

Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011

Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, le 15 février 2011, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Sylvie ANDRIEUX, MM. Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Mmes Delphine BATHO, Marie-Noëlle BATTISTEL, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Daniel BOISSERIE, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, MM. Pierre BOURGUIGNON, François BROTTE, Alain CACHEUX, Thierry CARCENAC, Guy CHAMBEFORT, Jean-Michel CLÉMENT, Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Pascale CROZON, MM. Frédéric CUVILLIER, Pascal DEGUILHEM, François DELUGA, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Louis DUMONT, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Hervé FÉRON, Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, M. Jean-Louis GAGNAIRE, Mme Geneviève GAILLARD, MM. Jean-Patrick GILLE, Joël GIRAUD, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Mme Élisabeth GUIGOU, M. David HABIB, Mmes Danièle HOFFMAN-RISPAL, Sandrine HUREL, Françoise IMBERT, MM. Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Jack LANG, Mme Colette LANGLADE, M. Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Mme Annick LE LOCH, M. Bruno LE ROUX, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Bernard LESTERLIN, Albert LIKUVALU, François LONCLE, Jean MALLOT, Mmes Jeanny MARC, Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mme Frédérique MASSAT, M. Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme George PAU-LANGEVIN, MM. Germain PEIRO, Jean-Luc PÉRAT, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Martine PINVILLE, MM. Philippe PLISSON, François PUPPONI, Mme Catherine QUÉRÉ, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Dominique RAIMBOURG, Simon RENUCCI, René ROUQUET, Alain ROUSSET, Michel SAPIN, Jean-Louis TOURAINE, Jean-Jacques URVOAS, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Mme Marie-Hélène AMIABLE, M. François ASENSI, Mme Martine BILLARD, MM. Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Mme Marie-George BUFFET, MM. Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Mme Jacqueline FRAYSSE, MM. André GERIN, Pierre GOSNAT, Maxime GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER, Michel VAXÈS, Yves COCHET, Noël MAMÈRE, François de RUGY, Mmes Anny POURSIHOFF, Huguette BELLO et M. Alfred MARIE-JEANNE, députés,

et, le même jour, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Serge ANDREONI, Bernard ANGELS, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, M. Yannick BOTREL, Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, M. Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Claire-Lise CAMPION, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Jean DESESSARD, Mme Josette DURRIEU, MM. Jean-Luc FICHET, Bernard FRIMAT, Mme Samia GHALI, MM. Serge GODARD, Jean-Pierre GODEFROY, Didier GUILLAUME, Edmond HERVÉ, Mme Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Claude JEANNEROT, Ronan KERDRAON, Mme Virginie KLÈS, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Serge LARCHER, Jacky LE MENN, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, Rachel MAZUIR, Jean-Jacques MIRASSOU, Mme Renée NICOUX, M. François PATRIAT, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, Thierry REPENTIN, Mme Patricia SCHILLINGER, M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI, Richard YUNG, Guy FISCHER, Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Michelle DEMESSINE, MM.



Gérard LE CAM, Bernard VERA, Mmes Annie DAVID, Marie–France BEAUFILS, MM. Jean–François VOGUET, Jack RALITE, Mmes Marie–Agnès LABARRE, Brigitte GONTHIER–MAURIN, Éliane ASSASSI, Evelyne DIDIER, Mireille SCHURCH, MM. Ivan RENAR, Robert HUE, Jean–Claude DANGLOT, Mmes Isabelle PASQUET, Odette TERRADE, MM. Thierry FOUCAUD et Michel BILLOUT, sénateurs.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001–692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2001–448 DC du 25 juillet 2001 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code pénal, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2007–554 DC du 9 août 2007 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code des transports ;

Vu l'ordonnance n° 45–174 du 2 février 1945 modifiée relative à l'enfance délinquante ;

Vu la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la loi n° 83–629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité ;

Vu la loi n° 95–73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 94–352 DC du 18 janvier 1995 ;

Vu la loi n° 2003–239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2003–467 DC du 13 mars 2003 ;

Vu la loi n° 2004–575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 25 février 2011 ;

Vu les mémoires en réplique présentés par les députés et les sénateurs, enregistrés les 2 et 3 mars 2011 ;

Les rapporteurs ayant été entendus ;

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ; qu'ils contestent ses articles 1er, 4, 11, 18, 37, 38, 41, 43, 53, 58, 60, 61, 90, 92 et 101 ;

– SUR L'ARTICLE 1ER :

2. Considérant que l'article 1er dispose : « Le rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à horizon 2013 est approuvé » ;

3. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée ne peut être qualifiée de loi de programmation de sorte que son article 1er, dépourvu de caractère normatif, méconnaît la Constitution ;

4. Considérant qu'aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État » ; qu'en approuvant le rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure, l'article 1er de la loi met en oeuvre cette disposition ; que, par suite, il n'est pas contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 4 :

5. Considérant que l'article 4 de la loi déferée insère après le quatrième alinéa du 7 du paragraphe I de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 susvisée deux alinéas aux termes desquels : « Lorsque les nécessités de la lutte contre la diffusion des images ou des représentations de mineurs relevant de l'article 227-23 du code pénal le justifient, l'autorité administrative notifie aux personnes mentionnées au 1 du présent I les adresses électroniques des services de communication au public en ligne contrevenant aux dispositions de cet article, auxquelles ces personnes doivent empêcher l'accès sans délai.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de l'alinéa précédent, notamment celles selon lesquelles sont compensées, s'il y a lieu, les surcoûts résultant des obligations mises à la charge des opérateurs » ;

