

Décision n° 2021-948 QPC
du 24 novembre 2021

(Société Coyote system)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 16 septembre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 453763 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la société Coyote system par Mes Yann Aguila et Guillaume Froger, avocats au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-948 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 130-11 et L. 130-12 du code de la route, dans leur rédaction issue de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le règlement délégué (UE) n° 886/2013 de la Commission du 15 mai 2013 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données et procédures pour la fourniture, dans la mesure du possible, d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers ;
- le code de la route ;
- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la société requérante par Mes Aguila et Froger, enregistrées le 30 septembre 2021 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 6 octobre 2021 ;

– les secondes observations présentées pour la société requérante par Mes Aguila et Froger, enregistrées le 21 octobre 2021 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Froger, pour la société requérante, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 16 novembre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article L. 130-11 du code de la route, dans sa rédaction issue de la loi du 24 décembre 2019 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« I. - Lorsqu’est réalisé sur une voie ouverte ou non à la circulation publique un contrôle routier impliquant l’interception des véhicules et destiné soit à procéder aux opérations prévues aux articles L. 234-9 ou L. 235-2 du présent code ou aux articles 78-2-2 ou 78-2-4 du code de procédure pénale, soit à vérifier que les conducteurs ou passagers ne font pas l’objet de recherches ordonnées par les autorités judiciaires pour des crimes ou délits punis d’au moins trois ans d’emprisonnement ou ne sont pas inscrits dans le fichier mentionné à l’article 230-19 du même code à raison de la menace qu’ils constituent pour l’ordre ou la sécurité publics ou parce qu’ils font l’objet d’une décision de placement d’office en établissement psychiatrique ou se sont évadés d’un tel établissement, il peut être interdit par l’autorité administrative à tout exploitant d’un service électronique d’aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser au moyen de ce service tout message ou toute indication émis par les utilisateurs de ce service dès lors que cette rediffusion est susceptible de permettre aux autres utilisateurs de se soustraire au contrôle.

« L’interdiction de rediffusion mentionnée au premier alinéa du présent I consiste, pour tout exploitant d’un service électronique d’aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation, à occulter, pour toutes les voies ou portions de voies qui lui sont désignées par l’autorité compétente, tous les messages et indications qu’il aurait habituellement rediffusés aux utilisateurs dans un mode de fonctionnement normal du service. La durée de

cette interdiction ne peut excéder deux heures si le contrôle routier concerne une opération prévue aux articles L. 234-9 ou L. 235-2 du présent code ou douze heures s'il concerne une autre opération mentionnée au premier alinéa du présent I. Les voies ou portions de voies concernées ne peuvent s'étendre au-delà d'un rayon de dix kilomètres autour du point de contrôle routier lorsque celui-ci est situé hors agglomération et au-delà de deux kilomètres autour du point de contrôle routier lorsque celui-ci est situé en agglomération.

« II. - L'interdiction mentionnée au I du présent article ne s'applique pas, sur le réseau routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, aux évènements ou circonstances prévus à l'article 3 du règlement délégué (UE) n° 886/2013 de la Commission du 15 mai 2013 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données et procédures pour la fourniture, dans la mesure du possible, d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers.

« III. - Les modalités de détermination des voies ou portions de voies concernées par l'interdiction mentionnée au I, les modalités de communication avec les exploitants de service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation aux fins de mise en œuvre de cette interdiction ainsi que les mesures destinées à assurer la confidentialité des informations transmises à ces exploitants sont définies par un décret en Conseil d'État ».

2. L'article L. 130-12 du même code, dans sa rédaction issue de la même loi, prévoit :

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait pour tout exploitant d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation :

« 1° De contrevenir à l'interdiction de diffusion mentionnée à l'article L. 130-11 dès lors qu'elle lui aura été communiquée dans les conditions prévues par le décret en Conseil d'État mentionné au III du même article L. 130-11 ;

« 2° De diffuser les informations qui lui auront été communiquées aux fins de mise en œuvre de cette interdiction ou de les exploiter à une autre fin que celle prévue audit article L. 130-11 ».

3. La société requérante reproche à ces dispositions de permettre à l'administration, afin de renforcer l'efficacité des contrôles routiers, d'interdire aux exploitants de systèmes électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation de rediffuser à leurs utilisateurs certaines informations.

4. Elle fait valoir, en premier lieu, que ces dispositions s'appliquent à des informations ne constituant pas un abus de la liberté d'expression et de communication et qu'elles porteraient à cette liberté une atteinte qui ne serait ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

5. La société requérante soutient, en deuxième lieu, que les dispositions renvoyées méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi en instaurant plusieurs différences de traitement injustifiées entre les exploitants de ces services, selon qu'ils sont établis ou non en France, entre leurs utilisateurs, selon le type de réseau routier qu'ils empruntent, et selon les technologies de diffusion d'informations utilisées.

6. En troisième lieu, elle considère que les dispositions renvoyées priveraient d'intérêt ces services tout en entraînant pour eux des coûts exorbitants. Il en résulterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

7. En quatrième lieu, la société requérante reproche à ces dispositions de méconnaître l'article 34 de la Constitution et le droit à la vie, faute de garantir la confidentialité de la transmission par l'administration aux exploitants de la localisation des agents publics chargés de mettre en œuvre les contrôles routiers.

