400 p. ; BEAUD Olivier, GUERIN-BARGUES Cécile, *L’état d’urgence. Etude constitutionnelle, historique et critique*, LGDJ, coll. « systèmes juridiques), 2^{ème} éd., 2018, 204 p.

prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, cons. 5). Il estime aussi que ce régime légal vise « à permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures afin de faire face à une crise sanitaire grave », en particulier en cas de catastrophe sanitaire (*ibid.* ; v. aussi : CE, réf., 29 oct. 2020, *MM. Cassia, Son Forget, Berthias et a.*, Nos 445367, 445559, 445637, cons. 8). Par suite, pour le Conseil d'Etat, dans une telle « période d'état d'urgence sanitaire », il appartient aux différentes autorités compétentes « de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie » dès lors qu'elles sont « nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent » (CE, réf., 23 oct. 2020, *M. Cassia*, n°445430).

Assurément donc, la loi « pour une sécurité globale préservant les libertés » n'est pas une loi d'exception ni un régime d'état d'urgence. Sa fonction n'est en effet pas d'habiliter les pouvoirs publics à déroger de manière temporaire à la légalité ordinaire face à une situation de crise. Bien au contraire c'est une loi de droit commun, modifiant principalement le Code de la sécurité intérieure, qui a pour vocation à organiser les forces de sécurité dans la durée. Son caractère exceptionnel vient bien davantage du fait que bien qu'issue d'une proposition de loi déposée le 20 octobre 2020³ par les députés LREM Alice THOUROT et Jean-Michel FAUVERGUE, ancien patron du RAID, reprenant les préconisations de leur propre rapport⁴, elle n'a pas été soumise au Conseil d'Etat ni, initialement, à l'avis de la CNIL⁵ - bien que largement téléguidée dans son contenu et ses amendements par le ministère de l'Intérieur. Elle a, du reste, été en partie censurée par le Conseil constitutionnel⁶.

Cette proposition de loi s'appuyait sur deux notions. Le premier, « le concept de sécurité globale », correspond, selon les deux députés, « à l'idée d'une participation de tous – police nationale, gendarmerie, police municipale, sécurité privée, sécurité dans les transports – à la construction et à la mise en œuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue de l'objectif commun »⁷. Il vise en particulier à « associer les sociétés de sécurité privée à certaines activités exercées par les services de l'Etat »⁸ et, plus largement à assurer la diffusion d'« une culture de la sécurité qui touche également les citoyens, les entreprises, ou les consommateurs de services de sécurité »⁹. Le deuxième vise à parachever l'intégration de « l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la sûreté autour d'un continuum de sécurité », organisant le partage des missions de sécurité publique entre forces de sécurité intérieure, policiers municipaux et agents de sécurité privée, et en rapprochant polices administrative et judiciaire¹⁰.

³ Sur cette proposition cf. le dossier : « Une proposition pour la sécurité globale », *AJ Pénal* 2021.127.

⁴ THOUROT Alice et FAUVERGUE Jean-Michel, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire, 2018, 180 p.

⁵ C'est à la demande de la commission des lois du Sénat que la CNIL a rendu un avis – tardivement – le 3 février 2021.

⁶ Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021. Cf. le Dossier : « La sécurité globale se heurte au mur de la Constitution », *AJDA* 2021.1481.

⁷ Rapport sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de M. J-M. FAUVERGUE et A. THOUROT relative à la sécurité globale (3452), n° 3527, 5 nov. 2020, p.9.

⁸ *D'un continuum de sécurité...*, préc., p.8.

⁹ *Ibid.*, p.153.

¹⁰ Rapport sur la proposition de loi..., préc., p.141.

Si la loi « pour une sécurité globale » n'est pas un régime d'état d'urgence, on sait en revanche que les états d'urgence ont tendance à se pérenniser et à se banaliser en contaminant le droit commun¹¹ notamment par la reprise des mesures d'état d'urgence dans la loi ordinaire, particulièrement en France, dans le Code de la sécurité intérieure¹². Avec cette pérennisation, et leur multiplication dans le temps¹³, les états d'urgence ont d'ailleurs eux-mêmes tendance à devenir moins des régimes d'exception que des « dispositifs spécifiques »¹⁴. Comme le résumait - déjà - Michel Troper, « l'état d'exception n'a rien d'exceptionnel »¹⁵.

C'est sous ce prisme-là d'une loi « sécurité globale » appréhendée comme un dispositif spécifique que cette contribution vise à mesurer les emprunts de cette loi aux législations d'états d'urgence (I.) mais aussi l'empreinte laissée par les états d'urgence sur cette loi (II.).

