

Paris, le 13 janvier 2023

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours d'au moins soixante députés contre la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Ce recours, qui critique les articles 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 et 27 de cette loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**I. Sur les dispositions contestées**

**1. Sur l'article 4**

Au titre II de son livre III, relatif aux crimes et délits contre les biens, le code pénal comprend un chapitre III relatif aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données.

Le paragraphe I de l'article 4 de la loi déferée insère dans ce chapitre un article 323-3-2 qui définit deux nouveaux délits, l'un et l'autre punis de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. Ces délits font respectivement l'objet des paragraphes I et II de l'article 323-3-2.

Le paragraphe I punit le fait, pour un opérateur de plateforme en ligne, de permettre sciemment la cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites.

Le paragraphe II punit le fait de proposer par l'intermédiaire de plateformes en ligne ou au soutien de transactions que ces plateformes permettent, des prestations d'intermédiation ou de séquestre ayant pour objet unique ou principal de mettre en œuvre, de dissimuler ou de faciliter les opérations de cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites.

Enfin, le paragraphe II de l'article 4 de la loi déferée complète l'article 706-73-1 du code de procédure pénale pour inclure les délits mentionnés à l'article 323-3-2 du code pénal dans la liste des infractions dont la poursuite, l'instruction et le jugement relèvent des règles spéciales applicables en matière de criminalité et de délinquance organisées.

Les députés requérants soutiennent que les incriminations créées par l'article 4 de la loi déferée contreviennent à l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi. Ils disent en effet redouter le risque « *d'interprétations très extensives* » de ces dispositions. Ils soutiennent également que celles-ci feraient peser une incertitude sur la licéité de certains services de communication en ligne. Ils critiquent incidemment, à l'occasion de la contestation des articles 6 à 9 de la loi déferée, la procédure d'adoption de l'article 4, au regard des dispositions du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

En premier lieu, aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

La loi déferée a pour origine le projet de loi déposé le 7 septembre 2022 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Ce projet comportait seize articles répartis en cinq titres. Le titre I<sup>er</sup> fixait les objectifs et moyens du ministère de l'intérieur au titre de la période 2023-2027. Le titre II visait à renforcer la lutte contre la cybercriminalité et tendait à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures permettant la mise en œuvre d'un réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes. Le titre III visait à améliorer l'accueil des victimes, à mieux lutter contre les violences intrafamiliales et sexistes et à protéger les personnes. Le titre IV comportait un ensemble de dispositions visant à anticiper les menaces et les crises, en renforçant la « *filière investigation* », en améliorant la « *fonction investigation* », en améliorant la réponse pénale et en prévoyant des mesures pour faire face aux crises hybrides et interministérielles. Enfin, le titre V contenait des dispositions relatives à l'outre-mer.

D'une part, l'article 4 de la loi déferée est directement en lien avec les dispositions des articles 3 et 4 du projet de loi qui formaient le chapitre I<sup>er</sup> de son titre II intitulé « *Lutte contre la cybercriminalité* ».

L'article 3 du projet de loi avait pour objet de permettre la saisie des actifs numériques dans le cadre d'enquêtes pénales, en complément de la procédure de saisie d'actifs financiers. Si la saisie d'actifs numériques peut être réalisée à l'occasion de procédures relatives à des infractions autres que celles relevant des atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données, il va de soi que les actifs numériques, tels qu'ils sont définis à l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier, sont plus particulièrement détenus par des auteurs d'infractions portant atteinte à des systèmes de traitement automatisé de données.

L'article 4 du projet de loi avait pour objet de subordonner le versement par l'assureur de responsabilité d'une indemnité en exécution d'une clause du contrat d'assurance couvrant le paiement d'une rançon par l'assuré, dans le cadre d'une extorsion commise au moyen d'une atteinte à un système de traitement automatisé de données prévue aux articles 323-1 à 323-3-1 du code pénal, à la condition que l'assuré, victime de l'extorsion, justifie du dépôt d'une plainte pénale dans le délai de 48 heures suivant le paiement de la rançon, l'objectif poursuivi étant de favoriser le déclenchement d'enquêtes de police judiciaire relatives à ce type de cyberattaques relevant d'une forme de délinquance organisée.

Un lien peut ainsi être établi entre les dispositions du projet de loi qui tendaient à lutter contre des phénomènes de criminalité organisée en matière informatique, caractérisant des atteintes à des systèmes de traitement automatisé de données prévues et réprimées par des articles du chapitre III du titre II du livre III du code pénal et les dispositions de l'article 4 de la loi adoptée qui complète le même chapitre III du titre II du livre III du code pénal afin de lutter contre les comportements d'opérateurs de plateforme en ligne et d'intermédiaires qui concourent à la commission d'infractions relevant de la cybercriminalité.

D'autre part, le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat poursuivait l'objectif de mieux lutter contre certaines formes de criminalité et de délinquance organisées, ainsi qu'en témoigne son article 8 qui complétait l'article 706-73 du code de procédure pénale pour insérer dans la liste des infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées les meurtres et les viols sériels ainsi que le délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée et autorisait la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquêtes dans le cadre de la recherche des fugitifs condamnés ou mis en cause pour des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées.

En ce qu'il crée des délits commis en bande organisée dans le contexte de l'économie numérique souterraine et les inscrit dans le même mouvement sur la liste figurant à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale, l'article 4 de la loi déferée entretient par conséquent un lien direct avec l'article 8 du projet de loi.

En deuxième lieu, si les parlementaires requérants invoquent une atteinte portée au principe de clarté de la loi, vous avez abandonné cette notion au profit d'autres normes de référence du contrôle de constitutionnalité, telles que, notamment, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 9). En matière pénale, vous jugez que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ainsi que du principe de légalité des délits et des peines, qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire (décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, cons. 10).

Au cas présent, les deux délits prévus par l'article 323-3-2 du code pénal ont été définis en des termes clairs et précis par l'article 4 de la loi déferée, de sorte qu'ils ne portent pas atteinte au principe de légalité des délits et des peines.

Le délit prévu au paragraphe I de l'article 323-3-2 est précisément défini en ce qui concerne l'auteur de l'infraction. Il ne peut en effet s'agir que d'un opérateur de plateforme en ligne. Le législateur a eu le soin de renvoyer, sur ce point, à la définition figurant à l'article L. 111-7 du code de la consommation, dont le paragraphe I qualifie d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant soit sur le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers, soit sur la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service.

L'élément matériel de l'infraction ne souffre non plus d'aucune forme d'ambiguïté. Est puni le fait de « *permettre (...) la cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites* ». Il peut s'agir de produits stupéfiants, d'armes de guerre, d'organes ou produits du corps humain, de contenus pédopornographiques ou de tout autre bien, contenu ou service dont le caractère illicite est manifeste, ce qu'il appartiendra au juge pénal de constater.