6. Considérant que les requérants font valoir, d'une part, que l'institution d'un dispositif de blocage des adresses électroniques donnant accès à certains sites internet constitue une mesure inappropriée voire contreproductive et d'un coût excessif au regard de l'objectif poursuivi de lutte contre la diffusion d'images pédopornographiques ; que, d'autre part, en l'absence d'autorisation judiciaire, l'atteinte portée à la liberté de communication par l'impossibilité d'accéder à ces sites serait disproportionnée ;

7. Considérant, en premier lieu, que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; qu'en instituant un dispositif permettant d'empêcher l'accès aux services de communication au public en ligne diffusant des images pornographiques représentant des mineurs, le législateur n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ; qu'en prévoyant que les surcoûts résultant des obligations mises à la charge des opérateurs seraient, s'il y a lieu, compensés, il n'a pas méconnu l'exigence constitutionnelle du bon usage des deniers publics ;

8. Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées ne confèrent à l'autorité administrative que le pouvoir de restreindre, pour la protection des utilisateurs d'internet, l'accès à des services de communication au public en ligne lorsque et dans la mesure où ils diffusent des images de pornographie infantile ; que la décision de l'autorité administrative est susceptible d'être contestée à tout moment et par toute personne intéressée devant la juridiction compétente, le cas échéant en référé ; que, dans ces conditions, ces dispositions assurent une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

– SUR L'ARTICLE 11 :

9. Considérant que l'article 11 codifie aux articles 230-6 à 230 11 du code de procédure pénale, en les modifiant, les dispositions de l'article 21 de la loi du 18 mars 2003 susvisée relatives aux fichiers d'antécédents ;

10. Considérant que les requérants soutiennent que, si, dans sa décision du 13 mars 2003 susvisée, le Conseil constitutionnel a déjà déclaré conformes à la Constitution les dispositions codifiées par l'article 11 de la loi déferée, un changement des circonstances, intervenu depuis cette décision, justifie le réexamen de ces dispositions ; qu'ils font valoir, à cet égard, que la Commission nationale de l'informatique et des libertés a, dans son rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009 sur le contrôle du Système de traitement des infractions constatées, estimé que, dans une proportion importante, les fiches de personnes mises en cause étaient inexactes et que les dispositions relatives au suivi et aux rectifications de ce fichier étaient « manifestement ineffectives », alors que le nombre de personnes enregistrées est considérable ; qu'ils dénoncent également, comme injustifiée et inintelligible, la différence de régime d'effacement des données instituée par l'article 230-8 du code de procédure pénale, entre les données collectées à l'occasion d'une procédure ayant donné lieu à un classement sans suite, selon que la décision de classement est motivée par une insuffisance de charges ou pour un autre motif ;

11. Considérant que, dans sa décision du 13 mars 2003 susvisée, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 21 ainsi que l'article 25 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure conformes à la Constitution sous les réserves mentionnées aux considérants 26, 34, 35, 38 et 43 de sa décision ; qu'il a jugé que la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux traitements en cause et que toute personne inscrite dans le fichier doit pouvoir exercer son droit d'accès et de rectification des données qui la concernent dans les conditions prévues par l'article 39 de cette loi ; que, lorsque ces données sont consultées dans le cadre d'enquêtes administratives, elles ne peuvent constituer qu'un élément de la décision prise par l'autorité administrative, sous le contrôle du juge ; que l'utilisation de ces données ne saurait permettre de remettre en cause l'acquisition de la nationalité française lorsque, en vertu de la loi, celle-ci est de plein droit ; qu'elle ne saurait pas davantage interdire le renouvellement d'un titre de séjour lorsque, en vertu de la loi, celui-ci est de plein droit ou lorsqu'il est commandé par le respect du droit de chacun à mener une vie familiale normale ; qu'enfin, s'agissant des mineurs, il appartient au décret de déterminer une durée de conservation conciliant, d'une part, la nécessité d'identifier les auteurs d'infractions et, d'autre part, celle de rechercher le relèvement éducatif et moral des mineurs délinquants ;

12. Considérant que les modifications apportées aux dispositions de l'article 21 de la loi du 18 mars 2003 susvisées à l'occasion de leur introduction aux articles 230-6 à 230-11 du code de procédure pénale renforcent le contrôle de l'autorité judiciaire sur les données enregistrées dans les fichiers d'antécédents ; que l'article 230-8 du code de procédure pénale prévoit que le procureur de la République ou le magistrat chargé de suivre la mise en oeuvre et la mise à jour des traitements se prononce, dans un délai d'un mois, sur les suites qu'il convient de donner aux demandes d'effacement ou de rectification ; que cet article prévoit également que toutes les données relatives à des personnes mises en cause et maintenues dans les fichiers d'antécédents en dépit d'une décision de relaxe, d'acquiescement, de non-lieu ou de classement sans suite, quel qu'en soit le motif, font l'objet d'une mention qui interdit l'accès à ces données dans le cadre d'une enquête administrative ; que la différence de régime de conservation des données, qui résulte de la faculté donnée au procureur de la République d'ordonner l'effacement lorsque le classement sans suite de la procédure est motivé par une insuffisance de charges, est fondée sur l'absence d'intérêt de conserver, dans ce cas, de telles données dans le fichier ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous les mêmes réserves que celles rappelées au considérant 11, les dispositions des articles 230-6 à 230-11 du code de procédure pénale, qui ne sont ni obscures ni ambiguës, sont conformes à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 18 :