I. Les emprunts de la loi « pour une sécurité globale » aux législations d'état d'urgence

La loi du 25 mai 2021 n'emprunte pas directement à la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Les quatre mesures-phare de l'état d'urgence de 2015-2017 sont d'ores et déjà passées, à la fin celui-ci, dans le droit commun avec la loi « SILT » du 30 octobre 2017¹⁶ puis, dans la mesure où celle-ci était expérimentale (jusqu'au 31 juillet 2021), dans des lois qui ont prolongé ces mesures sous différentes formes¹⁷. L'état d'urgence sanitaire issu de la loi du 23 mars 2020 a, quant à lui, déjà donné lieu à plusieurs régimes de « sortie »¹⁸ et doit être poursuivi, lorsque la catastrophe sanitaire liée à la Covid-19 aura cessé, par l'adoption d'une législation pérenne de gestion des crises sanitaires¹⁹.

Mais plusieurs dispositions de la loi « pour sécurité globale » viennent prolonger des dispositifs d'états d'urgence ou expérimentés durant ceux-ci, en particulier l'usage des drones afin de surveiller le respect de la législation de l'état d'urgence sanitaire

¹¹ V. NI AOLAÏN Fionnuala, « L'exercice contemporain des pouvoirs d'urgence : réflexions sur la permanence, la non-permanence et les ordres juridiques administratifs », *Cultures & Conflits*, 112 | hiver 2018. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/20500>.

¹² Cf. Dossier : « Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme », *AJ pénal* 2017. 467 ; PERRIER Jean-Baptiste, « Vers l'état d'urgence permanent », *D.* 2020. 1512.

¹³ HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, SLAMA Serge, « La valse des états d'urgence », *AJDA* 2020.1753 ; ALIMI Arié, *Le coup d'état d'urgence. Surveillance, répression et libertés*, Le Seuil, 2021, 180 p.

¹⁴ BIGO Didier, BONELLI Laurent, « Ni État de droit, ni État d'exception. L'état d'urgence comme dispositif spécifique ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 112 | hiver 2018, 06 juillet 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/20490>. Pour ces auteurs, l'état d'urgence est caractérisé par l'adoption de « mesures qui vont le faire entrer dans le droit commun (mais pas dans la constitution) » par un « effet de cliquet qui transforme l'ancien équilibre des pouvoirs en un nouveau rapport de forces », au bénéfice de l'Exécutif.

¹⁵ TROPER Michel, *Le droit et la nécessité*, PUF, 2011, p. 99.

¹⁶ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Il s'agit plus particulièrement des périmètres de protection (CSI, art. L226-1), de la fermeture de lieux de culte (art. L227-1 à L227-2), des Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance – MICAS (art. L228-1 à L228-7) et des visites et saisies (art. L229-1 à L229-5).

¹⁷ V. en dernier lieu la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, adoptée définitivement le 13 juillet 2021 ; Cons. constit., déc. n° 2020-805 DC du 7 août 2020, *Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*.

¹⁸ Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

¹⁹ Cf. Projet de loi n° 3714 instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires, Assemblée nationale, 21 déc. 2020.

dans l'espace public (A.) ou encore la mobilisation de l'ensemble des forces de sécurité – civiles (nationales comme municipales), militaires mais aussi privées – pour lutter contre la menace terroriste ou la catastrophe sanitaire due à la Covid-19 (B.)

A. La « dronisation » de la surveillance de l'espace public

Même si cette technologie d'origine militaire avait déjà fait l'objet d'usages civils par les forces de l'ordre²⁰, c'est durant l'état d'urgence sanitaire que l'usage des drones télécommandés à des fins de surveillance a été mis en exergue. En effet, lors du confinement général de la population française (17 mars – 11 mai 2020), plusieurs collectivités locales (Ajaccio, Nice, Nantes, Limoges, Metz, etc.) et préfetures ont utilisé ces drones, parfois munis de haut-parleurs, pour surveiller les immenses espaces naturels interdits à la population ou pour assurer le respect de l'obligation de ne pas s'éloigner de plus d'un km de son domicile²¹. Après coup, le Préfet de Police de Paris a fini par être rappelé à l'ordre par le Conseil d'Etat car les images captées constituent des données à caractère personnel qui auraient dû être encadrées par un texte (CE, ord., 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et autre*, nos 440442, 440445). Ce premier avertissement n'a pourtant pas suffi au Préfet de Police puisqu'il a fallu une deuxième ordonnance du juge administratif suprême – à propos de l'usage des drones lors des manifestations sur la voie publique notamment contre la... loi « sécurité globale » (CE, réf., 20 déc. 2020, *LQDN*, n°446155)²². La CNIL a également prononcé une sanction à l'encontre du ministère de l'intérieur pour ces utilisations illicites²³.