Le législateur a, de surcroît, mis une condition supplémentaire à la caractérisation de cet élément matériel, en précisant que l'infraction n'est constituée que si l'opérateur de plateforme en ligne considéré soit restreint l'accès à la plateforme en ligne aux personnes utilisant des techniques d'anonymisation des connexions, soit ne respecte pas les obligations

assignées aux opérateurs de plateforme par les dispositions du paragraphe VI de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Les techniques d'anonymisation des connexions désignent l'ensemble des outils permettant à un internaute de ne pas être identifié à partir de données personnelles, cette exigence étant directement en rapport avec l'objectif poursuivi qui est de cibler des plateformes du « dark web ». En pratique, il peut s'agir de logiciels de type « TOR », consistant à interposer des écrans successifs entre l'internaute et le site auquel il accède, ou de réseaux privés virtuels (« VPN »), ces techniques pouvant être combinées.

La référence aux obligations prévues au paragraphe VI de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique n'est pas moins claire. Il s'agit des obligations, au demeurant pénalement sanctionnées, imposées aux opérateurs de plateforme en ligne en ce qui concerne notamment la conservation des données, la publication des moyens consacrés à la lutte contre les contenus illicites et la mise en place de dispositifs de signalement des contenus illicites.

Ne peut par ailleurs qu'être écarté l'argument des parlementaires requérants tiré de ce que le juge compétent serait susceptible de se livrer à une interprétation extensive de ces éléments constitutifs. En effet, aux termes de l'article 111-4 du code pénal : « *La loi pénale est d'interprétation stricte* ». Votre jurisprudence a fait de cette règle d'interprétation un principe constitutionnel, qui découle du principe de légalité des délits et des peines (décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, cons. 11 ; décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, cons. 8).

L'infraction prévue au paragraphe I de l'article 323-3-2 du code pénal est pour le reste un délit intentionnel, ce qui résulte, d'une part, de l'usage de l'adverbe « *sciemment* », qui implique de pouvoir caractériser, chez l'auteur, la conscience de transgresser la norme pénalement sanctionnée et, d'autre part, de l'obligation pour le juge pénal de constater que l'opérateur de plateforme avait une connaissance pleine et entière qu'il référençait des contenus « *manifestement illicites* » ou qu'il mettait en relation des parties en vue de la conclusion de contrats portant sur la cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont « *manifestement illicites* ». Ainsi, le législateur n'a nullement créé un délit d'imprudence ou de négligence au sens des troisième et quatrième alinéas de l'article 121-3 du code pénal et les dispositions qu'il a adoptées ne sont aucunement de nature à introduire un doute sur la licéité des services de communication en ligne fournis par des opérateurs qui n'entrent pas dans le champ de l'infraction.

Le délit prévu au paragraphe II de l'article 323-3-2 du code pénal est également défini en des termes clairs et précis.

Il incrimine le fait, par toute personne, de « *proposer* », par l'intermédiaire de plateformes en ligne ou au soutien de transactions qu'elles permettent, des prestations d'intermédiation ou de séquestre ayant pour objet unique ou principal de mettre en œuvre, de dissimuler ou de faciliter les opérations de cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites.

Il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de l'article 4 que l'infraction a été conçue, en lien avec les services de police judiciaire spécialisés, pour cibler une catégorie particulière d'intermédiaires qui apportent un concours déterminant à la réalisation de transactions portant sur des produits, contenus ou services manifestement illicites au moyen des plateformes en ligne. Ces tiers à la transaction interviennent, moyennant le prélèvement d'une commission, pour sécuriser le paiement, en séquestrant le prix qui constitue la contrepartie de

la remise d'un bien ou d'un contenu ou de la fourniture d'un service, les fonds étant libérés après validation de la transaction par l'acquéreur ou par l'acquéreur et le vendeur.

Le délit prévu au paragraphe II de l'article 323-3-2 du code pénal ne saurait par ailleurs être regardé comme une façon d'incriminer la complicité de l'infraction prévue au paragraphe I de ce même article. Est réprimé, en effet, le seul fait de « proposer », c'est-à-dire d'offrir, des prestations d'intermédiation ou de séquestre en vue de la réalisation d'une transaction portant sur un produit, un contenu ou un service manifestement illicite, indépendamment de l'existence d'un fait principal punissable. L'infraction permet ainsi de poursuivre pénalement un intermédiaire, y compris dans des cas dans lesquels l'opérateur de plateforme en ligne n'aurait pas été condamné voire poursuivi, faute par exemple que l'élément intentionnel de l'infraction prévue au paragraphe I de l'article 323-3-2 soit caractérisé ou faute que soit remplie la condition alternative tenant à la méconnaissance des obligations prévues par les dispositions du paragraphe VI de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou à la restriction de l'accès à des personnes utilisant des techniques d'anonymisation des connexions.

Enfin, il va de soi que le délit ne sera constitué que si l'élément intentionnel de l'infraction est établi. Cet élément tient à la connaissance, par l'auteur, de ce que l'opération d'intermédiation ou de séquestre a pour seul objet ou a principalement pour objet de mettre en œuvre, de dissimuler ou de faciliter les opérations de cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites. Il reviendra au juge pénal, à partir des éléments et renseignements recueillis au cours de l'enquête, d'apprécier l'existence de l'intention ainsi définie.

## **2. Sur les articles 6, 7, 8 et 9**

Les articles 6 à 9 de la loi déferée sont relatifs à la lutte contre la cybercriminalité.

L'article 6 aggrave les peines d'emprisonnement et d'amende qui répriment les délits d'accès et de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données prévus à l'article 323-1 du code pénal.

L'article 7 donne une nouvelle rédaction de l'article 323-4-1 du code pénal. Dans sa rédaction en vigueur, cet article prévoit que les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 du même code sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis en bande organisée et à l'encontre d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par l'Etat. L'article 7 supprime la condition tenant à ce que les infractions aient été commises « à l'encontre d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par l'Etat », pour ne conserver que la circonstance aggravante de commission de l'infraction en bande organisée. Le 1° de l'article 706-73-1 du code de procédure pénale, qui rappelle la dénomination de l'infraction prévue à l'article 323-4-1 du code pénal, est modifié par coordination.

L'article 8 insère dans le code pénal un article 323-4-2 afin d'instituer une nouvelle circonstance aggravante des infractions prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 de ce code. Celles-ci seront punies de dix ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende lorsque les faits auront eu pour effet d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ou de faire obstacle aux secours destinés à faire échapper une personne à un péril imminent ou à combattre un sinistre présentant un danger pour la sécurité des personnes.