14. Considérant que l'article 18 modifie l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée relatif à la vidéoprotection ; qu'il complète la liste des cas dans lesquels un tel dispositif peut être mis en oeuvre sur la voie publique par les autorités publiques compétentes ; qu'il renforce les pouvoirs de contrôle des commissions départementales de vidéoprotection et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et permet en certains cas la consultation de la « commission nationale de la vidéoprotection » ;

15. Considérant que le onzième alinéa du paragraphe II de cet article 10, tel que résultant du 1° de l'article 18 de la loi déferée, assouplit le régime encadrant la mise en oeuvre de dispositifs de vidéosurveillance par des personnes morales de droit privé ; qu'il prévoit : « Après information du maire de la commune concernée, les autres personnes morales peuvent mettre en oeuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords de leurs bâtiments et installations, dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme ou particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol » ;

16. Considérant que les b) et c) du 2° de l'article 18 permettent de déléguer à des personnes privées l'exploitation et le visionnage de la vidéosurveillance de la voie publique ; que la dernière phrase du deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 ainsi modifié dispose : « Le visionnage des images peut être assuré par les agents de l'autorité publique ou les salariés de la personne morale titulaire de l'autorisation ou par ceux des opérateurs publics ou privés agissant pour leur compte en vertu d'une convention » ; qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de ce même paragraphe III : « Lorsqu'une autorité publique ou une personne morale n'exploite pas elle-même son système de vidéoprotection de voie publique, la convention qu'elle passe avec un opérateur public ou privé est agréée par le représentant de l'État dans le département et, à Paris, par le préfet de police, après information du maire de la commune concernée, et conforme à une convention-type fixée par voie réglementaire après avis de la commission nationale prévue à l'article 10-2. Par ailleurs, les salariés de l'opérateur privé chargés de l'exploitation du système sont soumis aux dispositions du titre Ier de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, à l'exception de ses articles 3 à 3-2 et 10, et sont tenus au secret professionnel. « Lorsqu'une autorité publique n'exploite pas elle-même le système, les salariés de la personne privée qui y procèdent sous son contrôle et pour son compte ne peuvent pas avoir accès aux enregistrements des images prises sur la voie publique » ;

17. Considérant que, selon les requérants, en autorisant des personnes privées à procéder à une surveillance de la voie publique, ces dispositions constituent une délégation à ces personnes de tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté et méconnaissent les exigences constitutionnelles liées à la protection de la liberté individuelle et de la vie privée ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » ;

19. Considérant qu'en autorisant toute personne morale à mettre en oeuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords « immédiats » de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, les dispositions contestées permettent d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits ; que, par suite, doivent être déclarés contraires à la Constitution le douzième alinéa du 1° ainsi que les b) et c) du 2° de l'article 18 ; que, par voie de conséquence, le premier alinéa du 1° de l'article 18 de la loi déferée doit conduire à remplacer le seul premier alinéa du II de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 par les dix alinéas prévus par ce 1° ;

– SUR L'ARTICLE 37 :

20. Considérant que l'article 37, dans son paragraphe I, insère dans le code pénal un article 132-19-2 ; qu'en vertu de ce nouvel article, pour les délits de violences volontaires contre les personnes, aggravées à raison de leurs conséquences sur la victime, de la qualité de celle-ci ou de celle de l'auteur, du mode opératoire ou du lieu de commission de l'infraction, et prévus aux articles 222-9, 222-12 et 222-13, au 3° de l'article 222-14, au 4° de l'article 222-14-1 et à l'article 222-15-1, la peine minimale d'emprisonnement est fixée à dix-huit mois ou deux ans selon que le délit est puni de sept ou de dix ans d'emprisonnement ; qu'en vertu du même article, en considération des

circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci, la juridiction peut prononcer une peine inférieure à ces seuils ou une peine autre que l'emprisonnement ; que le paragraphe II de l'article 37 modifie l'ordonnance du 2 février 1945 susvisée afin d'étendre aux mineurs l'application de l'article 132-19-2 du code pénal ;

21. Considérant que, selon les requérants, le paragraphe I de l'article 37 est contraire aux principes de nécessité et d'individualisation des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que le paragraphe II serait également contraire au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs ;

. En ce qui concerne le paragraphe I :

22. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

23. Considérant, en premier lieu, que la disposition contestée ne s'applique qu'à des atteintes à l'intégrité physique des personnes, caractérisées par au moins une ou plusieurs circonstances aggravantes et punies d'une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement ; qu'ainsi elle n'institue le principe de peines minimales d'au moins dix-huit mois ou deux ans d'emprisonnement que pour des délits d'une particulière gravité ;

