

LA VEILLE JURIDIQUE

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

N° 112

Mars 2023

EDITO

Ce mois de mars est un mois noir pour la Gendarmerie. Elle déplore de nombreux militaires blessés, parfois très gravement, lors des manifestations contre la réforme des retraites, la mort du gendarme Arnaud Blanc, lors d'une opération menée contre les orpailleurs en Guyane, la mort de deux militaires de la gendarmerie, lors d'une opération de sécurité routière dans les Landes. Au-delà des souffrances endurées par les militaires et leur famille, on ne peut que déplorer l'inversion de valeurs qui, par médias interposés, pousse certains à demander des comptes aux forces de l'ordre, tandis que les agresseurs bénéficient d'une relative impunité. Cela ne pourra pas durer, sauf à prendre le risque de saper les fondements de l'État de droit qui

(Suite page 2)

Edito

reposent notamment sur un soutien aux acteurs de la sécurité. Ceux-ci remplissent leurs missions en respectant pour l'immense majorité d'entre eux des règles d'éthique et de déontologie. Ces événements soulèvent de vraies questions. Imagine-t-on un groupe fortement armé de 5 à 6 000 personnes agissant au sein d'un département français de métropole ? Non évidemment, mais c'est bien ce qui se passe en Guyane. Face aux garimpeiros, nous avons recours aux règles de droit commun, alors que c'est une véritable agression armée que subit notre territoire. En décembre, sur place, on m'a expliqué que l'emploi des drones était juridiquement contraint. J'avoue m'être interrogé sur la pertinence d'un droit qui ne tient pas compte des circonstances locales. Il en est de même de l'engagement offensif des forces. S'agissant du maintien de l'ordre, il est évident que le contrôle des foules par les organisateurs des manifestations fait défaut. Autrefois, leurs services d'ordre suffisaient. Aujourd'hui, des élus figurent en tête du cortège des casseurs, sans que personne ne s'en émeuve véritablement. Le désordre et l'anarchie ne durent qu'un temps. Il y a toujours une reprise en main, comme le montre notre histoire. Alors plutôt que de laisser la situation se détériorer pour s'ouvrir sur l'inconnu, il appartient à chacun de ne pas laisser s'implanter la « chienlit ».

Le FIC s'est tenu à Lille, les 5,6 et 7 avril dernier. Avec plus de 16 000 participants, il n'a jamais suscité autant d'intérêt de la part des étrangers, des entreprises, des centres de recherche, des jeunes à la recherche d'une orientation ou d'un emploi. J'ai eu l'honneur d'accueillir Thierry Breton, commissaire européen, avec qui j'avais rédigé un rapport sur la cybercriminalité, en 2004. Il a prononcé un

Edito

important discours, rappelant l'action passée et présentant son programme de « *bouclier cyber européen* ». Je reviendrai sur ce discours dans la prochaine *Veille juridique* (avril). Il apparaît au travers de ses propos que l'Europe, stimulée par la guerre en Ukraine, cherche à construire une capacité de résilience qui s'appuie sur les actions menées par les États membres.

Par le général d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD, rédacteur en chef de La veille juridique

**Nouveau ! Le Centre de recherche de la gendarmerie (CREOGN) est agréé par l'administration fiscale au titre du mécénat d'entreprise pour la recherche, prévu notamment à l'article 238 bis du Code général des impôts. Ainsi, les versements au profit du CREOGN ouvrent droit à une déduction d'impôts à hauteur de 60 % des dons effectués. Si vous êtes une entreprise, vous pouvez devenir partenaire du CREOGN en nous contactant à l'adresse suivante :
creogn.eogn@gendarmerie.interieur.gouv.fr**



SOMMAIRE



Déontologie et sécurité

Illustration jurisprudentielle du devoir de dignité du gendarme..... [6](#)

Droit de l'espace numérique

« *Cachez-moi [cette donnée] que je ne saurais voir* » : en finir avec l'utilisation abusive du mot « anonyme »..... [15](#)

Police administrative

Décision n° 20221025 QPC du 25 novembre 2022, Mme Anrifati A. : une QPC à forts enjeux pour la politique de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte..... [23](#)

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

À propos de la cyno-détection d'explosifs par les agents de surveillance..... [34](#)



Marc-Antoine GRANGER

Illustration jurisprudentielle du devoir de dignité du gendarme

« La belle chose qu'un arrêt ! Il commence toujours par l'aventure d'un requérant qui en a tiré une célébrité relative mais solide. C'est la jeune Agnès Blanco et le malencontreux wagonnet ; c'est la dame Lemonnier et l'imprudent tir aux canards ; c'est le paisible cafetier Lecomte tué dans un western joué par les voleurs et les gendarmes ; sans même remonter au brave brigadier Gugel qui reprochait à la grâce présidentielle de l'avoir soustrait à un trépas sans honte pour le livrer au déshonneur du bain... Après la narration vient la réflexion : que voulait le requérant ? Sur quoi se fondait-il ? Quelles étaient les argumentations en présence ? Qu'a décidé le Conseil d'État ? Et comment ? Et surtout pourquoi ? Voilà le moment de joie : celui de l'analyse de l'arrêt. Il faut le lire, franchir les "sans qu'il soit besoin de ...", écarter les corps étrangers que la malice des faits ou des procédures a introduits dans le problème essentiel ; détacher le considérant, le relire, scruter l'implicite et parfois écouter le silence ! »¹. Répondant à cette invitation « vedelienne » du commentaire de décision, l'auteur de ces lignes s'est donné à lui-même pour objet d'étude un arrêt rendu par le Conseil d'État le 6 janvier 2023². Disons-le sans détour, aux yeux du juriste, cette

¹. VEDEL, Georges. Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ?, *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 36.

². CE, 7^e chambre, 6 janvier 2023, n° 464486.

Déontologie et sécurité

décision, inédite au recueil Lebon³, de la 7^e chambre jugeant seule⁴, n'est pas un grand arrêt de la jurisprudence administrative. Expliquons-nous. Derrière l'arrêt, il y a assurément le « *droit vécu* »⁵ par le requérant. Sous ce regard, le droit dit par le Conseil d'État est important. Il reste qu'au-delà de la situation juridique de celui qui l'a vécue dans sa vérité humaine, cet arrêt ne figure pas au nombre de ceux qui déterminent « *un progrès, une évolution ou un revirement durable de la jurisprudence sur un point important ou au moins notable* »⁶. Il fournit cependant une illustration jurisprudentielle du devoir de dignité qui s'impose au gendarme en toute circonstance. En l'espèce, la ministre des Armées a infligé à un lieutenant de la gendarmerie, commandant un peloton motorisé, la sanction de blâme du ministre, qui constitue la sanction la plus lourde du premier groupe prévue par l'article L. 4137-2 du Code de la défense⁷. En saisissant le Conseil d'État, la stratégie contentieuse du

3. Cela signifie que la décision n'est ni publiée au recueil, ni même mentionnée. On comprend que le fichage des décisions au recueil Lebon fournit généralement un indice concernant la portée jurisprudentielle de la solution rendue.

4. À la différence des affaires jugées par une seule chambre ou deux chambres réunies, celles qui le sont par l'Assemblée du contentieux ou la section du contentieux présentent une importance remarquable.

5. VEDEL, Georges. Propos d'ouverture. In : Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *La constitutionnalisation des branches du droit*, Economica, PUAM, 1998, p. 16.

6. CASSIN, René, WALINE, Marcel. Préface de la première édition. In : *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 2021, 23^e éd., Paris, p. VII.

7. Art. L. 4137-2, 1^o, f, du Code de la défense. Il est à noter que la classification des sanctions disciplinaires applicables aux militaires diffère de celle prévue par le droit commun de la fonction publique (cf. l'art. L. 533-1 du Code général de la fonction publique).

Déontologie et sécurité

lieutenant est aisément compréhensible : obtenir l'annulation de la décision ministérielle qui le frappe, ainsi que le prononcé d'une injonction tendant à ce que l'administration supprime de son dossier administratif les documents et mentions qui pourraient laisser penser qu'une décision de sanction ait pu être adoptée à son encontre. Faut-il, en effet, rappeler que le blâme du ministre, comme du reste toutes les sanctions disciplinaires à l'exception de l'avertissement, sont inscrites au dossier individuel des militaires⁸ avec toutes les conséquences que cela emporte pour le déroulement de carrière des intéressés ? Alors, quel a été le verdict ? Le Conseil d'État a rejeté la requête en écartant tour à tour les moyens de légalité interne tirés de l'inexactitude matérielle des faits à l'origine de la sanction (I), de la violation du principe *non bis in idem* (II), de l'erreur de qualification juridique des faits (III) et du caractère disproportionné de la sanction prononcée (IV).