Enfin, l'article 9 complète la liste, figurant à l'article 398-1 du code de procédure pénale, des délits punis d'une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pouvant être jugés par le tribunal correctionnel statuant à juge unique, afin d'y inclure les délits d'accès et de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données prévus au premier alinéa de l'article 323-1 du code pénal. Dès lors que le paragraphe II de l'article 495 du code de procédure pénale renvoie aux infractions dont la liste figure à l'article 398-1 de ce code, ces mêmes délits pourront faire l'objet de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale.

Les députés requérants soutiennent que les articles 6 à 9 ont été introduits dans la loi déferée à l'issue d'une procédure ayant méconnu l'article 45 de la Constitution, faute que les amendements dont ils sont issus présentent un lien, même indirect, avec le texte du projet de loi initial. Ils observent également que ces amendements ont été adoptés devant la deuxième assemblée saisie, sans que la première assemblée n'ait pu se prononcer, compte tenu de la décision du Gouvernement d'engager la procédure accélérée sur le texte du projet de loi.

Les mêmes parlementaires soutiennent que l'article 7, relatif à la répression d'atteintes à un système de traitement automatisé de données commis en bande organisée, méconnaît le principe de légalité des délits et des peines, au motif que l'article 323-4 du code pénal incrimine déjà le délit d'association de malfaiteurs en vue de la commission d'atteintes à un système de traitement automatisé de données.

Les requérants soutiennent en outre que les articles 6 et 7 instituent des peines manifestement disproportionnées. Enfin, ils invoquent la violation du droit à un procès équitable résultant de l'extension du recours à l'ordonnance pénale ainsi que, succinctement, une atteinte à la liberté de communication.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, plusieurs liens existent entre les dispositions des articles 6 à 9 de la loi déferée et des articles du projet de loi déposé le 7 septembre 2022 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie.

Les articles 6 à 9 de la loi déferée qui, ainsi qu'il a été dit, intéressent la lutte contre la cybercriminalité, sont d'abord en relation avec les articles 3 et 4 du projet de loi qui avaient le même objet, particulièrement avec l'article 4 qui tendait à favoriser le déclenchement d'enquêtes pénales à la suite de faits d'extorsion commis au moyen de rançongiciels. Il est souligné, à cet égard, que la création par l'article 8 de la loi déferée de la circonstance aggravante résultant de l'exposition à un risque de mort ou de blessures tend à assurer une répression effective des faits d'extorsion commis au moyen de tels rançongiciels qui étaient visés par l'article 4 du projet de loi.

L'article 7 de la loi déferée, relatif à la commission, avec la circonstance aggravante de bande organisée, des infractions d'atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 du code pénal, est par ailleurs en lien avec l'article 8 du projet de loi initial qui comportait des dispositions relatives à d'autres infractions commises en bande organisée et élargissait le champ d'application des techniques spéciales d'enquête en matière de criminalité et de délinquance organisées.

Enfin, l'article 9, qui est relatif à des modes de jugement simplifié, est en lien avec l'article 14 du projet de loi initial qui poursuivait également l'objectif d'améliorer la réponse pénale à travers l'élargissement du recours à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

En deuxième lieu, l'article 39 de la Constitution et la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution n'imposent la présentation d'une étude d'impact, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives à la présentation des projets de loi à l'encontre de dispositions nouvelles introduites par voie d'amendement (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, cons. 7 ; décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 2).

En troisième lieu, le droit d'amendement que le Gouvernement et les parlementaires tiennent des dispositions du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragr. 6).

Si les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et celles du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, ni ces dispositions ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés devant la seconde assemblée saisie, le cas échéant peu de temps avant la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité et, notamment, qu'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis (décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 5). Tel est le cas, ainsi qu'il a été dit, des articles 6 à 9 de la loi déferée, qui sont en lien avec les articles 3, 4, 8 et 14 du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat le 7 septembre 2022.

Enfin, l'impossibilité pour le Sénat d'examiner en seconde lecture le texte du projet de loi, tel que modifié par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture, résulte nécessairement de la mise en œuvre de la procédure accélérée, prévue par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, alors au demeurant que les députés requérants n'établissent ni même n'allèguent que la décision du Gouvernement d'engager cette procédure n'aurait pas été prise régulièrement (décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, cons. 4).

En quatrième lieu, les dispositions contestées, qui se bornent à modifier le quantum de peines correctionnelles applicables en cas d'atteinte à des systèmes de traitement automatisé de données et à aménager certaines règles applicables à la procédure de jugement de ces délits, n'ont pas pour objet ou pour effet de porter atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions qui résulte de l'article 11 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « *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 cinquième lieu et ainsi que vous le rappelez régulièrement, l'article 61 de la Constitution ne vous confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais vous donne seulement compétence pour vous prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à votre examen. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il vous incombe de vous assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 14 ; décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, paragr. 65).

En l'espèce, le législateur n'a pas retenu des peines manifestement disproportionnées en aggravant, à l'article 6, les peines d'emprisonnement et d'amende qui répriment les délits d'accès et de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données, prévus à l'article 323-1 du code pénal. De même, il pouvait légitimement décider, à l'article 8, que les délits d'atteintes à des systèmes de traitement automatisé de données sont punis de dix ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende dans le cas où l'infraction a pour effet d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ou de faire obstacle aux secours destinés à faire échapper une personne à un péril imminent ou à combattre un sinistre présentant un danger pour la sécurité des personnes, par exemple lorsqu'un établissement de santé public ou privé fait l'objet d'une tentative d'extorsion au moyen d'un rançongiciel dont la mise en œuvre peut impliquer le transfert de patients vers d'autres établissements et une perte de chance de recevoir des soins urgents ou appropriés pour des patients hospitalisés. Enfin, l'article 7 ne modifie pas lui-même les peines encourues lorsque les atteintes à des systèmes automatisés de traitement de données sont commises en bande organisée mais se borne à modifier le champ d'application de cette circonstance aggravante, sans que les peines maintenues en vigueur ne soient manifestement disproportionnées à la gravité des infractions considérées.

En sixième lieu, et alors que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales (décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 6 ; décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, cons. 34), vous pourrez en tout état de cause écarter le grief tiré de ce que les délits d'atteintes à des systèmes automatisés de traitement de données commis en bande organisée, prévus à l'article 323-4-1 du code pénal, feraient double emploi avec le délit d'association de malfaiteurs en vue de la commission d'atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données, prévu à l'article 323-4 du code pénal. En effet, dans le premier cas, l'infraction aggravée par la circonstance définie à l'article 132-71 du code pénal a été perpétrée ou *a minima* tentée tandis que, dans le second cas, la loi pénale réprime un projet criminel caractérisé par des faits matériels, sans qu'un commencement d'exécution ne puisse être identifié.