24. Considérant, en second lieu, que, dans chaque cas, la juridiction peut prononcer, par une décision spécialement motivée, une peine inférieure à ces seuils ou une peine autre que l'emprisonnement en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci ; qu'ainsi, le législateur n'a pas modifié le pouvoir de la juridiction d'ordonner, dans les conditions prévues par les articles 132-40 et 132-41 du code pénal, qu'il soit sursis, au moins partiellement, à l'exécution de la peine, la personne condamnée étant placée sous le régime de la mise à l'épreuve ; qu'il n'a pas non plus dérogé aux dispositions spéciales du second alinéa de l'article 122-1 du code pénal qui prévoient que, lorsque l'auteur de l'infraction était, au moment des faits, atteint d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ;

25. Considérant qu'il s'ensuit que le paragraphe I de l'article 37 est conforme à la Constitution ;

. En ce qui concerne le paragraphe II :

26. Considérant que l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnues par les lois de la République depuis le début du vingtième siècle ; que ces principes trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ; que, toutefois, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ; qu'en particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention ; que telle est la

portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs ;

27. Considérant qu'en instituant le principe de peines minimales applicables à des mineurs qui n'ont jamais été condamnés pour crime ou délit, la disposition contestée méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de justice pénale des mineurs ; que, par suite, le paragraphe II de l'article 37 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 38 :

28. Considérant que l'article 38 modifie les articles 221–3 et 221–4 du code pénal ; qu'il a pour effet d'étendre aux auteurs de meurtres ou d'assassinats commis « sur un magistrat, un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions », les dispositions en application desquelles la cour d'assises peut, par décision spéciale, soit porter la période de sûreté jusqu'à trente ans soit, si elle prononce la réclusion criminelle à perpétuité, décider qu'aucune des mesures énumérées à l'article 132–23 du même code ne pourra être accordée au condamné ;

29. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions, en ne retenant que la qualité des victimes à l'exclusion des circonstances dans lesquelles le crime a été commis, méconnaissent le principe de nécessité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

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

31. Considérant que, selon l'article 720–4 du code de procédure pénale, dans le cas où la cour d'assises a décidé qu'aucune des mesures énumérées à l'article 132–23 du code pénal ne pourrait être accordée au condamné à la réclusion criminelle à perpétuité, le tribunal de l'application des peines peut accorder l'une de ces mesures si le condamné a subi une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans ; que cette disposition doit être entendue comme ouvrant au ministère public et au condamné le droit de saisir le tribunal de l'application des peines ; qu'une telle procédure peut être renouvelée le cas échéant ; qu'au regard de ces prescriptions, les dispositions contestées, qu'il appartient au juge d'appliquer en cas de meurtre ou d'assassinat commis à l'occasion de l'exercice ou à raison du caractère de dépositaire de l'autorité publique, ne sont pas manifestement contraires au principe de nécessité des peines ; qu'ainsi les dispositions de l'article 38 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 41 :

32. Considérant que l'article 41 insère dans l'ordonnance du 2 février 1945 susvisée un article 8–3 aux termes duquel : « Le procureur de la République peut poursuivre un mineur devant le tribunal pour enfants selon la procédure prévue à l'article 390–1 du code de procédure pénale si des investigations supplémentaires sur les faits ne sont pas nécessaires et que des investigations sur la personnalité du mineur ont été accomplies, le cas échéant à l'occasion d'une procédure engagée dans les six mois précédents ou d'une procédure ayant donné lieu à une condamnation dans les six mois précédents.

« La convocation précise que le mineur doit être assisté d'un avocat et, qu'à défaut de choix d'un avocat par le mineur ou ses représentants légaux, le procureur de la République ou le juge des enfants font désigner par le bâtonnier un avocat d'office.

« La convocation est également notifiée dans les meilleurs délais aux parents, au tuteur, à la personne ou au service auquel le mineur est confié.

« Elle est constatée par procès-verbal signé par le mineur et la personne ou le représentant du service mentionnés à l'alinéa précédent, qui en reçoivent copie » ;

33. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions, qui permettent la convocation d'un mineur devant le

tribunal pour enfants selon des modalités de la procédure pénale applicable aux majeurs méconnaissent le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice pénale des mineurs ; qu'ils dénoncent en particulier l'absence de limite d'âge et de seuil de gravité de l'infraction poursuivie pour la mise en oeuvre de cette procédure, la possibilité d'imposer au mineur de comparaître dans un délai inférieur à dix jours ainsi que l'absence de garanties que le tribunal pour enfants dispose d'éléments d'information récents sur la personnalité du mineur ;

34. Considérant que les dispositions contestées autorisent le procureur de la République à faire convoquer directement un mineur par un officier de police judiciaire devant le tribunal pour enfants sans instruction préparatoire par le juge des enfants ; que ces dispositions sont applicables à tout mineur quels que soient son âge, l'état de son casier judiciaire et la gravité des infractions poursuivies ; qu'elles ne garantissent pas que le tribunal disposera d'informations récentes sur la personnalité du mineur lui permettant de rechercher son relèvement éducatif et moral ; que, par suite, elles méconnaissent les exigences constitutionnelles en matière de justice pénale des mineurs ; que l'article 41 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 43 :