C'est donc très directement dans le prolongement de ces usages illicites des drones que l'article 47 I. de la loi « pour une sécurité globale » prévoyait de légaliser et d'encadrer dans le Code de la sécurité intérieure l'utilisation par les autorités publiques de caméras installées sur ces « aéronefs circulant sans personne à bord et opérés par un télépilote ou sur des aéronefs captifs » (CSI, art. L242-1 à L242-8).

En définitive, malgré les garanties apportées, le Conseil constitutionnel a, dans l'immédiat, réduit à portion congrue le recours à des drones à des fins civiles dans le Code de la sécurité intérieure (prévention des risques naturels ou technologiques et secours aux personnes et la lutte contre l'incendie). Toutefois, par les motifs de sa décision (déc. n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, cons. 129 à 141), il a davantage encadré cet usage qu'il ne l'a prohibé²⁴.

Cette décision ne cloue donc pas définitivement au sol (ou dans des boîtes) les nombreux drones acquis par le ministère de l'intérieur dans le cadre d'un marché public²⁵. En effet, à peine la décision rendue, le ministre de l'intérieur, Gérard Darmanin, a twitté qu'il proposerait un nouveau texte – ce qui fut fait dès le 20 juillet en procédure accélérée²⁶. Les drones de surveillance constituent d'ailleurs un

²⁰ Cf. PAUVERT Bertrand, « L'utilisation des drones à l'appui de la sécurité », *JCP G.* 2021, 2220.

²¹ SLAMA Serge, « Confinement général : une épidémie printanière d'arrêtés préfectoraux », *CRDF*, n° 19, 2021, p. 41 – 53.

²² Cf. LE QUERREC Bastien, « Le Conseil d'État ouvre l'espace aux drones », *RDLF* 2020 n°81. URL : <http://www.revuedlf.com>.

²³ Drones : la CNIL sanctionne le ministère de l'Intérieur, 14 janvier 2021 ; « Drones: comment Gérard Darmanin a voulu échapper à toute sanction », *Médiapart*, 8 mai 2021.

²⁴ Pour une démonstration : SLAMA Serge, « Censure partielle de la loi « sécurité globale » : après demain les drones ? »,

²⁵ « Le ministère de l'intérieur a choisi ses drones », *Médiapart*, 2 mars 2021.

²⁶ Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, n° 4387, Assemblée nationale, 20 juillet 2021.

archétype de la sécurité globale dans la mesure où ils sont fournis aux forces de l'ordre par des prestataires privés qui assurent aussi leur formation au pilotage.

B. Les états d'urgence et la loi « SILT » : un momentum du continuum de sécurité

Les états d'urgence, mais aussi la loi « SILT » du 30 octobre 2017, ont constitué un *momentum* (fondateur ?) du *continuum* de sécurité et de la sécurité globale.

En effet, face à la menace terroriste durant l'état d'urgence sécuritaire puis face à la menace épidémique, les pouvoirs publics se sont efforcés de mobiliser l'ensemble des forces de sécurité intérieure, publiques ou privées. Cela a d'abord commencé par la mobilisation des forces militaires comme force de sécurité intérieure avec l'opération Sentinelle dès janvier 2015²⁷. Comme le notaient Julie Alix et Olivier Cahn, « cet engagement des forces armées sur le territoire rompt avec le partage traditionnel entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Mais au-delà des interrogations théoriques que suscite cette militarisation de la lutte contre le terrorisme sur le territoire et le partage des tâches police/armée [...] »²⁸. Or, comme le note le même Olivier Cahn, la loi « pour une sécurité globale » poursuit « la normalisation de l'intégration des forces armées dans le dispositif de sécurité intérieure »²⁹. Dès les premiers mots de leur rapport, les deux députés initiateurs de la loi affirmaient qu'il ne fallait pas « oublier [de compter] les militaires de l'opération Sentinelle » parmi les forces de sécurité intérieure du continuum de sécurité³⁰. Et, même si elles ne sont pas centrales, plusieurs dispositions de cette loi concernent l'intégration des « militaires de la gendarmerie nationale » par exemple dans les salles d'information et de commandement s'agissant de l'accès aux flux vidéo captés sur le terrain (C. transports, L. 2251-4-1).

Ensuite, face aux mêmes menaces terroristes et sanitaires, les policiers municipaux ont également été particulièrement mobilisés durant les états d'urgence et ont vu leurs pouvoirs être accrus par la loi³¹. Ainsi, après l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, la loi de prolongation du 22 juillet 2016 a assoupli les conditions dans lesquelles le préfet peut autoriser l'armement de ces agents dès lors qu'il existe une « convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat »³².