En septième lieu, vous avez jugé que l'ensemble des dispositions des articles 495 à 495-6 du code de procédure pénale qui permettent au président du tribunal correctionnel de statuer par ordonnance sans débat préalable sur certains délits garantit de façon suffisante l'existence d'un procès juste et équitable. Vous avez en particulier observé que cette procédure apporte à la personne qui en fait l'objet, quant au respect des droits de la défense, des garanties équivalentes à celles dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait été directement portée devant le tribunal correctionnel (décision n° 2002-461 DC, 29 août 2002, cons. 81). Vous pourrez, pour les mêmes motifs, écarter le grief des députés requérants qui critiquent, sous l'angle de l'atteinte au droit à un procès juste et équitable, la simple faculté offerte par l'article 9 de la loi déferée de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale pour le jugement des délits prévus au premier alinéa de l'article 323-1 du code pénal.

### **3. Sur l'article 10**

L'article 230-46 du code de procédure pénale est relatif à l'enquête sous pseudonyme.

Il prévoit qu'aux seules fins de constater les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques, et lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction le justifient, les officiers ou agents de police



judiciaire agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire peuvent, s'ils sont affectés dans un service spécialisé et spécialement habilités à cette fin, procéder sous pseudonyme à certains actes d'enquête limitativement énumérés, sans en être pénalement responsables, les actes autorisés ne devant pas constituer une incitation à commettre ces infractions.

Ils peuvent ainsi : « 1° Participer à des échanges électroniques, y compris avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ; / 2° Extraire ou conserver par ce moyen les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions et tout élément de preuve ; / 3° Après autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits, acquérir tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite, ou transmettre en réponse à une demande expresse des contenus illicites ».

L'article 10 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de ce 3° en vue de prévoir que l'opération n'est autorisée par le procureur de la République ou par le juge d'instruction saisi des faits que lorsque l'objet de l'acquisition ou de la transmission est illicite.

Par ailleurs, il complète la liste des actes d'enquête susceptibles d'être réalisés sous pseudonyme. Il prévoit ainsi que les officiers ou agents de police judiciaire peuvent « 4° Après autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits, en vue de l'acquisition, de la transmission ou de la vente par les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions de tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite, mettre à la disposition de ces personnes des moyens juridiques ou financiers ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication ».

Les députés requérants estiment que l'article 10 a été introduit dans la loi déferée à l'issue d'une procédure ayant méconnu l'article 45 de la Constitution, faute que l'amendement dont il est issu présente un lien, même indirect, avec le texte du projet de loi initial.

Les mêmes parlementaires soutiennent que l'article 10 méconnaît le principe de proportionnalité des peines ainsi que, en tant qu'il ne définit pas suffisamment l'élément intentionnel de l'infraction, le principe de légalité des délits et des peines.

Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

En premier lieu, l'article 10 de la loi déferée est en lien direct ou indirect avec plusieurs articles du projet de loi initial.

Dès lors qu'il se rapporte aux enquêtes sous pseudonyme, lesquelles ne peuvent être mises en œuvre qu'en vue de la recherche des auteurs d'infractions commises « par la voie des communications électroniques », l'article 10 n'est pas dépourvu de lien avec les articles 3 et 4 du projet de loi qui étaient relatifs, ainsi que cela a été rappelé, à la lutte contre la cybercriminalité.

En tant qu'il simplifie la procédure d'enquête sous pseudonyme en dispensant l'enquêteur d'obtenir l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits dans une hypothèse déterminée, l'article 10 est également en lien étroit avec les articles 11 et 13 qui comportaient d'autres mesures de simplification de la procédure pénale et prévoyaient ainsi de dispenser le procureur de la République de délivrer des autorisations de réquisitions au cas par cas et de dispenser les services de police judiciaire d'adresser des réquisitions aux unités et services de la police technique et scientifique.

Enfin, dans la mesure où l'enquête sous pseudonyme s'apparente à une procédure d'enquête soumise à un régime particulier, un lien peut être établi avec l'article 8 du projet de loi qui ouvrirait aux officiers de police judiciaire, assistés le cas échéant des agents de police judiciaire, agissant sur instructions du procureur de la République, de mettre en œuvre certaines techniques spéciales d'enquête prévues en matière de criminalité et de délinquance organisées pour rechercher une personne en fuite faisant l'objet de poursuites pénales ou ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées.

En deuxième lieu, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines ne peut être utilement invoqué à l'appui de la contestation d'une disposition de procédure pénale. Du reste, il n'est pas allégué par les parlementaires requérants et, en tout état de cause, il ne résulte pas des dispositions contestées que le législateur aurait méconnu l'obligation qu'il tient de l'article 34 de la Constitution de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale, cette exigence s'imposant notamment, s'agissant de la procédure pénale, pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions (décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, cons. 17 ; décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, cons. 23 ; décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, cons. 10).

Il en va de même, en troisième lieu, du principe de proportionnalité des peines, les dispositions relatives à l'enquête sous pseudonyme n'instituant pas des peines ou des sanctions ayant le caractère d'une punition.

En quatrième lieu, les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus l'article 66 de la Constitution qui impose que la police judiciaire soit placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, parag. 6).

Certes, la loi déferée supprime l'autorisation préalable du procureur de la République ou du juge d'instruction lorsque l'enquêteur sous pseudonyme entend acquérir un produit, un service ou un contenu qui n'est pas illicite ou transmettre tout contenu en réponse à une demande expresse, lorsque l'objet de cette transmission n'est pas illicite.

En supprimant, au 3° de l'article 230-46 du code de procédure pénale, l'exigence d'une autorisation préalable par l'autorité judiciaire, le législateur a entendu simplifier et rendre plus efficace la procédure d'enquête sous pseudonyme, lorsque la garantie que représente une telle autorisation n'est pas nécessaire.

A l'avenir, s'il faudra toujours l'autorisation préalable d'un magistrat pour acheter des produits stupéfiants, une arme de guerre ou un contenu pédopornographique, une telle autorisation ne sera pas requise pour acheter un objet qui serait dans le commerce, un téléphone portable ou une carte SIM par exemple, ou pour transmettre un contenu qui ne serait pas illicite. Les retours d'expériences des agents des services spécialisés montrent qu'il est en effet fréquent que l'échange de produits ou contenus illicites soit précédé de l'échange de produits ou contenus licites, notamment dans toutes les enquêtes visant des activités sur une place de marché (« *market place* ») pour lesquelles de telles acquisitions sont indispensables afin de gagner la confiance des autres utilisateurs du forum (système de notation ou d'avis par les autres utilisateurs). Or la particulière réactivité qu'implique la construction d'une telle relation de confiance, quand bien même le magistrat peut délivrer l'autorisation par tout moyen, y compris par téléphone, peut s'avérer compromise lorsque l'enquêteur ne parvient pas à obtenir l'autorisation sollicitée dans un délai suffisamment bref.