I. Des faits matériellement établis

En premier lieu, le requérant espérait tirer profit de la célèbre jurisprudence Camino du 14 janvier 1916⁹ par laquelle le Conseil d'État a admis l'erreur de fait comme motif d'illégalité. En ce sens, il faisait valoir que la ministre des Armées avait entaché sa décision de sanction d'inexactitude matérielle en retenant qu'il avait eu « *un comportement déplacé et tenu des propos inappropriés et dégradants* ».

⁸. Art. R. 4137-22 du Code de la défense.

⁹. CE, 14 janvier 1916, Camino. Pour un commentaire de cette décision, voir : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, *op. cit.*, p. 179-183.

Déontologie et sécurité

à l'égard de plusieurs gendarmes adjointes volontaires, membres de l'unité placée sous son commandement ». Classiquement, pour s'assurer de l'exactitude matérielle de ces faits, le juge s'est fondé sur les pièces contenues dans le dossier contentieux. Il a relevé qu'« il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport d'enquête administrative et des témoignages circonstanciés et concordants des gendarmes entendus dans ce cadre, que ces faits sont matériellement établis ». Par conséquent, le moyen du requérant ne pouvait qu'être écarté.

II. Des faits sanctionnés une seule fois par la ministre

En deuxième lieu, le requérant invoquait la violation d'un principe général du droit¹⁰, consacré comme tel par le Conseil d'État¹¹, à savoir le principe *non bis in idem*. Ce principe interdit à une autorité administrative de sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits. Ainsi, une autorité administrative qui a pris une première décision définitive à l'égard d'une personne qui faisait l'objet de poursuites à raison de certains faits, ne peut ensuite engager de nouvelles poursuites à raison des mêmes faits en vue d'infliger une sanction. Cette règle s'applique tant lorsque l'autorité avait initialement infligé une sanction que lorsqu'elle avait décidé de

¹⁰. Sur cette catégorie juridique, voir, par exemple, GRANGER Marc-Antoine. *Droit administratif*. Bréal, Lexifac Droit, 4^e éd., mai 2022, p. 160-161.

¹¹. Voir, not., CE, 5 mars 1954, Banque alsacienne privée et Dupont ; CE, 23 avril 1958, Commune du Petit-Quevilly, et CE, 30 décembre 2016, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), n° 395681.

Déontologie et sécurité

ne pas en infliger une. Pour être complet, et même si cela demeure périphérique par rapport à la question traitée, rappelons que l'article L. 4137-2 du Code de la défense prévoit expressément que « *pour un même fait, une sanction disciplinaire et une sanction professionnelle peuvent être prononcées cumulativement* »¹². En effet, le principe de nécessité des délits et des peines, qui s'enracine dans les dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789¹³ applicables à toute sanction ayant le caractère de punition, « *ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts* »¹⁴. Cela étant dit, en l'espèce, le lieutenant de la gendarmerie a bien fait l'objet de deux sanctions disciplinaires. D'une part, le 9 mars 2022, il s'est vu infliger la sanction contestée de blâme du ministre. D'autre part, antérieurement, précisément le 22 octobre 2021, la sanction – également du premier groupe¹⁵ – de vingt jours d'arrêts a été

¹². Art. L. 4137-1, al. 4, du Code de la défense.

¹³. L'article 8 de la Déclaration de 1789 prévoit, par des dispositions de valeur constitutionnelle, que « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et [que] nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

¹⁴. Sur cette formulation de principe, voir, par exemple, Cons. const., décision n° 2021-937 QPC du 7 octobre 2021, Société Deliveroo (cumul des poursuites pour l'infraction de travail dissimulé), § 6, et CE, 3 octobre 2018, Sté Softposition, n° 422290.

¹⁵. Art. L. 4137-2, 1°, e, du Code de la défense. Cette disposition législative prévoyant la possibilité d'infliger aux militaires la sanction des arrêts simples a été jugée conforme à la Constitution : Cons. const., décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, M. Pierre T. et autre (Sanctions disciplinaires des militaires - Arrêts simples).

Déontologie et sécurité

retenue contre lui. Mais, là encore, le moyen soulevé par le requérant n'a pas fait mouche, dès lors que la décision attaquée ne constituait pas une seconde sanction à raison des faits déjà réprimés par la décision de sanction de 2011. En d'autres termes, deux sanctions différentes ont été prises en raison de deux séries de faits sans rapport les uns avec les autres.

III. Des faits justifiant une sanction

En troisième lieu, saisi de moyens en ce sens, le juge du Conseil d'État a dû se poser la question de savoir si les faits reprochés au lieutenant de la gendarmerie nationale, à savoir son « *comportement déplacé* » et ses « *propos inappropriés et dégradants* » tenus à l'égard du personnel féminin placé sous ses ordres, constituaient des fautes de nature à justifier une sanction. À la vérité, la réponse ne faisait aucun doute. On se souvient, par exemple, qu'un major général de la gendarmerie nationale a pu prononcer, au nom de la ministre des Armées, un blâme du ministre à l'encontre d'une maréchale des logis cheffe de la gendarmerie qui avait interprété devant d'autres collègues une chanson désobligeante pour certains d'entre eux et pour des gradés¹⁶. La cour administrative d'appel de Lyon, qui avait eu à connaître de cette affaire, avait d'ailleurs indiqué que « *la vulgarité en service, même sous forme de plaisanterie, est contraire à la réserve et à la dignité attendue du gendarme* »¹⁷. La cour avait également précisé que la déontologie

¹⁶. Cour administrative d'appel de Lyon, 14 avril 2022, n° 20LY02481.

¹⁷. *Ibid.*, § 6.

Déontologie et sécurité

oblige à « *un comportement exemplaire* »¹⁸, même en dehors du service. C'est donc, sans surprise, que le Conseil d'État a jugé que les faits commis par le lieutenant de la gendarmerie nationale constituaient un manquement au devoir de dignité du militaire de la gendarmerie, dont il importe de relever qu'il est largement consacré par des dispositions tant législatives que réglementaires. D'une part, le premier alinéa de l'article L. 4122-3 du Code de la défense fait obligation au militaire d'exercer « *ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ». D'autre part, l'article R. 434-12 du Code de la sécurité intérieure prévoit que « *le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée (...) à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à* » son crédit ou à sa réputation.

IV. Une sanction proportionnée à la gravité des fautes commises

En dernier lieu, et conformément à sa jurisprudence Dahan de 2013¹⁹, le Conseil d'État a dû exercer un entier contrôle juridictionnel sur la sanction disciplinaire prise par la ministre des Armées à l'encontre du lieutenant, en vérifiant que cette sanction

¹⁸. *Ibid.*

¹⁹. CE, 13 novembre 2013, Dahan, n° 347704.

Déontologie et sécurité

était proportionnée à la gravité des fautes commises. Il n'était pas question pour le juge de rechercher « *si la sanction choisie par l'autorité disciplinaire était la seule adaptée à la gravité de la faute, mais si l'autorité disciplinaire administrative est restée dans les bornes du minimum exigible et du maximum admissible* »²⁰. Au moment d'apprécier le caractère proportionné ou non de la sanction à la gravité des fautes commises, tout est affaire de casuistique. Outre la gravité des faits commis, sont généralement pris en considération le niveau de responsabilité de l'agent public et la nature des fonctions qu'il exerce. En guise d'illustration, et dans l'affaire précitée concernant les agissements d'une maréchale des logis cheffe de la gendarmerie nationale, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré qu'« *eu égard tant à la nature des faits qui ne révèlent pas de démerite notoire que [de son] grade de sous-officier (...), qui l'obligeait à un devoir d'exemplarité renforcé envers ses collègues de l'unité, la sanction la plus sévère du groupe le moins élevé n'est pas disproportionnée aux manquements matériellement établis* »²¹. Ici, compte tenu des responsabilités du lieutenant, qui assurait le commandement d'une unité de gendarmerie, le Conseil d'État a jugé que « *l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas, dans les circonstances de l'espèce et au regard du pouvoir d'appréciation dont elle disposait, pris une sanction disproportionnée en lui infligeant la sanction du premier groupe de blâme du ministre* ».

²⁰. Sophie Roussel, concl. sur CE, 25 octobre 2018, n° 413590.

²¹. Cour administrative d'appel de Lyon, 14 avril 2022, préc.