Et depuis la proclamation de l'état d'urgence sanitaire par la loi du 23 mars 2020³³, les agents de police municipale peuvent verbaliser le non-respect des règles de confinement sur le territoire de leur commune dès lors que cela ne nécessite pas de leur part d'actes d'enquête (CSP, art. L3136-1). Au gré des modifications de ces dispositions par les régimes de prolongation, de sortie ou de re-proclamation, ils ont pu ensuite verbaliser le non-respect des obligations de port de masque, des règles de couvre-feu, de maintien à l'isolement ou de placement en quarantaine et plus largement de toutes les prescriptions adoptées par le ministre de la Santé sur le

²⁷ RENAUDIE Olivier, MILLET Jérôme, « Opération Sentinelle : de quel droit ? », *AJDA* 2017 p.2217.

²⁸ ALIX Julie, CAHN Olivier, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC* 2017 p.845.

²⁹ CAHN Olivier, « Police et Caméras : "Observer sans temps mort, jouer sans entrave" », *AJ Pén.*, 2021. 128.

³⁰ *D'un continuum de sécurité... préc.*, p.15.

³¹ ROUSSEL Gildas, « Le renforcement des compétences judiciaires des policiers municipaux », *AJ Pén.* 2021. 135

³² Article L511-5 CSI modifié par l'article 16 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

³³ Loi n°2020-290 du 23 mars 2020, art. 2.

fondement de l'article L. 3131-1 CSP ou par décret réglementaire du Premier ministre sur le fondement des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 CSP (fermetures provisoires d'établissement, interdictions des rassemblements sur la voie publique ou des réunions, réquisitions, etc.).

Ces modifications successives de l'article L.3136-1, validées par le juge constitutionnel³⁴, ont aussi permis la verbalisation des contraventions liés à l'état d'urgence sanitaire (et à ses succédanés) par les agents de police judiciaire adjoints (CPP, art. 21)³⁵, par les gardes champêtres (CSI, art. L521-1), les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police (CSI, art. L531-1), les contrôleurs et agents de surveillance de Paris (CSI, art. L532-1). Plus spécifiquement dans les transports, le non-respect de ces prescriptions, en particulier le non-port du masque, peut être verbalisé par divers agents assermentés (C. transp., art. L2241-1).

On constate donc que cette importante liste d'agents verbalisateurs – qui étaient même plus longue dans la version de la loi du 11 mai 2020 adoptée par l'Assemblée nationale – préfigure, dans le cadre des états d'urgence, la « sécurité globale » comme participation de tous les maillons de la chaîne de la sécurité au maintien de l'ordre sécuritaire ou sanitaire, y compris avec la collaboration d'agents de la sécurité privée³⁶.

En ce sens, la loi « SILT » de 2017 a prolongé le *continuum* de sécurité en associant des policiers municipaux et agents de sécurité privée à la surveillance des périmètres de protection, eux-mêmes héritiers des zones de protection et de sécurité (ZPS)³⁷ de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955³⁸. En effet, sur le modèle des *fan zones* de l'Euro de foot 2016, l'article L226-1 CSI prévoit que l'arrêté préfectoral créant un périmètre de protection à l'accès à un lieu ou un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme³⁹ peut autoriser les agents de police municipale, sous la responsabilité d'Officiers de police judiciaire, à réaliser des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages en étant assistés par des agents de sécurité privée.

Le Conseil constitutionnel a jugé ces périmètres de protection conformes à l'article 12 de la Déclaration de 1789 en exigeant toutefois que soit « *continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé* » par les OPJ sur les agents de sécurité privée (Cons.

³⁴ Cons. constit. déc., n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, cons. 54 à 58.

³⁵ Sont visés les fonctionnaires des services actifs de la police nationale n'ayant pas la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire, certains militaires volontaires et réservistes opérationnels de la gendarmerie nationale, certains membres de la réserve civile de la police nationale et les adjoints de sécurité.

³⁶ Sur ce phénomène qui se développe depuis une dizaine d'années cf. LAVAINÉ Michaël, « Une sécurité privée de réforme globale », *AJDA* 2021. 1496.

³⁷ Des ZPS ont été créés durant l'état d'urgence à 59 reprises, essentiellement pour la sécurisation des fans zones lors de l'Euro 2016 de football ou encore pour empêcher l'accès des avocats à la « jungle » de Calais.

³⁸ Dans sa décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, *Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre* [Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence], le Conseil constitutionnel a d'ailleurs déclaré contraire à la Constitution le 2° de l'article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017.