35. Considérant que l'article 43, dans son paragraphe I, ouvre la possibilité au préfet de prendre une décision restreignant la liberté d'aller et de venir sur la voie publique des mineurs de treize ans entre vingt-trois heures et six heures, à la double condition que cette mesure soit prise dans l'intérêt des mineurs et dans le but de prévenir un « risque manifeste pour leur santé, leur sécurité, leur éducation ou leur moralité » ; que cet article, dans son paragraphe II, qui modifie l'article 15-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, prévoit que le tribunal pour enfants pourra prononcer par décision motivée, au titre des sanctions éducatives, une « interdiction pour le mineur d'aller et venir sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures sans être accompagné de l'un de ses parents ou du titulaire de l'autorité parentale, pour une durée de trois mois maximum, renouvelable une fois » ; que, dans son paragraphe III, cet article dispose que les décisions générales, prises sur le fondement du paragraphe I, et individuelles, prises sur le fondement du paragraphe II, prévoient les modalités de prise en charge du mineur et sa remise immédiate à ses parents ou à son représentant légal ; qu'il punit de l'amende prévue pour les contraventions de troisième classe le fait pour ces derniers « de ne pas s'être assurés du respect . . . de la mesure » ; que cet article, dans son paragraphe IV, impose au procureur de la République d'informer le préfet, pour qu'il saisisse le cas échéant le président du conseil général, des mesures alternatives aux poursuites et des jugements devenus définitifs lorsque ces mesures et jugements concernent des infractions commises par des mineurs résidant sur le territoire du département ;

36. Considérant que, selon les requérants, cette dernière disposition, en prévoyant une procédure spécifique d'information du préfet relative aux mesures et jugements concernant des mineurs, méconnaît le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice pénale des mineurs et, en particulier, le principe de l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge ;

37. Considérant que la disposition contestée subordonne la transmission d'informations relatives au mineur par le procureur de la République au préfet à la demande de ce dernier en vue, le cas échéant, de saisir le président du conseil général pour la mise en oeuvre d'un contrat de responsabilité parentale ; qu'elle n'a ni pour objet ni pour effet de modifier le régime de responsabilité pénale des mineurs ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge doit être rejeté ;

38. Considérant, en outre, qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration de 1789, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'il en résulte qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ; que, toutefois, à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ;

39. Considérant, en l'espèce, que le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 43 punit d'une peine

contraventionnelle le fait pour le représentant légal du mineur de ne pas s'être assuré du respect par ce dernier de la décision prévue par le paragraphe I ou le paragraphe II ; qu'en permettant de punir le représentant légal à raison d'une infraction commise par le mineur, il a pour effet d'instituer, à l'encontre du représentant légal, une présomption irréfutable de culpabilité ;

40. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 43 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ; que les autres dispositions de l'article 43 sont conformes à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 53 :

41. Considérant que l'article 53, d'une part, insère dans le code de commerce un article L. 443–2–1 et, d'autre part, modifie son article L. 443–3 ; qu'en vertu du nouvel article L. 443–2–1, est puni d'une amende de 15 000 euros « le fait, sans autorisation du producteur, de l'organisateur ou du propriétaire des droits d'exploitation d'une manifestation sportive, culturelle ou commerciale, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente, sur un réseau de communication au public en ligne, des billets d'entrée ou des titres d'accès à une telle manifestation pour en tirer un bénéfice » ; que la personne physique reconnue coupable de cette infraction encourt, en outre, la peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ; qu'en vertu de l'article L. 443–3 modifié, la personne morale déclarée responsable pénalement de la même infraction encourt, outre l'amende précitée portée au quintuple, les peines prévues à l'article 131–39 du code pénal ;

42. Considérant que les requérants soutiennent, en premier lieu, que ces dispositions placent dans le code de commerce des dispositions qui ne concernent pas seulement les commerçants ou des sociétés et ne définissent pas la notion de bénéfice ; qu'ainsi elles méconnaîtraient l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ; qu'en outre, elles seraient contraires au principe de nécessité des peines dans la mesure où elles porteraient une atteinte excessive au droit de propriété et à la liberté contractuelle des personnes physiques, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre des personnes morales ; qu'enfin, elles institueraient une rupture d'égalité devant la loi entre ceux qui revendent des billets sur un « réseau de communication au public en ligne » et ceux qui se livrent à la même opération par un autre moyen ;

43. Considérant qu'en interdisant la revente, sans accord préalable des organisateurs, de billets d'entrée ou de titres d'accès, le législateur a entendu prévenir et réprimer les éventuels troubles résultant de la mise en échec des dispositions mises en oeuvre pour certaines manifestations sportives et préserver les droits des producteurs, organisateurs ou propriétaires des droits d'exploitation d'une telle manifestation ; que, toutefois, en réprimant pour l'ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en tirer un bénéfice, le législateur s'est fondé sur des critères manifestement inappropriés à l'objet poursuivi ; que, dès lors, l'article 53 de la loi déferée méconnaît le principe de nécessité des délits et des peines ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 58 :

44. Considérant que l'article 58 de la loi déferée remplace le second alinéa de l'article L. 2241–2 du code des transports par les trois alinéas suivants : « Si le contrevenant refuse ou se déclare dans l'impossibilité de justifier de son identité, les agents mentionnés au premier alinéa du II de l'article 529 4 du code de procédure pénale en avisent sans délai et par tout moyen un officier de police judiciaire territorialement compétent.
« Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition d'un agent visé au même premier alinéa.
« Sur l'ordre de l'officier de police judiciaire, les agents peuvent conduire l'auteur de l'infraction devant lui ou bien le retenir le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle » ;