Déontologie et sécurité

En définitive, l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 6 janvier dernier fournit une illustration particulière de l'éthique du militaire de la gendarmerie nationale²². Si un seul enseignement devait être retenu de cette contribution, ce serait celui-ci : parce que la force publique lui est confiée, le gendarme a pour devoir d'agir toujours de façon exemplaire pour « l'avantage de tous »²³.

²². Expression inspirée de celle employée par le professeur Didier Jean-Pierre dans sa thèse pour désigner « *une morale professionnelle qui noue des relations étroites avec le droit, et dont l'application se parfait grâce au contrôle juridictionnel* » : JEAN-PIERRE, Didier. *L'éthique du fonctionnaire civil. Son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*. Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille, 1996, p. 6.

Droit de l'espace numérique

Capitaine Océane GERRIET

« Cachez moi [cette donnée] que je ne saurais voir » :
en finir avec l'utilisation abusive du mot « anonyme »

Dans une décision rendue le 8 février 2023, le Conseil d'État rappelle la différence entre pseudonymisation et anonymisation. Alors qu'un centre hospitalier estimait avoir procédé à **l'anonymisation** préalable de documents avant leur transmission, les magistrats rappellent qu'il s'agit en réalité d'une **pseudonymisation** puisqu'il était possible, par recoupement, d'identifier une personne. En pareil cas, la communication de ces données à des tiers est susceptible de porter atteinte aux personnes concernées. Le Conseil d'État souligne également deux critères afin d'apprécier l'efficacité du recoupement : la sensibilité des données et les efforts déployés pour identifier la personne.

Une association de défense des droits de l'Homme a demandé à un centre hospitalier une copie du registre de contention et d'isolement¹ ainsi que le rapport annuel sur ces pratiques. Ce

¹ L. 3222-5-1 du Code de la santé publique : « I.-L'isolement et la contention sont des pratiques de dernier recours et ne peuvent concerner que des patients en hospitalisation complète sans consentement. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision motivée d'un psychiatre et uniquement de manière adaptée, nécessaire et proportionnée au risque après évaluation du patient. Leur mise en œuvre doit faire l'objet d'une surveillance stricte, somatique et psychiatrique, confiée par l'établissement à des professionnels de santé désignés à cette fin et tracée dans le dossier médical ».

Droit de l'espace numérique

registre comprend l'identité du patient (numéro, nom, prénom, âge), des éléments sur la mesure (date et heure) ainsi que l'identité du professionnel ayant ordonné la mesure. Cette association fonde sa demande sur **le droit d'accès aux documents administratifs prévu aux articles L. 311-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)**. Ce dernier dispose que : « *sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ».

Pour mémoire, pour être communicable, le document doit être « *achevé* » (L. 311-2 du CRPA) ; en d'autres termes, il doit s'agir de la version définitive et non d'un brouillon. Cependant, la loi prévoit de nombreuses exceptions : il ne doit pas porter atteinte à la vie privée ou à l'un des secrets protégés par la loi (L. 311-6, 1°), ni porter une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne identifiable (L. 311-6, 2°) ou faire apparaître un comportement pouvant porter préjudice à une personne tierce (L. 311-6, 3°). En pareil cas, le document n'est pas communicable sauf s'il est possible « *d'occulter ou de disjoindre* » le contenu concerné (L. 311-7). Enfin, le CRPA liste un ensemble de documents qui sont, par nature, non communicables (L. 311-5) sauf s'ils font partie d'un ensemble et qu'ils sont occultables (L. 311-7). Il est important d'ajouter que ces dispositions ne font pas obstacle aux exigences de la loi Informatique et Libertés qui permet à toute personne concernée d'obtenir communication des données la concernant.

Droit de l'espace numérique

Pour revenir à notre cas d'espèce, le centre hospitalier n'a pas répondu à la demande. Saisie en annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet, la juridiction de première instance fait droit à l'association et exige du centre hospitalier la communication du registre tout en demandant d'occulter l'identité des patients uniquement. Le centre hospitalier s'est pourvu en cassation contestant, outre la communication, l'absence d'occultation du numéro d'identification du patient.

Le centre hospitalier faisait valoir que, s'agissant d'un registre spécifique, seuls les cas de communication mentionnés à l'article L. 3222-5-1 du Code de santé publique s'appliquaient. Mais comme le rappelle le Conseil d'État, le Code de la santé publique ne s'oppose pas à l'application des dispositions du CRPA.

Ensuite, le Conseil d'État s'interroge sur la nature des données concernées et le risque d'atteinte aux droits et libertés des personnes faisant l'objet des mesures. Ainsi, il souligne qu'il s'agit de mesures concernant un nombre limité de personnes, qui plus est particulièrement vulnérables, de sorte qu'elles étaient aisément identifiables, ce qui justifie une absence de communication. Le Conseil d'État opère un contrôle de proportionnalité des intérêts en présence entre le droit légitime à la communication des documents administratifs, et le respect de la vie privée ainsi que la protection du secret médical. Pour autant, les documents demeurent communicables sous réserve d'occulter les données personnelles afin d'éviter de porter préjudice aux personnes concernées, dit autrement, il faut anonymiser le document.

Droit de l'espace numérique

En l'espèce, la juridiction de première instance a ordonné la communication des documents tout en occultant uniquement l'identité des patients (nom, prénom, âge). **Néanmoins, en omettant d'occulter le numéro de patient, le tribunal administratif a commis une erreur** de qualification juridique des faits puisque l'identité du patient était toujours identifiable. En effet, **grâce à ce numéro, il était possible**, certes *via recoupement* d'une base de données du centre, **d'identifier à nouveau le patient**. Les efforts à accomplir étaient donc aisés. Il s'agissait donc bien d'une pseudonymisation et non pas d'une anonymisation.

Partant, une communication en l'état portait **atteinte à la vie privée** des personnes concernées et il convenait **d'occulter toute donnée directement et indirectement identifiante**, ce qui amène le Conseil d'État à annuler la décision rendue en première instance.

Cette question de l'anonymisation et de la pseudonymisation est importante, de surcroît en matière de réglementation relative à la protection des données (Règlement général sur la protection des données – RGPD)². En effet, cette dernière est applicable à tout traitement de données personnelles. Or, constitue une donnée personnelle une information se rapportant à une personne physique directement ou indirectement identifiante. Ainsi, **une base de donnée même pseudonymisée est soumise au RGPD**. L'enjeu est donc de taille puisqu'il s'agit d'exclure ou non les dispositions de la

². Transposée dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 dite Informatique et Libertés.

Droit de l'espace numérique

loi Informatique et Libertés qui oblige tout responsable de traitement à s'y conformer. Figurent au nombre des obligations légales, et de manière non exhaustive, l'obligation d'informer les personnes qu'elles font l'objet d'un traitement ou encore le fait de mettre en œuvre toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires à assurer la sécurité et la confidentialité des données.

Les manquements aux différentes obligations de la loi Informatique et Libertés sont pénalement et administrativement sanctionnables et ces sanctions ne sont plus anecdotiques³. À titre d'exemple, l'autorité de régulation française, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dispose **d'un panel de sanctions** diversifié allant du rappel à l'ordre à la suspension du traitement, voire au prononcé d'une amende s'élevant à 20 millions € ou jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial. À titre d'illustration supplémentaire, les articles 226-16 et suivants du Code pénal répriment d'une peine d'emprisonnement et d'amende plusieurs mésusages, **comme le non-respect des formalités légales avant mise en œuvre d'un traitement**. La voie contentieuse civile permet également d'envisager des actions en responsabilité entre deux parties liées par un contrat si l'une s'était

³. Sur l'année 2022, la CNIL a prononcé 21 sanctions et 147 mises en demeure pour un montant cumulé des amendes dépassant les 100 millions d'euros. Cf. : CNIL. *Sanctions et mesures correctrices, la CNIL présente le bilan 2022 de son action répressive*, 31 janvier 2023. Disponible sur : <https://www.cnil.fr/fr/sanctions-et-mesures-correctrices-la-cnil-presente-le-bilan-2022-de-sa-action-repressive>

Droit de l'espace numérique

engagée à fournir une prestation de conseil et de mise en conformité à l'autre, prestation qui s'est avérée inefficace ; c'est ce qu'à rappelé récemment la Cour d'appel de Grenoble⁴.