³⁹ Par ex. grands marchés de Noël, événements sportifs comme le Tour de France ou festifs comme le festival de Cannes, la fête des Lumières à Lyon, ou encore le défilé militaire du 14 juillet, commémorations, sommets internationaux, etc.

constit., déc. n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre* [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme], cons. 31). On peut néanmoins avoir de sérieux doutes sur l'effectivité du caractère continu du contrôle exercé par les OPJ sur ces agents dans le cadre de ces processus d'externalisation...⁴⁰.

Même si leur nombre s'est effondré à partir de mars 2020 compte tenu des restrictions des rassemblements liés à la crise sanitaire, ce sont plus de 600 périmètres de protection qui ont été créés depuis le 1^{er} novembre 2017⁴¹. Les rapports d'évaluation reconnaissent qu'il est difficile « de mesurer l'utilité opérationnelle d'un outil comme le périmètre de protection, dont l'objectif est de nature dissuasive » et qu'elle vise aussi, et surtout, à « rassurer le public »⁴². Ils reconnaissent aussi que la finalité de ces périmètres a, à plusieurs reprises, été détournée par les préfets (comme par exemple pour la gare du Nord, la gare Lille Europe ou le port de Dunkerque). De même, le stade Félix Mayol à Toulon a fait l'objet d'une trentaine de périmètres de protection à l'occasion de matchs de rugby – alors qu'il ne semble pas davantage exposé au risque terroriste que d'autres enceintes sportives.

On pense aussi au périmètre instauré à Amboise, à l'occasion de la venue des chefs d'Etat français et italien le 2 mai 2019 pour le 500^e anniversaire de la mort de Léonard de Vinci, qui visait non pas à contrôler l'accès à ce périmètre mais à empêcher toute personne non autorisée, hormis les riverains, de pénétrer à l'intérieur de ce périmètre... L'objectif non dissimulé par les pouvoirs publics était de tenir à distance les « Gilets jaunes » et plus largement la population de cet événement⁴³. Ce procédé a d'ailleurs été utilisé à plusieurs reprises durant cette période à l'occasion de déplacements d'Emmanuel Macron... En avril 2018 et en mars 2019, un périmètre a été utilisé, dans le cadre de l'évacuation de Notre-Dame des Landes, pour assurer la sécurité d'une entreprise privée. Une dizaine d'autres « ont été pris dans le cadre de manifestations revendicatives liées aux gilets jaunes, pour sécuriser la préfecture de Charleville-Mézières »⁴⁴.

En tout état de cause, ces périmètres sont totalement assumés comme « une mise en œuvre effective du continuum de sécurité »⁴⁵. Et il est avéré que le « recours aux agents privés de sécurité s'est largement imposé » en leur sein⁴⁶. Ainsi dans 21% des cas, ils constituent le seul renfort aux forces de l'ordre nationales et dans 51% ils leur viennent en soutien avec la police municipale⁴⁷.

⁴⁰ Cf. en ce sens VANIER Léo, *L'externalisation en matière administrative : essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, 2018, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 760 p.

⁴¹ Rapport sur la mise en œuvre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, au nom de la commission des lois, par Yaël BRAUN-PIVET, Eric CIOTTI et Raphaël GAUVAIN, 16 déc. 2020, p.26.

⁴² *Ibid.*, p.23.

⁴³ « Amboise sous cloche pour une visite diplomatique inédite », *La Nouvelle République*, 30 avr. 2019.

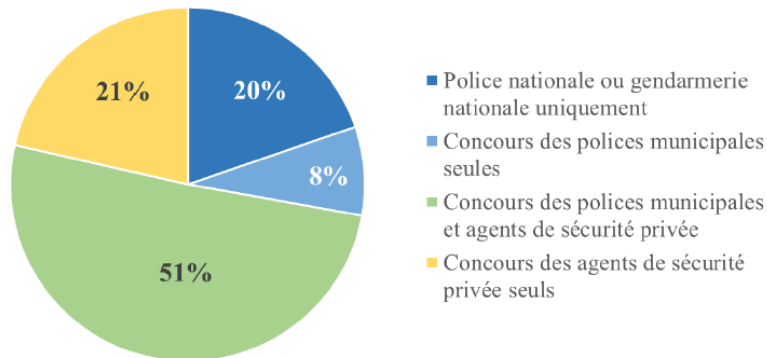
⁴⁴ Rapport préc. p.27.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, p.23.