45. Considérant que les requérants font valoir que la nouvelle rédaction de l'article L. 2241-2 supprime l'obligation de diligence consistant à ne pouvoir retenir le contrevenant que le « temps strictement nécessaire à l'arrivée » de l'officier de police judiciaire ou à ce qu'il soit conduit devant lui « sur-le-champ » ; qu'ils estiment que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en n'encadrant pas suffisamment les délais pendant lesquels le contrevenant peut être retenu par les agents de transport et a ainsi privé de garanties légales les exigences constitutionnelles protectrices de la liberté individuelle et de la liberté d'aller et venir ;

46. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. – L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ;

47. Considérant que les dispositions contestées sont relatives aux pouvoirs particuliers des agents de police judiciaire adjoints exerçant leurs fonctions dans les transports publics ferroviaires ou guidés ; qu'elles prévoient la retenue du contrevenant, qui a refusé ou s'est déclaré dans l'impossibilité de justifier de son identité, « pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire » ou « le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle » ; qu'elles impliquent que l'information, par l'agent de l'exploitant, de l'officier de police judiciaire et la décision de ce dernier interviennent dans le plus bref délai possible ; que, dans ces conditions, les contraintes imposées à la personne qui n'a pas pu ou n'a pas voulu justifier sur place de son identité sont limitées à ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des fins d'intérêt général ayant valeur constitutionnelle et dont la poursuite motive la vérification d'identité ; que, par suite, les dispositions critiquées, qui ne méconnaissent pas l'étendue de la compétence du législateur, ne portent atteinte ni à la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire, ni à la liberté d'aller et venir ;

– SUR LES ARTICLES 60 ET 61 :

48. Considérant que, d'une part, l'article 60 de la loi déferée insère dans le code du sport un article L. 332-16-1 ; qu'il permet au ministre de l'intérieur d'« interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public » ; que, d'autre part, son article 61 insère dans le même code un article L. 332-16-2 ; qu'il autorise les préfets de département à « restreindre la liberté d'aller et de venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public » ; que ces mêmes articles disposent que l'arrêté du ministre ou du préfet énonce la durée de la mesure, les circonstances précises de fait qui la motivent, ainsi que son champ territorial ; qu'ils prévoient des peines d'emprisonnement, d'amende et d'interdiction judiciaire de stade en cas d'infraction à ces arrêtés ;

49. Considérant que les requérants font grief aux dispositions en cause de porter atteinte à la liberté d'aller et venir et de ne pas suffisamment encadrer les pouvoirs de police administrative conférés au ministre de l'intérieur et aux préfets ;

50. Considérant que les dispositions contestées renforcent les pouvoirs de police administrative en cas de grands rassemblements de personnes, à l'occasion d'une manifestation sportive, qui sont susceptibles d'entraîner des troubles graves pour l'ordre public ; qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de définir, à partir de critères objectifs et avec précision, les personnes ou catégories de personnes faisant l'objet des mesures de restriction de déplacement ; que ces mesures doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ; qu'elles peuvent être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé-liberté ; qu'eu égard aux objectifs que s'est assignés le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la liberté d'aller et venir et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

– SUR LES PARAGRAPHES I ET II DE L'ARTICLE 90 :

51. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 de la loi déferée : « Lorsqu'une installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut mettre les occupants en demeure de quitter les lieux » ; que le deuxième alinéa fixe à quarante-huit heures le délai d'exécution dont est assortie la mise en demeure et indique les modalités de publicité de cette dernière ; que le troisième alinéa dispose que le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage, lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que le représentant de l'État peut également saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites, lequel « statue, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures » ;

52. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les exigences constitutionnelles liées à la dignité humaine, à la garantie des droits, à la liberté d'aller et venir, au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et à la présomption d'innocence ;

53. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

54. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 précité donne au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que, dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

55. Considérant, toutefois, que les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ;

56. Considérant qu'il s'ensuit que les paragraphes I et II de l'article 90 de la loi déferée, qui constituent un ensemble indivisible, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 92 :

57. Considérant que l'article 92 de la loi déferée remplace, au premier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, la référence : « 21-1° » par la référence : « 21 » ; qu'il a pour objet d'ajouter à la liste des personnes autorisées à opérer des contrôles d'identité l'intégralité des agents de police judiciaire adjoints et, en particulier, les agents de police municipale alors que les seuls agents de police judiciaire adjoints qui peuvent actuellement y procéder dans les strictes conditions fixées par l'article 78-2 sont les fonctionnaires des services actifs de police

nationale ne remplissant pas les conditions pour être agents de police judiciaire ;

58. Considérant que les requérants estiment que l'extension à l'ensemble des agents de police judiciaire adjoints de la possibilité de procéder à des contrôles d'identité n'offre pas de garanties suffisantes contre des atteintes arbitraires à la liberté individuelle ;

59. Considérant qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en oeuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation ; que l'article 20 du code de procédure pénale fixe la liste des agents de police judiciaire chargés « de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; de constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ; de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions » ; que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire ;

60. Considérant que l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit les cas dans lesquels les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues pour être agents de police judiciaire peuvent procéder à des contrôles et des vérifications d'identité dans le cadre de leur mission de police judiciaire ou sur réquisition écrite du procureur de la République ; qu'en confiant également ce pouvoir aux agents de police municipale, qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, l'article 92 méconnaît l'article 66 de la Constitution ; que, par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 101 :