Ainsi, la présence de données personnelles et, par conséquent, l'échec d'un processus d'anonymisation, peut avoir d'importantes conséquences. Récemment, la Caisse d'allocations familiales (CAF) a été pointée du doigt pour une telle faille. Alors qu'elle a recours à un prestataire externe de formation, elle décide de lui transmettre un fichier type qu'elle pseudonymise préalablement en enlevant les noms, prénoms et les codes postaux. Néanmoins, ces mesures étaient insuffisantes à garantir la protection de la vie privée des personnes puisque les données restantes permettaient aisément de réidentifier les allocataires (adresse complète, date de naissance, situation du foyer, allocations reçues, etc.). Des journalistes ont, par ailleurs, réalisé l'exercice avec succès. L'impact pour la vie privée des personnes est évident. Au sens de la loi Informatique et Libertés, il s'agit **d'une violation de données** (et ici, plus particulièrement de confidentialité) qui oblige à stopper la faille le plus vite possible ainsi qu'à en informer la CNIL et les personnes concernées selon le niveau du risque.

⁴. Cour d'appel de Grenoble, RG n° 21/03701, 12 janvier 2023. Disponible sur : https://www.courdecassation.fr/decision/63c1089dbf9fd47c90a139b8?search_api_fulltext=21%2F03701&op=Rechercher+sur+judilibre&date_du=&date_a_u=&judilibre_jurisdiction=all&previousdecisionpage=&previousdecisionindex=&nextdecisionpage=0&nextdecisionindex=1

Droit de l'espace numérique

Alors, comment réussir son processus d'anonymisation ? [L'autorité de régulation européenne](#) définit trois critères permettant de caractériser une anonymisation : l'individualisation (impossible d'isoler un individu dans un jeu de données), la corrélation (impossible de relier entre eux des ensembles de données distincts concernant un même individu) et l'inférence (impossibilité de déduire de nouvelles informations sur un individu). Une anonymisation est réussie s'il est impossible de remonter à la personne à laquelle appartiennent les données. Les [« CNIL » européennes](#), **dans une recommandation émise en 2014, ont proposé des pistes techniques afin de réussir son processus d'anonymisation ou de pseudonymisation**, mais pour les premières, elles reconnaissent que les travaux sont compliqués. Dans certaines circonstances où l'anonymisation est complexe, voire impossible (ex. le recours à Google Analytics sur les sites web), seule la pseudonymisation est envisageable et il est recommandé de morceler les données afin de complexifier le recoupement. La pseudonymisation n'est pas seulement le résultat d'une « anonymisation » impossible, elle représente très souvent le meilleur moyen d'accomplir certains traitements en protégeant au mieux les données des personnes concernées. Par exemple, elle est utile pour fournir des prestations annexes à ses employés sans exposer l'ensemble de leurs données (ex. une entreprise qui soustrait la fourniture de cartes repas à ses employés et qui fournit uniquement un prénom et un numéro unique dont elle est la seule détentrice de la table de correspondance). En outre, elle peut présenter un intérêt pour la création de bases miroirs de formation (afin de garder la cohérence des données pour l'entraînement tout

Droit de l'espace numérique

en préservant la vie privée des personnes). Cependant, la pseudonymisation n'est pas un processus à prendre à la légère. Elle limite le risque de corrélation mais ne l'exclut pas et nécessite un réel travail pour en limiter les risques.

Jérôme Millet

**Décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022,
Mme Anrifati A. : une QPC à forts enjeux pour la
politique de lutte contre l'immigration clandestine à
Mayotte**

1. Mayotte, qui a refusé l'indépendance par deux fois, lors des consultations du 22 décembre 1974 (63,8 % de non à l'indépendance) et du 8 février 1976 (99,4 % des suffrages exprimés en faveur du maintien de Mayotte au sein de la République française)¹ est un département à part entière dans la République, en tant qu'il « *fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* » (Code général des collectivités territoriales CGCT, art. L. 3521-1 al. 2), mais un département entièrement à part en tant qu'il est :

- le plus jeune de France (60 % de la population a moins de 24 ans) ;
- le plus pauvre (77 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, le PIB par habitant se situant à 10 000 euros, soit 3 fois et demies plus faible que celui de la métropole hors DOM), avec le taux de chômage le plus élevé d'Europe ;
- le plus dynamique sur le plan de la natalité, la maternité de Mamoudzou étant la plus grande d'Europe avec près de 10 000 naissances par an, posant d'insolubles difficultés de scolarisation

¹. GOHIN, Olivier. Mayotte : la longue marche vers le droit commun. *Revue juridique de l'océan indien*, 2009, p. 5.

Police administrative

des enfants², ce qui avait fait dire à une ancienne ministre des Outre-mer, devant les députés, en séance, le 6 mars 2018 : « *pour être au rendez-vous, il nous faudrait créer une classe par jour* » ;

– le plus mêlé de France (50 % au moins de la population est étrangère) ;

– le plus insalubre, car 6 logements sur 10 sont dépourvus de confort sanitaire de base (toilettes, douche, eau courante) et 70 % de la population vit en quartier prioritaire (soit huit fois plus qu'en métropole).

2. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la sécurité et l'ordre publics s'y posent avec une acuité particulière³ même s'il faut, d'une part, se défier des statistiques qui, là-bas probablement plus qu'ailleurs, ne saisissent que l'écume de la criminalité et, d'autre part, rappeler sans cesse les atouts exceptionnels de cette île⁴ : en raison d'une moindre propension à déposer plainte, « *la part occultée [de la délinquance] est sans doute plus importante encore ici qu'ailleurs* »⁵, confirme un rapport parlementaire récent.

2. A Mamoudzou et Koungou, il manque 1300 places dans le premier degré. 40 % des écoles de l'île fonctionnent déjà sur la base d'un système de rotation, c'est-à-dire que les élèves sont susceptibles d'être divisés en deux groupes, l'un suivant les cours le matin et l'autre l'après-midi.

3. V. MILLET, Jérôme. La sécurité et l'ordre publics à Mayotte. In : D. CUMIN et Th. MESZAROS (dir.) *Annuaire français de droit de la sécurité et de la défense*, 2021,, p. 263-270.

4. En ce sens, Luca VERGALLO et Benjamin HUIN-MORALES, « Mayotte, poste avancé de la France dans le XXIème siècle », FOROM – note de recherche outre-mer, mars 2022.

5. Rapport d'information n° 1592, député Yaël BRAUN-PIVET, janvier 2019, p. 17.

Police administrative

L'immigration y est tellement importante que le législateur a autorisé les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints d'effectuer des contrôles d'identité de tout individu, « *sur l'ensemble du territoire de Mayotte* », en vue de vérifier le respect des règles « *de détention, de port et de présentation des titres et documents [exigés] par la loi* » (art. 78-2 alinéa 14, 2° du Code de procédure pénale). Cette disposition dérogatoire a été adoptée en trois étapes.

La pression migratoire a, d'abord, justifié d'assouplir, par la loi du 24 juillet 2006⁶, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, les modalités de contrôle de l'identité des personnes à Mayotte en autorisant à procéder, quel que soit le comportement de la personne, à la vérification du « *respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi (...) dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà* ».

La loi du 27 juillet 2011⁷ a, ensuite, pérennisé ce dispositif.

Enfin, la loi du 10 septembre 2018⁸ a étendu « *à l'ensemble du territoire* » le périmètre dans lequel les contrôles d'identité peuvent être effectués à Mayotte. Cette extension a été rendue possible par un amendement de la députée Ramlati Ali afin, selon les termes de son exposé sommaire, de répondre à « *la pression migratoire*

6. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

7. Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

8. Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Police administrative

extrême ». Policiers et gendarmes peuvent, depuis, sur le fondement de l'article 78-2 alinéa 14 du Code de procédure pénale, contrôler l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi, sur l'ensemble du département de Mayotte et non plus seulement dans la zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

C'est la conformité de cette disposition à la Constitution qui était discutée et tranchée par le Conseil constitutionnel dans une décision en date du 25 novembre 2022 (n° 2022-1025 QPC).

3. À la vérité, cette disposition spécifique à Mayotte par rapport au reste du territoire national n'est pas isolée et trois autres exemples de différenciation peuvent être cités, montrant que Mayotte tâche de se défendre contre la délinquance, non pas en sortant de l'État de droit mais en adaptant le droit de l'État.