Catégories d'agents mobilisés dans le cadre des périmètres de protection depuis le 1^{er} novembre 2017



Or, la loi « sécurité globale » prolonge cette association des agents de surveillance privée à la lutte contre le terrorisme⁴⁸. D'une part, en vertu de l'article 36 de la loi du 25 mai 2021, ils peuvent désormais utiliser « des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques » pour détecter, aux abords des biens dont ils ont la garde, des drones « susceptibles de représenter une menace pour la sécurité de ces biens et des personnes qui s'y trouvent ». Une fois exploitées, informations recueillies peuvent être transmises « aux services de l'Etat concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale » (CSI, art. L. 611-3). D'autre part, l'article 29 de la loi, ajoute une mission de surveillance contre les « actes terroristes » aux hypothèses dans lesquelles un agent de sécurité privée peut être autorisé par le représentant de l'Etat à « exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance » (CSI, L. 613-1 du CSI). Le député Jean-Michel FAUVERGUE n'a pas dissimulé qu'ainsi ces vigiles « seront, pour la police et la gendarmerie, des yeux et des oreilles supplémentaires, ils pourront fournir du renseignement de terrain »⁴⁹. Alors même qu'il s'agit de l'exercice d'une mission régaliennne sur la voie publique, le juge constitutionnel a estimé ces dispositions conformes à l'article 12 de la DDHC en exigeant uniquement, en guise de réserve, que ces missions de surveillance ne devaient pas s'exercer au-delà des « abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde » (déc. n° 2021-817 DC, cons. 59).

L'emprunt de la loi « sécurité globale » aux états d'urgence ne constitue donc pas une duplique des législations d'états d'urgence mais bien davantage un prolongement ou une réplique (au sens sismique du terme) de celles-ci. La loi du 25 mai 2021 ne se contente toutefois pas d'emprunter aux législations d'états d'urgence. Elle constitue également un dépassement de celles-ci. Mais l'empreinte des états d'urgence marque profondément cette loi.

II. L'empreinte des états d'urgence sur la loi « pour une sécurité globale »

De manière plus subreptice, les états d'urgence ont durablement marqué le champ sécuritaire par le développement de nouvelles techniques de surveillance suivant une

⁴⁸ LATOUR Xavier, « La loi relative à la sécurité globale et la sécurité privée : une portée limitée », JCP A 2021, 2217.

⁴⁹ Cité par LAVAINÉ M., art. préc.

logique rhizomique – phénomène qui est amplifié avec la loi « sécurité globale » (A.). Les états d'urgence de 2015 et 2020 ont aussi infusé s'agissant du brouillage des frontières habituelles associées aux missions de police (B.).

A. L'amplification de la logique rhizomique par le développement de technologies de surveillance diffuses

Dans son analyse de la proposition de loi « *pour une sécurité globale* », Olivier Cahn a très bien analysé le fait que ce texte participe à un phénomène d'« *extension du déploiement de technologies de vidéosurveillance et de leur champ d'application* » et de « *réduction concomitante du contrôle exercé sur l'exploitation sécuritaire des images* »⁵⁰. Mais plus qu'à un hommage au *Panoptique* de Bentham/ Foucault ou à *La Société du spectacle* de Debord, on peut y voir une consécration des analyses de Deleuze et Guattari. Comme le note Olivier Cahn, Gilles Deleuze avait, lui-même, analysé le mouvement vers les « *sociétés de contrôle, qui fonctionnent non plus par enfermement, mais par contrôle continu et communication instantanée* »⁵¹. Mais surtout, contrairement à la logique d'un *Big Brother* centralisant toutes les données de manière centralisée dans une grande banque de données, se développe de plus en plus un système discret constitué d'objets hétérogènes et mouvants, structuré à l'image d'un rhizome, métaphore développée par Deleuze et Guattari dans *Mille Plateaux*⁵² et reprise, par exemple, par Alain Damasio dans *Les Furtifs*. Comme l'a analysé Ayse Cehan à propos de la surveillance des frontières après le 11 septembre 2001, « *à l'image du rhizome non hiérarchique, par l'extraction du corps de l'individu de sa place fixe et son introduction dans un flux de données en circulation qui seront re-assemblées dans des lieux différents sous forme de catégories créées pour distinguer les individus en fonction de leur profil et de leur degré de dangerosité* »⁵³.