Cependant, on ne saurait déduire de la suppression de l'autorisation préalable du procureur de la République ou du juge d'instruction, dans ce cas précis, que le contrôle de l'autorité judiciaire sur l'enquête réalisée sous pseudonyme et sur les enquêteurs agissant sous pseudonyme serait remis en cause.

La dispense d'autorisation *ex ante* ne fait tout d'abord pas disparaître le contrôle *ex post* par l'autorité judiciaire, ce contrôle demeurant expressément prévu par le dernier alinéa de l'article 230-46 du code de procédure pénale.

Ensuite et de manière plus générale, les dispositions contestées ne suppriment pas, d'une part, l'exigence d'une habilitation individuelle des agents qui enquêtent sous pseudonyme, qui leur est personnellement délivrée par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle les agents intéressés exercent habituellement leurs fonctions, ainsi que le prévoit l'article 2 de l'arrêté du 21 octobre 2015 pris en application de la délégation mentionnée au premier alinéa de l'article 230-46 du code de procédure pénale ni, d'autre part, les règles, prévues à l'article 16 de ce code, en matière d'habilitation des officiers de police judiciaire, ni enfin les règles relatives au contrôle, exercé par la chambre de l'instruction, de l'activité des officiers et agents de police judiciaire, en application des articles 224 à 230 du même code de procédure pénale.

En cinquième lieu, vous avez relevé, au paragraphe 155 de votre décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, que les actes pouvant être effectués sous pseudonyme en application de l'article 230-46 du code de procédure pénale sont des actes d'enquête et non des actes de procédure, que ces actes ne peuvent être accomplis que par des enquêteurs affectés dans des services spécialisés et spécialement habilités à cette fin et que l'acquisition ou la transmission d'un contenu, produit, substance, prélèvement ou service, le cas échéant illicite, doit être autorisée par le procureur de la République ou le juge d'instruction et ne peut constituer une incitation à commettre une infraction. Vous en avez déduit, au paragraphe 156 de cette décision, qu'en autorisant le recours à l'enquête sous pseudonyme aux fins de constater les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par voie de communications électroniques, le législateur n'avait pas méconnu le droit à un procès équitable.

Les garanties au vu desquelles vous avez déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 230-46 du code de procédure pénale ne sont pas modifiées par la loi déférée, à la seule exception de la suppression de l'exigence d'une autorisation préalable délivrée par le procureur de la République ou le juge d'instruction, lorsque l'enquêteur sous pseudonyme entend acquérir un produit, un service ou un contenu qui n'est pas illicite ou transmettre tout contenu en réponse à une demande expresse, lorsque l'objet de cette transmission n'est pas illicite. Pour les motifs qui ont été indiqués ci-dessus et eu égard à la portée effective de cette disposition, qui n'affecte pas la substance du contrôle exercé par l'autorité judiciaire sur la police judiciaire, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un procès équitable n'est pas davantage fondé.

#### **4. Sur les dispositions du 1° de l'article 12**

Le 1° de l'article 12 de la loi déférée insère dans le code de procédure pénale, à la suite de l'article 15-3-1 relatif au recueil des plaintes par voie électronique, un article 15-3-1-1 afin de prévoir que toute victime d'une infraction pénale peut déposer plainte et voir recueillir sa déposition par les services ou unités de police judiciaire par un moyen de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission, sans que ce moyen ne puisse pour autant lui être imposé.

Un décret en Conseil d'État définira les modalités d'application de l'article 15-3-1-1, notamment les infractions auxquelles la procédure est applicable et les modalités d'accompagnement de la victime qui y a recours. Un autre décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précisera par ailleurs les modalités de traitement des données à caractère personnel issues de la procédure de dépôt de plainte par un moyen de télécommunication audiovisuelle.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'article 12 de la Déclaration de 1789 ainsi que l'article 66 de la Constitution, dont découlerait selon eux le droit, pour toute victime d'une infraction pénale qui le souhaiterait, d'avoir un accès « physique » aux agents de la force publique. Ils estiment qu'en pratique, les victimes seront fortement incitées à recourir à ce mode de dépôt de plainte, même s'il ne revêt aucun caractère obligatoire en droit.

Ces critiques ne sauraient prospérer.

En premier lieu, selon l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits (décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, paragr. 4).

Au cas présent, l'article 15-3-1-1 du code de procédure pénale ne méconnaît en rien cette interdiction, dès lors qu'il résulte de ses termes mêmes que la plainte sera recueillie « *par les services ou unités de police judiciaire* », donc par des agents publics investis de missions de police judiciaire.

En deuxième lieu, les dispositions contestées ne sont pas de nature à méconnaître l'article 66 de la Constitution. Aucune mesure privative de liberté n'étant ici en cause, elles ne sauraient porter atteinte à la « liberté individuelle » au sens de cet article, qui s'entend du droit de ne pas être arbitrairement détenu (décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 16). L'article 15-3-1-1 du code de procédure pénale ne met pas davantage en cause le contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire.

En troisième lieu, les dispositions contestées n'affectent pas le droit à exercer un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision n°2010-62 QPC du 17 décembre 2010, cons. 11).

D'une part, il résulte des termes mêmes de l'article 15-3-1-1 du code de procédure pénale qu'il se borne à offrir aux victimes qui le désirent, sans les y obliger, la faculté d'obtenir que leur plainte soit recueillie par un moyen de télécommunication audiovisuelle, sous réserve que l'infraction pour laquelle elles entendent déposer plainte entre dans le champ des infractions, qui seront définies par le pouvoir réglementaire, auxquelles cette procédure est applicable. En adoptant les dispositions du 1° de l'article 12 de la loi déferée et à l'exact opposé de ce qui est soutenu, le législateur a en effet poursuivi l'objectif d'améliorer l'accès des victimes aux forces de police ou de gendarmerie, en leur offrant cette solution complémentaire pour déposer une plainte qui leur évite de se présenter à l'accueil d'un commissariat de police ou d'une brigade de gendarmerie.