La disposition différenciée la plus connue est celle issue d'une proposition du sénateur LREM Thani Mohamed Soilihi ; écartant l'idée, qui avait pu être évoquée, d'un statut spécifique pour la maternité de Mamoudzou, le parlementaire a proposé que, pour, les enfants nés à Mayotte, l'acquisition de la nationalité française par le droit du sol⁹ n'ait lieu que si, au jour de la naissance, l'un au moins

⁹ Il a pu être soutenu par Bertrand SAINT-GERMAIN (pseudonyme) que le droit du sol n'existe pas en France, car la naissance ne permet pas à elle seule de conférer la nationalité française, l'accès à la nationalité étant subordonné à la condition d'une résidence régulière en France d'une durée de cinq ans, induisant « *sa scolarisation et de ce fait, sa parfaite intériorisation des us et coutumes nationaux, cela et cela seul, justifiant alors qu'il puisse accéder à la nationalité* ». In : *Juridiquement correct. Comment ils détournent le droit*. Paris, Ed. La nouvelle librairie, 2023, p. 28.

Police administrative

des parents résidait en France de manière régulière et ininterrompue depuis plus de trois mois. Le Conseil d'État, dans un avis rendu public le 7 juin 2018 sur cette proposition de loi, a considéré qu'il n'est pas contraire à la Constitution d'adapter les règles d'acquisition de la nationalité française à la situation particulière de Mayotte (CE, avis, 7 juin 2018, n° 394925). Le Conseil constitutionnel, saisi par des parlementaires qui avaient considéré que ces dispositions remettaient en cause le droit du sol et méconnaissaient le principe d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi, ainsi que du droit de mener une vie familiale normale, a jugé que la situation propre à Mayotte était de nature à justifier une telle distinction par rapport au reste du territoire national (Cons. Const., 6 septembre 2018, n° 2018-770 DC). Dans un considérant particulièrement argumenté, le Conseil constitutionnel a jugé que *« la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers. Cette collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants. Ces circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des caractéristiques et contraintes particulières de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France »*.

Le deuxième exemple est moins connu : d'une redoutable efficacité jusqu'à ce que les recours contentieux introduits par les mêmes

Police administrative

associations qui contestent la conformité à la Constitution des contrôles d'identité à Mayotte en affaiblissent l'effectivité, au grand dam des Mahorais, l'article 197 de la loi ELAN du 23 novembre 2018, adopté à l'initiative du Gouvernement, permet au préfet de procéder aux démolitions de locaux constituant un ensemble homogène d'habitats informels, sans ordonnance préalable du juge, en garantissant les droits des occupants, par le respect d'un délai minimal d'un mois, pour procéder à l'évacuation, et une obligation pour le représentant de l'État de proposer à chaque occupant une solution de relogement, ou d'hébergement d'urgence. Cet article a pour origine le constat selon lequel les territoires de Mayotte (et de Guyane) sont confrontés à une expansion des constructions illicites par des occupants sans droit ni titre, dans un contexte de pression migratoire sans comparaison avec la métropole et les autres territoires ultramarins. Or, cette extension de l'habitat informel est à l'origine de troubles graves à l'ordre public. La problématique est telle qu'un expert de haut niveau pour lutter contre l'habitat informel a été nommé par le Gouvernement¹⁰.

Troisième exemple encore moins connu : la procédure accélérée au fond aux actions tendant à la reconnaissance d'un droit de propriété

¹⁰. La fiche de poste relative à l'expert de haut niveau chargé de la résorption de l'habitat illégal et de la construction de logements sociaux et de villages relais, publiée au Journal Officiel du 19 décembre 2021, relève « 20 000 baraquements de fortune en tôle (« bangas ») occupés très majoritairement par des étrangers en situation irrégulière. Cette extension de l'habitat informel est à l'origine de troubles graves à l'ordre public et du phénomène des « décasages » (expulsion illégale par la force d'occupants sans droit ni titre, au mépris du respect du droit).

Police administrative

immobilière acquis par l'effet d'un contrat formé par acte sous signature privée ou par acte enregistré chez le... cadi¹¹: celui-ci exerce depuis le XIV^e siècle un rôle de juge, de médiateur et d'institution régulatrice de la vie sociale et familiale mais la problématique foncière à Mayotte est telle que le législateur, par la loi du 27 février 2017¹² dite loi EROM, a créé une Commission d'urgence foncière chargée de dresser un inventaire des désordres de propriété et de procéder à des titremets.

4. Revenons à l'espèce commentée. Après avoir fait l'objet d'un contrôle d'identité sur le fondement de l'article 78-2 alinéa 14 du Code de procédure pénale, Mme Anrifati A., de nationalité comorienne, et en situation irrégulière sur le territoire national, s'était vu notifier une décision portant obligation de quitter le territoire français et avait été placée en rétention administrative. Elle avait contesté cette décision devant le juge des libertés et de la détention et, à cette occasion, avait soulevé une QPC portant sur la disposition mentionnée, laquelle avait été transmise à la Cour de cassation. Celle-ci avait jugé, dans un arrêt du 21 septembre 2022, que la question posée présentait un caractère sérieux « *en ce que la disposition en cause admet qu'il soit procédé à des contrôles d'identité discrétionnaires sur l'ensemble du département de Mayotte, de nature à porter atteinte à la liberté d'aller et venir garantie aux*

11. Décret n° 2023-94 du 14 février 2023 relatif à la procédure applicable à certaines actions relatives au droit de propriété immobilière à Mayotte.

12. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Police administrative

articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, de sorte qu'il importe de déterminer si des caractéristiques et des contraintes particulières au sens de l'article 73 de la Constitution peuvent les justifier ».

5. Le Conseil a, en premier lieu, relevé qu'en adoptant les dispositions déjà évoquées, *« le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière qui participe de la sauvegarde de l'ordre public, objectif de valeur constitutionnelle »*. Il a, ensuite, fait le constat, d'une part, que *« le Département de Mayotte est, depuis de nombreuses années, confronté à des flux migratoires exceptionnellement importants et comporte une forte proportion de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière »* et que *« ce département est soumis à des risques particuliers d'atteintes à l'ordre public »*. D'autre part, il a relevé que *« du fait de sa géographie, ces risques concernent l'ensemble de son territoire »*. Dès lors, le législateur a pu autoriser la mise en œuvre de contrôles d'identité en vue de vérifier les titres et documents prévus par la loi sur l'ensemble du département sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté d'aller et venir.

Le second grief portait sur la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi. Pour l'écarter, il était nécessaire que le Conseil constitutionnel démontre que la loi française pouvait traiter Mayotte différemment du reste du territoire français du fait de ces caractéristiques et contraintes particulières mais aussi de manière différente par rapport aux autres collectivités ultramarines. Le Conseil constitutionnel a alors repris l'analyse déjà exposée à propos

Police administrative

du principe de liberté d'aller et venir. Les circonstances propres à Mayotte impliquent qu'il existe dans ce département des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur d'y adapter, dans une certaine mesure, les règles relatives aux contrôles d'identité¹³.

6. La conclusion ne masquera pas le soulagement ressenti à la lecture de la décision du Conseil constitutionnel ; toute autre décision aurait désarmé un peu plus les pouvoirs publics et fragilisé le droit de l'État, construit progressivement à Mayotte dans un consensus politique notable autour d'une grande fermeté. En outre, quand on sait que 62,5 % des placements en Centre de rétention administrative (CRA) réalisés par l'administration française le sont à Mayotte¹⁴, on mesure à quel point les chiffres de la rétention administrative et de l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) qui, à Mayotte, ne nécessite pas de laissez-passer consulaire¹⁵, sont dépendants de l'activité de la préfecture de Mayotte.

¹³. Sur cette décision : VERPEAUX, Michel. Mayotte, immigration irrégulière et contrôle d'identité. *AJDA*, 2023, p. 243.

¹⁴. Rapport 2021 sur les centres et locaux de rétention administrative du Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés, France terre d'asile, Cimade, Solidarité Mayotte, septembre 2022, p. 22.

¹⁵. Alors qu'« à peine plus d'un LPC sur deux a été délivré dans un délai utile par les autorités consulaires des pays d'origine en 2021 ». In : rapport d'information n° 626 fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur la question migratoire, 10 mai 2022, p. 15.