Or, comme l'a analysé le CREDOF⁵⁴, l'état d'urgence sécuritaire de 2015 – 2017 a été caractérisé par la mise en place d'une « *police de la fréquentation* » visant à identifier les personnes gravitant autour de certains lieux, personnalités radicalisées (islamistes mais aussi à l'extrême-gauche, comme ceux en lien avec Notre-Dame des Landes, Bure ou la maison de la grève de Rennes) ou groupes facebook. Pour cela, les autorités ont particulièrement utilisé les « notes blanches » établie avec différentes techniques de renseignement par les services de renseignement intérieur⁵⁵ ainsi que celles établies par le renseignement pénitentiaire. Elles ont aussi beaucoup utilisé les possibilités ouvertes par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 qui autorise la saisine du matériel informatique à l'occasion des perquisitions administratives décidées dans le cadre de l'état d'urgence et, sur autorisation du juge administratif des référés leur exploitation⁵⁶.

⁵⁰ CAHN O. « Police et Caméras : « Observer sans temps mort, jouer sans entrave » », art. préc.

⁵¹ DELEUZE Gilles, *Pourparlers*, éd. de Minuit, p. 236.

⁵² DELEUZE Gilles, GUATTARI Félix, *Mille Plateaux* Les Editions de Minuit, 1980, p.9-38.

⁵³ CEYHAN Ayse, « Sécurité, frontières et surveillance aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001 (partie 2) », *Cultures & Conflits*, 53 | 2004, 113-145.

⁵⁴ HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, préc.

⁵⁵ FOEGLE Jean-Philippe, KLAUSSER Nicolas, « La zone grise des notes blanches », *Délibérée*, 2017/2, p. 41 - 45 ; COMBRADE Bertrand-Léo, « Les notes blanches des services de renseignement », *RFDA* 2019 p.1103.

⁵⁶ Cette procédure a été prévue par la loi n°2017-258 du 28 février 2017, suite à une censure de l'article 11 de la loi de 1955 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 (Cons. constit., déc ; n° 2016-600 QPC du 2 déc. 2016, M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]).

On pourrait évoquer aussi le cas de Salah Abdeslam, placé en permanence en prison sous vidéosurveillance (CE, ord., 28 juill. 2016, n° 401800).

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le recours à la vidéoconférence a été particulièrement développé s'agissant des procédures judiciaires, aussi bien devant le juge administratif (en particulier la Cour nationale du droit d'asile) que devant le juge judiciaire, y compris en matière pénale⁵⁷ - même si cela a été finalement censuré⁵⁸. Cet état d'urgence sanitaire a aussi été marqué par une expérimentation de vidéosurveillance automatisée (VSA) en mai 2020 visant, en dehors du tout cadre légal, à compter le nombre de personnes sans-masque au sein de la station Châtelet-Les Halles dans le cadre d'un partenariat mené avec la start-up (Datakalab). Alors que la CNIL a fait cesser cette expérimentation en juin 2020, elle a été légalisée par décret du 11 mars 2021⁵⁹.

Le développement de ces dispositifs de surveillance diffus est amplifié par la loi « pour une sécurité globale »⁶⁰. En effet, le cœur de cette loi vise à élargir les possibilités pour les services de visionner les images de vidéo-surveillance de la voie publique en temps réel au sein de centres de supervision urbains, y compris par les polices municipales ou par des agents de la RATP ou de la SNCF, ou encore d'utiliser les images des caméras aux abords des commerces.

Sont aussi particulièrement développés et généralisés les dispositifs de caméras piétons portés par des policiers et gendarmes et transmises en direct au poste de commandement ou encore les caméras embarquées au sein des véhicules des forces de l'ordre et des services de sécurité civile - dispositif censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

B. L'amplification du brouillage des frontières entre polices judiciaire et administrative

Un des traits saillants de l'évolution des dispositifs de lutte contre le terrorisme depuis une vingtaine d'années, et qui s'est manifesté de manière accrue durant les états d'urgence, est qu'on assiste à une mise à mal de la distinction classique entre police administrative et police judiciaire avec un phénomène d'administrativisation de la lutte contre le terrorisme et des dispositifs de sécurité publique⁶¹. En effet d'une part le caractère finaliste de la distinction entre les deux polices est remis en cause, du fait d'un brouillage (opérationnel et juridique) de la distinction entre prévention et répression⁶². D'un côté les infractions antiterroristes ou sécuritaires se font de plus en

⁵⁷ SURAUD Jean-Philippe, « Le recours à la visioconférence : entre état d'urgence sanitaire et politique publique pénale », *AJDA* 2021 p.1454.

⁵⁸ CE, ord., 27 nov. 2020, *Association des avocats pénalistes*, n° 446712, *AJDA* 2020. 2345 ; Cons. constit. Décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021, *M. Krzysztof B.* [Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d'urgence sanitaire] ; CE, ord., 12 févr. 2021, n° 448972.

⁵⁹ LE QUERREC Bastien, SLAMA Serge, « Comptage du port du masque dans les transports publics : la vidéo « intelligente » automatisée arrive (à peine) masquée », *Blog club des juristes*, 16 mars 2021.