61. Considérant que l'article 101 de la loi déferée a pour objet d'insérer, après le mot : « rétention », les mots : « ou en son sein » à la dernière phrase de l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, aux termes de laquelle : « Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle » ; que l'article 101 autorise ainsi le juge des libertés et de la détention à tenir l'audience de prolongation d'une mesure de rétention administrative au-delà de quarante-huit heures dans une salle d'audience située au sein, et non plus seulement à proximité, du centre de rétention administrative ;

62. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les règles du procès équitable et les exigences de publicité des débats ;

63. Considérant que les centres de rétention administrative sont des lieux de privation de liberté destinés à recevoir les étrangers qui n'ont pas le droit de séjourner sur le territoire français dans l'attente de leur retour, volontaire ou forcé, dans leur pays d'origine ou un pays tiers ; que ces centres sont fermés au public ; que, dès lors, en prévoyant que la salle d'audience dans laquelle siège le juge des libertés et de la détention peut être située au « sein » de ces centres, le législateur a adopté une mesure qui est manifestement inappropriée à la nécessité, qu'il a rappelée, de « statuer publiquement » ; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs présentés par les requérants, l'article 101 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI DÉFÉRÉE :

. En ce qui concerne l'article 10 :

64. Considérant que l'article 10 crée un fonds de soutien à la police technique et scientifique, chargé de contribuer au financement, dans la limite de ses ressources, de l'ensemble des opérations liées à l'alimentation et à l'utilisation du fichier automatisé des empreintes digitales et du fichier automatisé des empreintes génétiques ; qu'il prévoit que ce fonds est « alimenté par un versement dont le montant est déterminé par convention en fonction de la valeur des biens restitués à l'assureur ayant indemnisé le vol desdits biens » ;

65. Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » ; que son article 13 dispose : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ;

66. Considérant que, selon le premier alinéa du paragraphe II de l'article 17 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, les fonds de concours sont constitués notamment par « des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public » ; que le dernier alinéa de ce même paragraphe dispose que l'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours « doit être conforme à l'intention de la partie versante » ; que les modalités de l'exercice des missions de police judiciaire ne sauraient toutefois être soumises à la volonté de personnes privées ; que, par suite, en créant un fonds de soutien à la police technique et scientifique et en lui affectant des contributions versées par les assureurs, l'article 10 méconnaît les exigences constitutionnelles résultant des articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789 ;

. En ce qui concerne l'article 14 :

67. Considérant que l'article 14 de la loi déferée insère dans le titre IV du livre Ier du code de procédure pénale un chapitre III consacré aux logiciels de rapprochement judiciaire et comprenant les articles 230–20 à 230–27 ; qu'aux termes de l'article 230–20 : « Afin de faciliter le rassemblement des preuves des infractions et l'identification de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale chargés d'une mission de police judiciaire peuvent mettre en oeuvre, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, des logiciels destinés à faciliter l'exploitation et le rapprochement d'informations sur les modes opératoires réunies par ces services au cours :

« 1° Des enquêtes préliminaires, des enquêtes de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire ;

« 2° Des procédures de recherche des causes de la mort ou d'une disparition prévues par les articles 74 et 74–1 » ;

68. Considérant qu'aux termes de l'article 230–21 : « Les données exploitées par les logiciels faisant l'objet du présent chapitre ne peuvent provenir que des pièces et documents de procédure judiciaire déjà détenus par les services mentionnés à l'article 230 20.

« Lorsque sont exploitées des données pouvant faire indirectement apparaître l'identité des personnes, celle-ci ne peut apparaître qu'une fois les opérations de rapprochement effectuées, et uniquement pour celles de ces données qui sont effectivement entrées en concordance entre elles ou avec d'autres informations exploitées par le logiciel » ;

69. Considérant que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le respect de la vie privée ; qu'il appartient au législateur compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant la procédure pénale, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés ;

70. Considérant que l'utilisation des logiciels de rapprochement judiciaire permet la mise en oeuvre de traitements de données à caractère personnel recueillies à l'occasion d'enquêtes judiciaires ouvertes pour toutes catégories d'infractions quelle que soit leur gravité ; qu'il appartient au législateur d'adopter les garanties de nature à assurer la conciliation entre les objectifs et principes constitutionnels précités en tenant compte de la généralité de l'application de ces logiciels ;

71. Considérant, en premier lieu, que les dispositions des articles 230–20 et suivants n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de permettre la mise en oeuvre d'un traitement général des données recueillies à l'occasion des diverses enquêtes mentionnées à l'article 230–20 ; que l'article 230–23 prévoit que, sans préjudice des pouvoirs de contrôle attribués à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le traitement de données à caractère personnel au moyen des logiciels de rapprochement judiciaire est opéré sous le contrôle du procureur de la République ou de la juridiction d'instruction compétent ; qu'ainsi, ces logiciels ne pourront conduire qu'à la mise en oeuvre, autorisée par ces autorités judiciaires, de traitements de données à caractère personnel particuliers, dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure déterminée portant sur une série de faits et pour les seuls besoins de ces investigations ;