D'autre part, le législateur a prévu que les victimes qui font usage de la faculté qui leur est ainsi offerte seront informées par l'agent chargé de recueillir leur plainte des droits mentionnés à l'article 10-2 du code de procédure pénale, parmi lesquels figurent le droit d'obtenir la réparation de leur préjudice, le droit de se constituer partie civile soit dans le cadre d'une mise en mouvement de l'action publique par le parquet, soit par la voie d'une citation directe de l'auteur des faits devant la juridiction compétente ou d'une plainte portée devant le juge d'instruction et le droit d'être, si elles souhaitent se constituer partie civile, assistées d'un avocat qu'elles peuvent choisir ou qui, à leur demande, est désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats près la juridiction compétente, les frais étant à leur charge sauf si elles remplissent les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle ou si elles bénéficient d'une assurance de protection juridique.

Enfin, il résulte des dispositions contestées que le recueil de la plainte par un moyen de communication audiovisuelle ne dispensera pas systématiquement les enquêteurs de recueillir la déposition de la victime, cette fois sans recourir à un moyen de télécommunication audiovisuelle, si la nature ou la gravité de l'infraction le justifie, ce qui relève au demeurant de l'évidence et pourra en tout état de cause être demandé par le procureur de la République ou, le cas échéant, le juge d'instruction saisi des faits ayant motivé le dépôt de plainte.

## **5. Sur l'article 14**

L'article 621-1 du code pénal, qui est issu de l'article 15 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, punit l'outrage sexiste de l'amende prévue pour les contraventions de la 4<sup>e</sup> classe (750 euros). Lorsque l'infraction est aggravée par diverses circonstances, l'amende encourue est celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe (1 500 euros).

L'article 14 de la loi déferée abroge cet article 621-1 et crée un délit, prévu et réprimé par l'article 222-33-1-1 du code pénal, d'outrage sexiste et sexuel. Cette infraction, punie d'une amende de 3 750 euros au plus et pour laquelle la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle prévue aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale pourra être mise en œuvre, correspond, pour l'essentiel, à l'ancienne contravention d'outrage sexiste aggravée.

Le délit n'est en effet constitué que si les faits sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, sur un mineur, sur une personne particulièrement vulnérable, par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice, dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou au transport public particulier ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs, en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, vraie ou supposée, de la victime ou par une personne déjà condamnée pour la contravention d'outrage sexiste et sexuel et qui commet la même infraction en état de récidive.

Il ressort en outre des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions qu'une contravention d'outrage sexiste simple, punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe, sera instituée, dans les trois mois suivant la promulgation de la loi déferée, par voie réglementaire.

Les députés requérants soutiennent que l'article 14 méconnaît le principe d'égalité devant la loi pénale en ce qu'il existerait un risque de confusion ou de superposition entre, d'une part, le délit d'outrage sexiste et sexuel et, d'autre part, les délits d'injure publique présentant un caractère discriminatoire et de harcèlement de rue à caractère sexuel, lesquels sont sanctionnés par des peines plus lourdes, notamment par une peine d'emprisonnement. Par voie

de conséquence, l'article 14 porterait atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, aux droits de la défense ainsi qu'à « *l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi* ».

Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

En premier lieu, le principe d'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente (décision n° 80-125 DC du 19 décembre 1980, cons. 5 ; décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, cons. 6 ; décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016, cons. 9 ; décision n° 2021-833 DC du 13 août 2021, paragr. 9). Ainsi que l'indique le commentaire aux cahiers de la décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2017, vous exercez dans ce domaine, qui se rapproche de la nécessité et de la proportionnalité des peines, un contrôle restreint, le plus large pouvoir d'appréciation étant reconnu au législateur pour fixer les incriminations.

En l'espèce, l'article 222-33-1-1 du code pénal prévoit expressément qu'il ne trouve à s'appliquer qu'en dehors des cas dans lesquels le délit de harcèlement sexuel, prévu et réprimé par l'article 222-33 du même code, serait constitué.

Par ailleurs, le délit d'outrage sexiste et sexuel et le délit d'injure publique discriminatoire prévu au quatrième alinéa de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ne comprennent pas les mêmes éléments constitutifs.

S'il est vrai, d'une part, que le délit d'injure publique discriminatoire est susceptible d'être commis lorsque l'injure est proférée envers une personne à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, cette circonstance étant au nombre de celles mentionnées par l'article 222-33-1-1 du code pénal, le délit d'injure discriminatoire requiert, dans tous les cas, une forme de publicité. L'infraction n'est en effet caractérisée que si elle est commise « *par l'un des moyens énoncés en l'article 23* » de la loi du 29 juillet 1881, c'est-à-dire par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, par des placards ou des affiches exposés au regard du public ou par tout moyen de communication au public par voie électronique. A l'inverse, la caractérisation du délit d'outrage sexiste et sexuel prévu par l'article 222-33-1-1 du code pénal n'implique pas d'établir l'existence d'un moyen de publicité. L'infraction peut, ainsi, être commise dans un lieu privé.

D'autre part, alors que l'injure est définie, à l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881, comme « *toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait* », l'article 222-33-1-1 du code pénal incrimine le fait « *d'imposer tout propos* » mais aussi « *tout comportement à connotation sexuelle ou sexiste qui soit porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, soit crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* ». En instituant le délit d'outrage sexiste et sexuel, le législateur a ainsi rendu possible la mise en œuvre de poursuites pénales à l'encontre de l'auteur de gestes obscènes ou de sifflets, qui ne répondent pas à la définition légale, d'interprétation stricte, de l'injure.

Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi pénale ne peut qu'être écarté et il en va de même des autres griefs soulevés par voie de conséquence.

Enfin et en tout état de cause, il est rappelé qu'à supposer même qu'un fait unique puisse relever de deux qualifications pénales distinctes et aboutir ainsi à un cumul idéal

d'infractions ou à un concours de qualifications, une telle situation se règle conformément aux solutions définies par la jurisprudence, telles qu'elles ont été précisées, en dernier lieu, par un arrêt du 15 décembre 2021 de la chambre criminelle de la Cour de cassation (Crim., 15 déc. 2021, n° 21-81.864, au Bulletin).

## 6. Sur l'article 15

L'article 15 de la loi déférée poursuit un double objectif.

D'une part, il tend à réprimer plus sévèrement les délits de violences volontaires, lorsque la victime de l'infraction est une personne titulaire d'un mandat électif public. Ces délits commis au préjudice d'élus seront passibles de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende si les violences ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours et de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende si les violences ont entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou si elles n'ont pas entraîné d'incapacité de travail.

D'autre part, l'article 15 de la loi déférée aggrave la répression de deux catégories d'infractions routières.

Les peines encourues par l'auteur d'un refus d'obtempérer prévu à l'article L. 233-1 du code de la route sont portées de deux ans à trois d'emprisonnement et de 15 000 euros à 30 000 euros d'amende. En outre, lorsqu'une peine privative de liberté a été prononcée, le droit aux réductions de peine est amoindri.