Police administrative

Il est courant de souligner avec l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel Jean-Eric Schoettl¹⁶, la fragilité du droit de l'État et la paralysie qui en découle par l'emprise des différents juges, qu'ils soient judiciaire, administratif, constitutionnel ou européen. Ce n'est pas le cas, en l'espèce. Cette décision est la bienvenue pour Mayotte alors même que, le 12 mars 2021, le Conseil d'État avait condamné l'État à délivrer des conditions matérielles d'accueil (CMA : logement, nourriture, habillement) aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de l'instruction de leur demande et de délivrer un niveau de CMA de nature à garantir leur sécurité physique et mentale. Cette décision a constitué un véritable tournant dans la politique de l'asile à Mayotte alors que, dans le même temps, la proportion de demandeurs d'asile en provenance du continent africain (Afrique des Grands Lacs) explosait sur l'île aux parfums (près de + 40 % de la demande d'asile en 2019). Nous émettons enfin une hypothèse : il est possible que le futur projet de loi immigration contienne des dispositions qui auraient pu ou dû trouver leur place dans le projet de loi pour un développement accéléré de Mayotte, annoncé par le ministre des Outre-mer Sébastien Lecornu en mars 2021, largement concerté avec la population locale, les acteurs économiques et sociaux et les élus sous la houlette du préfet Jean-François Colombet en mai 2021, et qui devait être présenté en Conseil des ministres en février 2022, avant d'être brusquement stoppé par l'avis négatif formulé par le conseil départemental, le 13 janvier 2022.

¹⁶. SCHOETTL, Jean-Eric. *La Démocratie au péril des prétoires. De l'État de droit au gouvernement des juges*. Gallimard, 2022, 256 p.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Marc-Antoine GRANGER

À propos de la cyno-détection d'explosifs par les agents de surveillance

L'ancien monde finit, alors que le nouveau monde, marqué par des « *tensions renouvelées* »¹, ne cesse d'être dangereux. Les défis sécuritaires sont nombreux. « *Au-delà des crises, notre société devra également être plus robuste dans sa réponse à toutes les formes de délinquance et de criminalité, du terrorisme et de la criminalité organisée jusqu'aux actes de "petite délinquance"* »². En particulier, la persistance de la menace terroriste, principalement djihadiste³, conduit le législateur à renforcer les moyens opérationnels de la sécurité privée⁴. Sous ce regard, et dans la perspective de

1. S'agissant de l'identification de ces « *tensions renouvelées* », voir : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). *Revue nationale stratégique* 2022, 7 novembre 2022, p. 9.

2. Rapport sur la 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 (LOPMI).

3. Sur l'actualité de cette menace, voir, notamment, DGSI, « L'état de la menace terroriste en France », 2 janvier 2023, [en ligne]. Disponible sur : www.dgsi.interieur.gouv.fr/la-dgsi-a-vos-cotes/lutte-contre-terrorisme/letat-de-la-menace-terroriste-en-france ; RODDE, Alexandre. *Terrorisme en France* [en ligne]. Panorama des mouvances radicales en 2022. *Les notes du CREOGN*, février 2023, n° 83. Disponible sur : <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/crqn/publications/les-notes-du-creogn/terrorisme-en-france-panorama-des-mouvances-radicales-en-2022> ; et SGDSN, *Revue nationale stratégique* 2022, *op. cit.*, p. 13.

4. Pour quelques développements sur cette participation de la sécurité privée à la mission sensible de prévention du terrorisme, voir, not., GRANGER, Marc-Antoine.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

l'organisation en France des événements sportifs internationaux de cette année et de l'année prochaine, la loi pour une sécurité globale préservant les libertés du 25 mai 2021⁵, dite loi Fauvergue-Thourot, a inséré dans le Code de la sécurité intérieure (CSI) un article L. 613-7-1 A permettant aux agents de surveillance d'utiliser un chien aux fins de détection d'explosifs. Une fois le cadre législatif rappelé (I), la présente contribution aura pour objet la présentation du cadre réglementaire adopté le 1^{er} février dernier (II).

I. Le cadre législatif

Initialement, la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2020⁶, ne comportait aucune disposition consacrée à l'activité cynotechnique de détection d'explosifs par les agents de surveillance.

Le droit aujourd'hui applicable est effectivement issu d'un amendement gouvernemental, adopté en première lecture par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2020⁷.

Prendre la sécurité privée au sérieux. *Revue Lexsociété*, 2022, [en ligne]. Disponible sur : <https://hal.science/hal-03621201>.

⁵. Art. 37, § I, 2°, de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

⁶. Pour quelques commentaires sur la genèse de cette proposition de loi, voir : GOHIN, Olivier. 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, vol. 7, p. 65-79.

⁷. Amendement gouvernemental n° CL 390 à la proposition de loi n° 3452 relative à

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

Inattendu, cet amendement ne l'est pas puisqu'il s'inscrit dans le prolongement des recommandations formulées tant par la mission parlementaire confiée aux députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue⁸ que par les auteurs du Livre blanc de la sécurité intérieure de 2020⁹. La nécessité de légiférer en la matière apparaît explicitement à la lecture de l'exposé sommaire de cet amendement : « *Depuis les attentats terroristes survenus en 2015, le recours aux unités publiques cynotechniques pour la recherche d'explosifs est en augmentation, qu'il s'agisse d'interventions sur des objets abandonnés ou de vérifications préalables d'un lieu destiné à recevoir du public ou de la visite d'une personnalité. Ces nombreuses sollicitations mettent en tension les équipes cynotechniques de l'État et limitent le temps disponible pour leur entraînement, pourtant garant de leur capacité à mener à bien leur mission.*

« *En outre, le nombre limité d'équipes étatiques ne leur permet pas toujours d'intervenir dans des délais satisfaisants, non seulement en termes de sécurité mais également en termes de répercussions sur les lieux d'intervention. Cette dernière problématique est particulièrement prégnante pour les installations des prestataires de transports en commun où la découverte d'un objet suspect engendre de fortes perturbations du trafic. C'est la raison pour laquelle des équipes cynotechniques privées interviennent d'ores et déjà dans le secteur des transports publics (SNCF et RATP) depuis l'adoption de*

8. THOUROT, Alice, FAUVERGUE, Jean-Michel. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*. Septembre 2018, p. 89.

9. Min. de l'Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure 2020*, p. 152.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

la loi d'orientation des mobilités.

« La création d'une activité privée de pré-détection d'explosifs permettrait d'accroître le nombre d'équipes susceptibles d'intervenir dans ce domaine, en sus des équipes étatiques. Dans la perspective de la coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques en 2024, l'apport de binômes privés est essentiel au dimensionnement du dispositif de sécurité.

« Par ailleurs, alors que certaines équipes privées interviennent aujourd'hui hors de tout cadre, la réglementation de ce secteur fixerait des garanties de formation et d'emploi à même de crédibiliser l'offre privée »¹⁰.

Enfin, que faut-il retenir de l'article L. 613-7-1 A introduit dans le CSI à la faveur de la loi Fauvergue-Thourot ?

Tout d'abord, cet article autorise expressément les agents de surveillance à « *utiliser un chien afin de mettre en évidence l'existence d'un risque lié à la présence de matières explosives* »¹¹. Ce cadre légal s'ajoute ainsi aux dispositifs spécifiques existant dans les secteurs de l'aviation civile¹² et des transports publics

¹⁰. Exposé sommaire de l'amendement gouvernemental n° CL 390 précité.

¹¹. Art. L. 613-7-1 A, al. 1^{er}, du CSI.12.

¹². En ce qui concerne le secteur de l'aviation civile, voir l'arrêté du 11 septembre 2013 relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile et le règlement (UE) d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

ferroviaires ou guidés¹³. En outre, il s'applique sans préjudice des dispositions du CSI qui réservent en principe les opérations de déminage aux services spécialisés relevant des ministères chargés de la Sécurité civile et de la Défense¹⁴.

Ensuite, des garanties de professionnalisme imposent aux agents cynophiles de disposer d'une certification technique et de satisfaire au contrôle régulier de leurs compétences.

Enfin, un ensemble de conditions corsète l'exercice de la mission de cyno-détection d'explosifs. Primo, l'exercice de la mission dans un lieu déterminé et pour une durée donnée est subordonné à une déclaration préalable au représentant de l'État dans le département par l'employeur de l'agent cynophile. L'objectif est d'assurer la « *coordination des équipes cynotechniques privées avec les services de l'État et, tout particulièrement, avec les forces de l'ordre et le service de déminage* »¹⁵. Secundo, la mission cynotechnique de détection des explosifs ne peut pas s'exercer sur des personnes physiques. Tertio, cette mission n'est pas compatible avec celles des agents privés de sécurité procédant aux inspections visuelles ou aux fouilles de bagages et aux palpations de sécurité dans les conditions prévues par les articles L. 613-2 et L. 613-3 du CSI. Quarto, les chiens

¹³. En ce qui concerne le secteur des transports publics ferroviaires ou guidés, voir les articles L. 1632-3 et R. 1632-1 à R. 1632-21 du Code des transports.