72. Considérant, en second lieu, que le premier alinéa de l'article 230–22 dispose : « Les données à caractère personnel éventuellement révélées par l'exploitation des enquêtes et investigations mentionnées au 1° de l'article 230–20 sont effacées à la clôture de l'enquête et, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de trois ans après le dernier acte d'enregistrement » ; qu'eu égard à la possibilité ouverte par les dispositions précitées d'un enregistrement de données même liées à des faits de faible gravité, la conservation de ces données ne saurait être prolongée à l'initiative de l'enquêteur au-delà de trois ans après leur enregistrement ; que, par suite, les mots : « après le dernier acte d'enregistrement » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

73. Considérant que, sous les réserves énoncées au considérant 71 et compte tenu de la déclaration d'inconstitutionnalité partielle portant sur l'article 230–22, les dispositions de l'article 14 ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles précitées ;

. En ce qui concerne l'article 32 :

74. Considérant que l'article 32 rétablit, dans la loi du 12 juillet 1983 susvisée, un titre III relatif à l'activité privée d'intelligence économique et composé des articles 33–12 à 33–16 ; que l'article 33–12 tend à définir le champ d'application du régime des activités d'intelligence économique ; que les articles 33–13 et 33–14 subordonnent la direction d'une entreprise d'intelligence économique et l'exercice par une entreprise de cette activité respectivement à un agrément et à une autorisation délivrés par le ministre de l'intérieur ; que l'article 33–15 fixe le principe de l'interdiction faite à différentes catégories de fonctionnaires et d'agents travaillant dans les services de renseignement d'exercer cette activité durant les trois années suivant la date à laquelle ils ont cessé leurs fonctions ; que l'article 33–16 réprime les infractions aux règles précitées de peines d'amende et d'emprisonnement ainsi que de peines complémentaires d'interdiction ou de fermeture ;

75. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, ce faisant, il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure la liberté d'entreprendre et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 au rang desquelles figure le principe de légalité des délits et des peines, qui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

76. Considérant que l'article 33–13 fait entrer dans le champ d'un régime d'autorisation les activités privées de sécurité qui consistent « dans la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique, social, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales » ; qu'il dispose que l'objet de ce régime d'autorisation est de permettre à des personnes physiques ou morales « de se protéger des risques pouvant menacer leur activité économique, leur patrimoine, leurs actifs immatériels ou leur réputation » et de « favoriser leur activité en influant sur l'évolution des affaires » ou leurs « décisions » ; que l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines ; qu'il s'ensuit que l'article 33–13 et les autres dispositions créées par l'article 32 de la loi déferée, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être



déclarées contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 91 :

77. Considérant que l'article 91 de la loi déferée complète l'article 20 du code de procédure pénale ; qu'il accorde la qualité d'agent de police judiciaire aux « membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale assurant la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de la police municipale lorsque la convention prévue à l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales en dispose ainsi » ; qu'il leur donne compétence pour seconder « dans l'exercice de leurs fonctions » les officiers de police judiciaire mentionnés à l'article 16 du même code, à l'exception des maires et de leurs adjoints ;

78. Considérant que pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux considérants 59 et 60, l'article 91 de la loi déferée, qui confère la qualité d'agent de police judiciaire aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale sans les mettre à la disposition des officiers de police judiciaire, méconnaît l'article 66 de la Constitution ; qu'il doit, par suite, être déclaré contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les paragraphes III de l'article 90 et II de l'article 123 :

79. Considérant que le paragraphe III de l'article 90 de la loi déferée complète ainsi l'article 226-4 du code pénal : « Est puni des mêmes peines le fait d'occuper le domicile d'autrui, hors les cas où la loi le permet, sans l'autorisation du propriétaire ou du locataire, après s'y être introduit dans les conditions mentionnées à l'alinéa précédent, et de ne pas le quitter immédiatement à la requête du propriétaire ou du locataire » ;

80. Considérant que le paragraphe II de l'article 123 de la loi déferée complète l'article 362 du code de procédure pénale afin que le président de la cour d'assises informe les jurés lorsque la peine d'interdiction du territoire français est encourue par l'accusé et que la cour délibère pour prononcer cette peine ;

81. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

82. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes III de l'article 90 et II de l'article 123 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

83. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :



Article 1er.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure :

- l'article 10 ;
- à l'article 14, les mots « après le dernier acte d'enregistrement » figurant à l'article 230–22 du code de procédure pénale ;
- le douzième alinéa du 1° et les b) et c) du 2° de l'article 18 ;
- l'article 32 ;
- le paragraphe II de l'article 37 ;
- l'article 41 ;
- le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 43 ;
- les articles 53, 90, 91, 92 et 101 ;
- le paragraphe II de l'article 123.

Par voie de conséquence de la déclaration d'inconstitutionnalité du douzième alinéa du 1° de l'article 18, le premier alinéa de ce 1° doit être remplacé par la phrase : « Le premier alinéa du II est remplacé par dix alinéas ainsi rédigés : ».

Article 2.– Sont déclarées conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- les articles 1er et 4 ;
- à l'article 11, les articles 230–6 à 230–11 du code de procédure pénale sous les réserves rappelées au considérant 11 ;
- le surplus de l'article 14, sous les réserves énoncées au considérant 71 ;
- le paragraphe I de l'article 37 ;
- l'article 38 ;
- le surplus de l'article 43 ;
- les articles 58, 60 et 61.

Article 3.– La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 mars 2011, où siégeaient : M. Jean–Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Journal officiel du 15 mars 2011, p. 4630 (@ 3)