Les peines encourues par l'auteur du délit de « rodéo motorisé » prévu à l'article L. 236-1 du code de la route sont quant à elles portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis dans des circonstances exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. En outre, toute personne déclarée coupable de l'infraction, avec ou sans circonstance aggravante, pourra être condamnée à la peine complémentaire de confiscation d'un ou plusieurs véhicules lui appartenant.

Les députés requérants estiment que l'article 15 a été introduit dans la loi déférée à l'issue d'une procédure ayant méconnu l'article 45 de la Constitution, faute que l'amendement dont il est issu présente un lien, même indirect, avec le texte du projet de loi initial. Ils soulignent également que l'introduction de ces dispositions dans la loi adoptée par voie d'amendement a permis de « *faire l'impasse sur l'avis juridique du Conseil d'Etat et sur une étude d'impact fondée* ». Ils soutiennent également que l'article 15 méconnaît le principe de proportionnalité des peines, en tant qu'il rehausse le quantum des peines encourues en cas de refus d'obtempérer et de « rodéo motorisé ».

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, l'article 15, dont l'objet est d'aggraver la répression de certaines atteintes aux personnes, en l'occurrence des violences volontaires commises sur des personnes titulaires d'un mandat électif public, ainsi que la répression de certains comportements routiers dangereux pour les personnes, n'est pas dépourvu de lien avec les dispositions de l'article 7 du projet de loi initial qui, selon la même démarche et s'agissant également d'atteintes aux personnes, aggravait la répression de l'outrage sexiste en correctionnalisant l'outrage sexiste aggravé et en punissant l'outrage sexiste « simple » de l'amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe.

En deuxième lieu, l'article 39 de la Constitution et la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution n'imposent la présentation d'une étude d'impact, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives à la présentation des projets de loi à l'encontre de dispositions nouvelles introduites par voie d'amendement (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, cons. 7 ; décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 2).

En troisième lieu, le législateur a retenu, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que vous lui reconnaissez en cette matière, des peines qui ne sont pas manifestement disproportionnées par rapport aux infractions de refus d'obtempérer et de « rodéo motorisé », s'agissant de comportements qui non seulement troublent gravement l'ordre public mais aussi sont susceptibles d'exposer à un risque de mort ou de blessures graves les autres usagers de la voirie routière, les agents des forces de l'ordre ainsi que les auteurs de ces infractions eux-mêmes.

## **7. Sur l'article 16**

L'article 16 de la loi déferée poursuit un triple objet.

D'une part, et de façon à réprimer avec une grande efficacité certains phénomènes sectaires, il modifie l'article 223-15-2 du code pénal, qui est relatif au délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse, afin de prévoir que l'infraction est punie de sept ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende lorsqu'elle est commise en bande organisée par les membres d'un groupement qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités.

D'autre part, il complète la liste, dressée par l'article 706-73 du code de procédure pénale, des infractions relevant de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées, pour y inclure le crime de meurtre commis en concours avec un ou plusieurs meurtres, le crime de viol commis en concours avec un ou plusieurs viols commis sur d'autres victimes ainsi que le délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée par les membres d'un groupement qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités.

Enfin, est complété l'article 74-2 du code de procédure pénale relatif aux actes auxquels les officiers de police judiciaire, assistés le cas échéant des agents de police judiciaire, peuvent procéder, sur instructions du procureur de la République, aux fins de rechercher et de découvrir une personne en fuite, afin de permettre la mise en œuvre de certaines techniques spéciales d'enquête applicables en matière de criminalité et de délinquance organisées, lorsque la personne en fuite a fait l'objet, pour l'une des infractions mentionnées aux articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale, d'un mandat d'arrêt, d'une décision de mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ou d'une mesure analogue.

Les députés requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent portent une atteinte qu'ils jugent disproportionnée aux droits de la défense, en ce qu'elles allongeraient inutilement la liste des infractions pour lesquelles des techniques spéciales d'enquête,



notamment les règles dérogatoires en matière de garde à vue, peuvent être mises en œuvre et en ce qu'elles « ajout[er]nt de nouvelles techniques spéciales d'enquête ».

Le Gouvernement n'est pas de cet avis.

Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes, et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent le respect des droits de la défense, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 129), la liberté d'aller et venir, qui découle de son article 4, ainsi que le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, protégés par son article 2 (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 140).

En l'espèce, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre ces différentes exigences constitutionnelles.

Il convient tout d'abord d'indiquer que, contrairement à ce que les parlementaires requérants soutiennent, la loi déférée ne crée aucune technique spéciale d'enquête nouvelle. L'article 16 se borne en effet à prévoir l'application des dispositions dérogatoires en matière de criminalité et de délinquance organisées à trois infractions supplémentaires et à permettre le recours à certaines techniques spéciales d'enquête pour localiser des personnes en fuite ayant fait l'objet de poursuites ou d'une condamnation pour des infractions qui se trouvent parmi celles mentionnées aux articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale.

S'agissant de l'extension du champ d'application de l'article 706-73 de ce code, il est ensuite permis d'observer que, par votre décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014 (cons. 11 à 13), dont les termes ont ensuite été rappelés par votre décision n° 2015-508 QPC du 11 décembre 2015, vous avez estimé contraires à la Constitution les dispositions du 8° bis de l'article 706-73 qui mentionnait le délit d'escroquerie en bande organisée.

Pour juger que cette infraction aggravée, bien que punie des peines de dix ans d'emprisonnement et de 1 million d'euros d'amende, ne trouvait pas sa place dans la liste des infractions visées par l'article 706-73 du code de procédure pénale, vous avez commencé par rappeler que l'inscription d'un crime ou d'un délit dans cette liste a pour effet de permettre, lors des enquêtes ou des instructions portant sur le crime ou le délit considéré, la mise en œuvre d'une mesure de garde à vue dans les conditions dérogatoires prévues à l'article 706-88 du code de procédure pénale et le recours à ceux des pouvoirs spéciaux d'enquête ou d'instruction prévus par le titre XXV du livre IV du code de procédure pénale qui sont applicables à toutes les infractions visées par l'article 706-73. Or vous avez relevé que l'escroquerie est un délit contre les biens et que, même lorsqu'il est commis en bande organisée, ce délit n'est pas susceptible de porter atteinte en lui-même à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes. Aussi avez-vous considéré qu'en permettant de recourir à la garde à vue selon les modalités fixées par l'article 706-88 du code de procédure pénale au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ce délit, le législateur avait permis qu'il soit porté à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte qui ne pouvait être regardée comme proportionnée au but poursuivi.