¹⁴. Art. L. 733-1 et R. 733-1 du CSI.

¹⁵. Exposé des motifs (objet) de l'amendement parlementaire n° 325 rect. à la proposition de loi sécurité globale, adopté en première lecture par le Sénat au cours de la séance publique du 17 mars 2011.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

ne peuvent être utilisés à d'autres fins que l'identification d'un risque lié à la présence de matières explosives.

II. Le cadre réglementaire

Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 613-7-1 A du CSI, un décret en Conseil d'État doit fixer les conditions et modalités d'exercice de l'activité d'agent cynophile. Après quasiment deux ans d'attente, c'est enfin chose faite. Le décret n° 2023-50 du 1^{er} février 2023¹⁶ modifie la partie réglementaire du CSI en ajoutant notamment un nouveau paragraphe 6 intitulé « *Utilisation d'un chien afin de mettre en évidence l'existence d'un risque lié à la présence de matières explosives* » au sein de la section 2 (« *Activités de surveillance et de gardiennage* ») du chapitre III (« *Modalités d'exercice* ») du titre I^{er} (« *Activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires* ») du livre VI (« *Activités privées de sécurité* »). Ce paragraphe 6 entrera en vigueur le 1^{er} mai 2023, à l'exception des dispositions relatives aux procédures d'intervention des équipes cynotechniques applicables à compter du 2 avril 2023¹⁷. De surcroît, jusqu'au 31 décembre 2023, l'exercice de

16. Décret n° 2023-50 du 1^{er} février 2023 relatif à la mission de cyno-détection des explosifs et modifiant diverses dispositions relatives aux activités privées de sécurité.

17. Le 1^{er} du premier paragraphe de l'article 11 du décret n° 2023-50 du 1^{er} février 2023 précité prévoit en effet que « *les articles R. 613-16-14 et R. 613-16-15 du code de la sécurité intérieure dans leur rédaction issue du présent décret (...) entrent en vigueur deux mois après la publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 613-16-14*

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

la mission mentionnée à l'article L. 613-7-1 A n'est soumise qu'à la détention d'une carte professionnelle permettant l'exercice de l'activité de surveillance humaine et de gardiennage¹⁸. Ces précisions formulées, il convient de relever que, sous réserve de quelques spécificités, les nouvelles dispositions décretales du CSI se présentent comme le décalque de celles figurant dans le Code des transports concernant le recours à des équipes cynotechniques par les exploitants de services de transport public collectifs de personnes et les gestionnaires d'infrastructures ou de gares de voyageurs¹⁹. Elles ont essentiellement un double objet.

D'une part, en écho aux dispositions de l'article L. 613-7-1 A, le pouvoir réglementaire fait obligation à l'agent cynophile de détenir, en sus de sa carte professionnelle, une certification technique délivrée par le ministre de l'Intérieur à l'issue d'une évaluation²⁰. Il s'agit, par exemple, d'apprécier la capacité de l'agent cynophile et de son chien à mettre en évidence un risque lié à la présence de matières explosives sur ou dans un objet délaissé dans un lieu dont ils ont la garde ou au sein des périmètres de protection institués par le préfet en application de l'article L. 226-1²¹. La certification

du code précité et, au plus tard, le 1er mai 2023 ». Or, cet 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 a été publié au JO le 2 février 2023.

¹⁸. Art. 11, § II, du décret n° 2023-50 du 1^{er} février 2023 précité.

¹⁹. Art. R. 1632-1 à R. 1632-21 du Code des transports.

²⁰. Art. R. 613-16-4 et R. 613-16-6 du CSI.

²¹. Art. R. 613-16-6, 2°, du CSI. Pour l'obtention de la carte professionnelle autorisant l'exercice de la mission prévue à l'art. L. 613-7-1 A du CSI, la formation

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

technique – qui peut être retirée ou suspendue par le ministre de l'Intérieur²² – est valable pour une durée d'un an à compter de sa délivrance²³ et ne concerne qu'un seul chien²⁴. Du reste, un agent cynophile ne peut bénéficier simultanément de plus de deux certifications techniques avec deux chiens²⁵.

D'autre part, le pouvoir réglementaire précise les modalités d'exercice de l'activité de cyno-détection des explosifs. Entre autres obligations, l'agent cynophile doit être en mesure d'attester à tout moment de son aptitude professionnelle, au moyen de sa carte professionnelle et du document établissant sa certification technique ainsi que de son carnet d'entraînement, lors de toute réquisition des services de police et de gendarmerie nationales, des services de déminage et des agents du Conseil national des activités privées de sécurité²⁶ (CNAPS). Surtout, le décret du 1^{er} février 2023 encadre l'intervention des équipes cynotechniques. L'article R. 613-16-15 du CSI définit le régime de déclaration préalable qui conditionne le déploiement sur le terrain de l'agent cynophile et de

initiale comportera notamment un module pratique d'une durée de 140 heures portant sur le dressage et le maintien en condition du chien : art. 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} février 2023 relatif à la formation initiale et continue des agents mentionnés à l'article L. 613-7-1 A du CSI ainsi qu'aux conditions de certification des organismes de formation formant à la mission mentionnée à ce même article.

²². Art. R. 613-16-10, al. 1^{er} et 2, du CSI.

²³. Art. R. 613-16-10, al. 1^{er}, du CSI.

²⁴. Art. R. 613-16-9 du CSI.

²⁵. *Ibid.*

²⁶. Art. R. 613-16-16 du CSI.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

son chien. Concrètement, l'employeur de l'agent cynophile doit adresser sa déclaration préalable au représentant de l'État dans le département sur le territoire duquel le dispositif est employé ou, à Paris, au préfet de police, ou, dans le département des Bouches-du-Rhône, au préfet de police des Bouches-du-Rhône. Une copie de cette déclaration est transmise au directeur du CNAPS. Par ailleurs, et en vertu de l'article R. 613-16-14, l'intervention des équipes cynotechniques obéit à deux procédures distinctes fixées par un arrêté du 1^{er} février 2023, selon que l'agent cynophile et son chien interviennent sur un objet délaissé ou dans le cadre de la sécurisation d'une zone (cf. *infra* les annexes à l'arrêté précité). En toute hypothèse, l'agent cynophile doit s'assurer du bien-être de son chien. À titre d'illustration, l'arrêté précise que le chien doit bénéficier d'un temps de repos de dix heures consécutives par périodes de vingt-quatre heures²⁷ et que, sur toute la durée d'une vacation, des périodes de repos et des activités de détente (déambulations dans la limite des lieux gardés) ou de jeux doivent lui être aménagées²⁸.

En définitive, à l'heure de la « *technologisation de la sécurité* »²⁹, cette contribution nous donne à voir une autre dimension du couple

²⁷. Art. 2, al. 5, de 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.

²⁸. *Ibid.*, art. 2, al. 1^{er} à 4.

²⁹. Expression empruntée à : CEYHAN, Ayse. Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes. *Cultures & Conflits*, hiver 2006, n° 64.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

humain/non-humain en droit de la sécurité et de la défense. La participation du chien aux missions opérationnelles des acteurs de la sécurité privée implique une double posture de vigilance. D'une part, l'Homme a des devoirs³⁰ à l'égard de l'animal qui constitue un être vivant doué de sensibilité, selon la formule consacrée par le Code civil³¹. D'autre part, le recours aux équipes privées cynotechniques doit être suffisamment encadré, car le chien reste potentiellement une arme par destination³². Les pouvoirs publics ont, nous semble-t-il, réussi l'exercice d'équilibriste.

30. La question de la reconnaissance de droits au profit de l'animal est controversée. Sur le plan constitutionnel, le Conseil constitutionnel a jugé que les courses traditionnelles de taureaux ne portent atteinte à aucun droit constitutionnellement garanti : Cons. const., décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, Association Comité radicalement anti-corrida Europe et autre (Immunité pénale en matière de courses de taureaux). Pour une note de jurisprudence, voir : not. GRANGER, Marc-Antoine. De la constitutionnalité de l'exonération de la responsabilité pénale relative aux courses de taureaux. *Gazette du Palais*, 7-9 avril 2013, n°s 97 à 99, p. 20.