8. En dernier lieu, ces dispositions méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines, compte tenu de l'insuffisante précision de l'obligation mise à la charge des exploitants, dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée.

9. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur l'article L. 130-11 et le 1° de l'article L. 130-12 du code de la route.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'expression et de communication :

10. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de*

cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer.

11. L'article 34 de la Constitution dispose : « *La loi fixe les règles concernant ... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

12. L'article L. 130-11 du code de la route prévoit que l'autorité administrative peut, à l'occasion de certains contrôles routiers, interdire aux exploitants d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser les messages et indications émis par les utilisateurs de ce service. Le 1° de l'article L. 130-12 du même code punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait pour ces exploitants de méconnaître une telle interdiction.

13. Ces dispositions, qui permettent à l'autorité administrative de priver des utilisateurs de services de communication au public en ligne de la possibilité d'échanger certaines informations, portent atteinte à la liberté d'expression et de communication.

14. En premier lieu, ces dispositions, qui ont pour objet d'éviter que les automobilistes puissent se soustraire à certains contrôles de police, poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

15. En deuxième lieu, d'une part, l'interdiction prévue par l'article L. 130-11 du code de la route ne s'applique qu'aux services électroniques dédiés spécifiquement à l'aide à la conduite et à la navigation routières. D'autre part, cette interdiction ne peut être prononcée que dans le cas de

contrôles routiers impliquant l'interception des véhicules, et pour procéder à des contrôles d'alcoolémie et de l'usage de stupéfiants, à certains contrôles d'identité, visites de véhicules et fouilles de bagages, à des recherches ordonnées par les autorités judiciaires pour des crimes ou délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement et à des vérifications concernant l'inscription des conducteurs ou passagers dans le fichier des personnes recherchées à raison de la menace qu'ils constituent pour l'ordre ou la sécurité publics ou parce qu'ils font l'objet d'une décision de placement d'office en établissement psychiatrique ou se sont évadés d'un tel établissement. Cette interdiction ne s'applique qu'à ces contrôles limitativement énumérés, au nombre desquels ne figurent pas les contrôles de vitesse.

16. En troisième lieu, la durée de l'interdiction est limitée à deux heures en cas de contrôle d'alcoolémie ou de stupéfiants, et à douze heures dans les autres cas. En outre, le périmètre de cette interdiction ne peut s'étendre au-delà d'un rayon de dix kilomètres autour du point de contrôle routier lorsque celui-ci est situé hors agglomération et au-delà de deux kilomètres en agglomération.

17. En dernier lieu, le paragraphe II de l'article L. 130-11 prévoit que sur le réseau routier national, cette interdiction ne peut porter sur les informations relatives aux événements et circonstances liés à la sécurité routière prévus à l'article 3 du règlement délégué de la Commission européenne du 15 mai 2013 mentionnée ci-dessus, c'est-à-dire celles portant sur le caractère glissant de la chaussée, la présence d'obstacle sur la route, une zone d'accident ou de travaux, une visibilité réduite, un conducteur à contresens, une obstruction non gérée ou des conditions météorologiques exceptionnelles.

18. En revanche, hors du réseau routier national, cette interdiction vise, sans exception, toute information habituellement rediffusée aux utilisateurs par l'exploitant du service. Ainsi, elle est susceptible de s'appliquer à de nombreuses informations qui sont sans rapport avec la localisation des contrôles de police. Dans ces conditions, cette interdiction porte à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée au but poursuivi.

19. Il en résulte que les mots « , sur le réseau routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, » figurant au paragraphe II de l'article L. 130-11 du code de la route méconnaissent la liberté d'expression et de communication et doivent être déclarés contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

20. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

21. En premier lieu, les systèmes d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation sont spécifiquement dédiés à la conduite et leur usage est autorisé au volant. Au regard de l'objet de la loi, les exploitants de tels systèmes sont dans une situation différente de ceux proposant d'autres services de communication au public en ligne.

22. En deuxième lieu, les dispositions contestées s'appliquent à tous les exploitants des systèmes utilisés sur le territoire français, que leur lieu d'établissement se situe en France ou à l'étranger. Elles n'instituent donc aucune différence de traitement entre ces exploitants.

23. En dernier lieu, compte tenu de la déclaration d'inconstitutionnalité mentionnée au paragraphe 19 de la présente décision, il ne saurait, en tout état de cause, être reproché aux dispositions contestées d'établir une différence de traitement entre les utilisateurs des systèmes d'aide à la conduite selon qu'ils se situent ou non sur le réseau routier national.

24. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

25. Il résulte de tout ce qui précède que, à l'exception des mots déclarés contraires à la Constitution au paragraphe 19, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent ni la liberté d'entreprendre, ni le principe d'égalité devant les charges publiques, ni l'article 34 de la Constitution, ni le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, ni le principe de légalité des délits et des peines, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

26. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

27. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « , sur le réseau routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, » figurant au paragraphe II de l'article L. 130-11 du code de la route, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, sont contraires à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions prévues au paragraphe 27 de cette décision.

Article 3. – Le reste de l'article L. 130-11 du code de la route et le 1^o de l'article L. 130-12 du même code, dans leur rédaction issue de la loi n° 2019-

1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, sont conformes à la Constitution.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 novembre 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mme Dominique LOTTIN, MM. Jacques MÉZARD et Michel PINAULT.

Rendu public le 24 novembre 2021.