⁶⁰ LATOUR Xavier, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA* 2021. 1502.

⁶¹ ROLIN Frédéric, SLAMA Serge, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », *AJDA* 2006.975

⁶² PARIZOT Raphaële, « La distinction entre police administrative et police judiciaire est-elle dépassée ? », in TOULLIER Marc (dir.), *Le Code de la Sécurité Intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, 2017, p. 133

plus préventives⁶³. De l'autre, suivant la logique des affaires *Dieudonné*⁶⁴, la police administrative vise de plus en plus à prévenir la commission d'infractions voir même à les prédire afin d'empêcher la récidive. Comme nous l'avons analysé avec Stéphanie Hennette-Vauchez, apparaît avec les lois antiterroristes et les états d'urgence un « *droit administratif de l'ennemi* »⁶⁵ qui ne vise plus seulement à prévenir un trouble à l'ordre public mais à neutraliser les dangereux ou les indésirables⁶⁶.

D'autre part, dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel développée depuis 1999 (substitution de la liberté personnelle à la liberté individuelle), on a assisté à un déplacement de la frontière entre ce qui est privatif de liberté, relevant de la seule compétence du juge judiciaire (article 66 de la Constitution), et ce qui restrictif de liberté, relevant du juge administratif lorsqu'il s'agit de mesures de police administrative⁶⁷. Ainsi, pendant les états d'urgence, le législateur a permis aux autorités publiques d'adopter de nombreuses mesures de police administrative (assignations à résidence avec astreinte à domicile de moins de 12h par jour, perquisition administrative, y compris de nuit, confinement général de la population 23h par jour à domicile) en confiant le contrôle de ces mesures au seul juge administratif, à la seule exception des mises en quarantaine ou des placements à l'isolement confiés au JLD (car privation de liberté de plus de 12 h. / jour)⁶⁸.

Ces caractéristiques se retrouvent, bien évidemment, de manière diffuse, dans la loi « *Sécurité globale* »⁶⁹. C'était en particulier le cas du fameux article 24 – qui a valu à ce texte une importante mobilisation – avant qu'il soit remanié (et renuméroté) puis, malgré tout, censuré par le Conseil constitutionnel. Comme l'a analysé Olivier Cahn, cette disposition s'apparentait « à un nouvel avatar des délits "de convenance policière", dont l'objet - préventif - n'est pas de punir une infraction consommée mais de permettre à l'agent de la force publique de mettre en oeuvre l'article 73 du code de procédure pénale. En d'autres termes, ce type d'infraction "légalise", en offrant un fondement juridique, les arrestations préventives »⁷⁰. Plus largement, le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions de ce texte de loi, en particulier celles conférant, à titre expérimental, certaines prérogatives à des agents de police municipale ou à des gardes champêtres, car en vertu de l'article 66 de la Constitution « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire » ce qui n'est pas le cas si des pouvoirs généraux d'enquête sont confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition

⁶³ ALIX Julie, CAHN Olivier (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, Dalloz, 2017, Coll. « Thèmes et commentaires », 288 p.

⁶⁴ CE, ord., 9 janv. 2014, *Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la plume et M'bala M'bala*, n° 374508, Lebon p. 1 ; AJDA 2014. 79 ; CE, 9 nov. 2015, *Association générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française chrétienne (AGRIF)*, n° 376107, Lebon p. 377 ; AJDA 2015. 2508, concl. A. BRETONNEAU.

⁶⁵ HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, SLAMA Serge, « Etat d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi ? », AJDA 2017 p.1801.

⁶⁶ CAHN Olivier, « 'Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre'. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016/1, p.89-121.

⁶⁷ LE BOT Olivier, « Etat d'urgence et compétences juridictionnelles », RFDA 2016.436.

⁶⁸ Cons. constit. déc., n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, cons. 33.

⁶⁹ Cf. PARROT Karine, « La proposition de loi sur la "sécurité globale" poursuit subrepticement une transformation sécuritaire de la politique pénale », JCP G 2021, 367.

⁷⁰ CAHN O., « Police et Caméras... », art. préc.

d'OPJ ou de personnes présentant des garanties équivalentes (déc. n° 2021-817 DC, cons. 6).

Ainsi, si la loi « *pour une sécurité globale* » ne constitue pas un régime d'état d'urgence et si elle ne reprend pas directement les législations d'états d'urgence, en revanche les états d'urgence imprègnent cette loi et ont diffusé leur logique telle une onde de choc qui ne cesse de se propager depuis au détriment des libertés...