31. Art. 515-14 du Code civil.

32. La connaissance de la définition du chien comme arme par destination constitue d'ailleurs un aspect de la formation initiale pour l'obtention de la carte professionnelle autorisant l'exercice de la mission à l'art. L. 613-7-1 A du CSI, : art. 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} février 2023 relatif à la formation initiale et continue des agents mentionnés à l'article L. 613-7-1 A du Code de la sécurité intérieure précité.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

**Annexes 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**

Annexe 1 :

**Procédure d'intervention des agents cynophiles et de leurs
chiens sur un objet délaissé**

« La présente annexe s'applique lorsqu'un objet délaissé est découvert ou signalé à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont l'agent cynophile a la garde. Dans tous les cas, identifiés ci-dessous, où le traitement de l'objet délaissé relève des forces de sécurité intérieure territorialement compétentes qui seules peuvent saisir les services de déminage, le donneur d'ordre de l'entreprise qui emploie l'agent cynophile :

- recherche le propriétaire et apporte son appui à la mise en place d'un périmètre de sécurité défini par les forces de sécurité intérieure ;
- organise l'accueil des démineurs à leur arrivée et leur fournit toutes les informations recueillies par ses équipes et ses prestataires ;
- verse l'objet qui a donné lieu à une levée de doute par les démineurs à son service en charge des objets trouvés ou, à défaut, à celui de la commune sur le territoire de laquelle l'objet a été découvert.

I. - Si l'objet découvert présente, par sa forme, sa constitution ou

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

une inscription, un risque sérieux de contenir un objet explosif ou de représenter un péril d'une autre nature, l'objet est sans délai qualifié d'objet dangereux. Le traitement de l'objet délaissé relève alors des forces de sécurité intérieure.

II. - Si l'objet découvert ne présente pas ce risque sérieux :

1. Le donneur d'ordre procède à une qualification de l'objet dans un délai de vingt minutes, après information des forces de sécurité intérieure et mise en œuvre de mesures de précaution telles que l'éloignement des personnes des environs de l'objet.

A cette fin, un périmètre de précaution est mis en place par le donneur d'ordre, autour de l'objet délaissé afin d'assurer que l'intervention se déroule en dehors de la présence du public. A l'exception de l'agent cynophile et de son chien, des agents des forces de sécurité intérieure et des agents agissant pour le compte du donneur d'ordre, dans la limite des personnes strictement nécessaires à la mission, il est interdit à toute personne de pénétrer dans le périmètre de précaution.

2. La procédure consiste à :

a. Rechercher le propriétaire. Cette recherche peut se faire, alternativement ou cumulativement, par des annonces sonores, l'utilisation des enregistrements vidéos, le registre d'accès aux zones, ou tout autre moyen à disposition jugé utile ;

b. Déterminer les circonstances de la dépose et reconstituer le parcours du déposant par la mise en œuvre d'une enquête environnementale. Celle-ci est réalisée par le donneur d'ordre. Elle est engagée dès l'alerte, avant l'intervention de l'équipe cynotechnique, mais peut se prolonger concomitamment.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

L'enquête environnementale est constituée par tous les moyens à la disposition du donneur d'ordre. Elle peut comprendre une enquête de proximité sur place, l'interrogation des personnes présentes, l'exploitation des images vidéo existantes ou tout autre moyen à disposition pouvant y être utile.

Le donneur d'ordre prend la décision de qualification de l'objet. La conclusion de l'enquête environnementale est fondée sur des éléments factuels.

Tout comportement suspect décelé lors de l'enquête environnementale conduit immédiatement au traitement de l'objet délaissé par les forces de sécurité intérieure.

Sont qualifiés de suspects les comportements du déposant qui donnent à penser qu'il abandonne volontairement l'objet.

c. Rechercher les indices laissant supposer la présence d'explosifs, par l'intervention de l'agent cynotechnique et de son chien. A cet effet, l'agent, qui s'est assuré des éléments de l'enquête environnementale, procède toujours à une reconnaissance visuelle préalable de l'objet délaissé.

Si aucun élément permettant de qualifier l'objet ou l'environnement de suspect n'est relevé, il engage une action de recherche.

À aucun moment de l'intervention, l'agent n'est fondé à entrer directement ou indirectement en contact physique avec l'objet.

Lors de la recherche, seul un contact superficiel de la truffe du chien sur l'objet délaissé est autorisé. Toute action plus sensible (morsure, bourrage, grattage) ou toute autre forme de contact du chien avec l'objet est interdite.

En cas de marquage par le chien, ou à tout autre moment de

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

l'intervention, si un élément suspect ou dangereux est relevé, le traitement de l'objet délaissé est immédiatement transféré aux forces de sécurité intérieure. Un compte rendu verbal est immédiatement adressé au donneur d'ordre qui établit sans délai, en attendant l'arrivée des forces de sécurité intérieure, un périmètre de sécurité et fait évacuer ce périmètre de toute présence. L'agent cynophile se met, en dehors de ce périmètre, à disposition des équipes de déminage à leur arrivée.

3. Il est mis fin à l'alerte et donné avis de cette fin de procédure aux forces de sécurité intérieure si, dans un délai de vingt minutes après l'alerte :

- le propriétaire de l'objet délaissé s'est présenté et a récupéré son bien, après avoir justifié de sa propriété ; ou
- les conclusions de l'enquête environnementale n'ont pas permis de détecter un comportement suspect et celles de la détection olfactive n'ont pas mis en évidence la présence d'un explosif. L'objet peut alors être versé aux objets trouvés, le cas échéant, après passage aux rayons X.

Si l'environnement est douteux ou si l'agent cynotechnique détecte un danger ou estime que le chien ne peut travailler dans de bonnes conditions, le traitement de l'objet délaissé est transféré immédiatement aux forces de sécurité intérieure.

III. - Si le donneur d'ordre n'est pas en mesure de déployer une équipe cynophile dans un délai de vingt minutes suivant la découverte de l'objet délaissé, il en informe les forces de l'ordre. Le traitement de l'objet délaissé revient alors aux forces de sécurité

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

intérieure. »

**Annexe 2 :
Procédure d'intervention dans le cadre de la sécurisation
d'une zone**

« I. - La présente procédure est applicable à la mise en évidence de l'existence d'un risque lié à la présence de matières explosives lors de la fouille préventive d'une zone en amont d'un événement.

Elle ne peut être conduite qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont l'agent cynophile a la garde et est menée dans un délai le plus proche possible de l'événement.

II. - A tout moment de l'intervention, si un élément suspect ou dangereux est relevé, le traitement est immédiatement transféré aux forces de sécurité intérieure.

III. - Avant toute intervention de l'agent cynophile et de son chien, un périmètre de sécurité est mis en place et la zone à sécuriser et ses abords sont contrôlés afin de s'assurer qu'il n'est pas possible pour le public de s'y introduire. A compter du début de ce contrôle et jusqu'à la fin de l'intervention cynotechnique, aucun nouvel objet ou personnel autre que ceux strictement nécessaires à la sécurisation n'est autorisé dans le périmètre établi.

Le périmètre de sécurité est maintenu jusqu'à la tenue de l'événement.

IV. - Dès la mise en place du périmètre, un référent est désigné par le donneur d'ordre afin de guider l'agent cynophile et son chien dans les lieux de son intervention et de l'assister lors de la visite de sécurité.

Droit des collectivités territoriales et de la sécurité privée

V. - Lors de cette visite, le référent indique et ouvre tous les accès nécessaires à la bonne tenue de l'intervention de l'agent et de son chien et est en mesure de lui signaler les anomalies comme la présence injustifiée d'un objet ou laissant supposer une effraction. L'agent effectue une reconnaissance visuelle à la recherche d'éléments suspects laissant présager la présence d'un engin explosif ou d'un danger.

A aucun moment de l'intervention, l'agent n'est fondé à entrer directement ou indirectement en contact physique avec l'objet.

VI. - A la suite de cette reconnaissance visuelle, l'agent effectue sa recherche avec son chien sur le mobilier et l'immobilier de la zone à traiter.

Lors de la recherche, seul un contact superficiel de la truffe du chien sur l'objet délaissé est autorisé. Toute action plus sensible (morsure, bourrage, grattage) ou toute autre forme de contact du chien avec l'objet est interdite.

A la fin de son intervention, il fait un rapport au référent désigné par le donneur d'ordre. »

<i>Directeur de publication :</i>	Colonel David BIÈVRE
<i>Rédacteur en chef :</i>	Gal d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD
<i>Rédacteurs :</i>	Gal d'armée (2S) Marc WATIN-AUGOUARD Marc-Antoine GRANGER Jérôme MILLET Capitaine Océane GERRIET
<i>Équipe éditoriale :</i>	Odile NETZER

Le CREOGN n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les articles. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.