En l'espèce, les trois infractions que l'article 16 de la loi déférée insère dans la liste figurant à l'article 706-73 du code de procédure pénale sont pour leur part des atteintes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, prévues et réprimées par des dispositions figurant

dans le livre II du code pénal (« *Des crimes et délits contre les personnes* »). Il en va ainsi du crime de meurtre défini à l'article 221-1 du code pénal, du crime de viol défini à l'article 222-23 de ce code et du délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée prévu au dernier alinéa de l'article 223-15-2 du code pénal.

En outre, les crimes et le délit mentionnés ci-dessus correspondent à des faits d'une particulière gravité. Point n'est besoin d'insister en ce qui concerne le meurtre commis en concours avec un ou plusieurs autres meurtres et en ce qui concerne le viol commis en concours avec un ou plusieurs autres viols commis sur d'autres victimes. Dans ces deux hypothèses, l'auteur d'au moins un premier meurtre ou d'un premier viol commet un autre meurtre ou un autre viol avant qu'il n'ait été définitivement condamné pour la première infraction, au sens de l'article 132-2 du code pénal, auquel le législateur a expressément renvoyé. Cette circonstance est propre à établir que l'auteur présente un profil de criminel réitérant particulièrement préoccupant et peut indiquer que l'intéressé a préparé son impunité ou qu'il a réussi à se soustraire à une interpellation et aux investigations diligentées par la police judiciaire à la suite de la commission du premier fait.

Le délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée prévu au dernier alinéa de l'article 223-15-2 du code pénal est également d'une particulière gravité. L'infraction doit avoir été commise, en vertu du premier alinéa de cet article, sur un mineur, une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur, une personne en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables. Le délit aggravé n'est par ailleurs constitué que s'il est commis par un groupement de type sectaire dont le but est de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent aux activités qu'il organise et qui a la nature d'une bande organisée au sens de l'article 132-71 du code pénal, c'est-à-dire d'un groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions pénales.

Pour les crimes sériels comme pour le délit prévu au dernier alinéa de l'article 223-15-2 du code pénal, il n'apparaît pas manifestement inapproprié que le législateur ait prévu le recours aux techniques spéciales d'enquête applicables en matière de criminalité et de délinquance organisées. En ce qui concerne en particulier les mouvances sectaires, les enquêteurs de police judiciaire sont fréquemment confrontés à des difficultés pour rassembler des preuves s'agissant d'organisations fonctionnant en cercle fermé et dont le mode opératoire repose précisément, ainsi que le montrent également les travaux et rapports de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), sur des techniques consistant à isoler les victimes en les coupant de leur entourage familial, social et professionnel, afin d'asseoir leur emprise sur celles-ci et en veillant, par un contrôle strict de toutes les interactions avec le monde extérieur, à ne rien laisser transparaître des activités criminelles menées, compliquant d'autant l'activité des services. Dans ce contexte, la gamme « classique » des actes d'enquête s'avère souvent insuffisante et, à l'inverse, le recours à certaines techniques spéciales d'enquête, telles la sonorisation, la captation d'images dans un lieu privé ou un lieu de vie commun à l'organisation ou encore la captation à distance de données informatiques se justifie entièrement.

## 8. Sur l'article 17

Dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur de la loi déférée, l'article 15 du code de procédure pénale dispose : « *La police judiciaire comprend : / 1° Les officiers de police judiciaire ; / 2° Les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaires adjoints ; / 3° Les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire* ».

L'article 15-1 du même code prévoit que les catégories de services ou unités dans lesquels les officiers et agents de police judiciaire exercent leurs fonctions habituelles, les modalités de création de ces services ou unités ainsi que leurs critères de compétence territoriale sont déterminés par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de la justice et du ministre intéressé.

Aux termes de l'article 16 du même code : « *Ont la qualité d'officier de police judiciaire : / (...) 2° Les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes comptant au moins trois ans de service dans la gendarmerie, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission ; / (...) 4° Les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale comptant au moins trois ans de services dans ce corps, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission* ». Le huitième alinéa du même article prévoit que les fonctionnaires mentionnés à ses 2° à 4° ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'officier de police judiciaire qu'en vertu d'une décision d'habilitation qui leur est délivrée personnellement par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient leur première affectation. Enfin, son neuvième alinéa dispose que les fonctionnaires visés au 4° ne peuvent recevoir l'habilitation délivrée par le procureur général que s'ils sont affectés soit dans un service ou une catégorie de services déterminés en application de l'article 15-1 et figurant sur une liste fixée par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, soit, à titre exclusif, dans une formation d'un service mentionnée par le même arrêté.

L'article 17 de la loi déférée abroge, pour les gendarmes mentionnés au 2° et les fonctionnaires d'un corps d'encadrement et d'application de la police nationale mentionnés au 4° de l'article 16 du code de procédure pénale, la condition d'une durée de service de trois ans au moins et modifie parallèlement le neuvième alinéa du même article afin de subordonner la délivrance de l'habilitation par le procureur général à la condition que les intéressés comptent au moins trente mois de services à compter du début de leur formation initiale, dont au moins six mois effectués dans un emploi comportant l'exercice des attributions attachées à la qualité d'agent de police judiciaire.

Il résulte de l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de ces dispositions que l'objectif poursuivi à travers la suppression de la condition d'une durée de service de trois ans est de permettre à tous les élèves policiers et gendarmes de se présenter à l'examen technique d'officier de police judiciaire (« examen OPJ ») à l'issue de leur scolarité, après avoir reçu la formation leur permettant de préparer cet examen, et en lui substituant une condition d'ancienneté dans le corps et d'expérience pour recevoir l'habilitation d'officier de police judiciaire.

Les députés requérants, qui invoquent exclusivement les articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789, estiment que ces dispositions aboutissent à une « *diminution sans précédent du temps de formation des policiers et des gendarmes pour obtenir la qualité*

*d'officier de police judiciaire* » et déplorent qu'aucune garantie ne soit apportée, notamment en termes de formation continue.

Ces critiques ne pourront qu'être écartées.

En premier lieu, selon l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits (décision n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017, paragr. 4).

En l'espèce, les dispositions contestées n'ont pas pour objet ou pour effet de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générales inhérentes à l'exercice de la force publique. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 est inopérant.

Est tout aussi inopérant, en deuxième lieu, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « *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* ».

Vous jugez que, pour se conformer au principe d'égalité devant les charges publiques, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de cette égalité (décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, cons. 47). Vous avez par ailleurs jugé que découlent de l'article 13 de la Déclaration de 1789 le principe d'une répartition de l'impôt selon la faculté contributive des redevables (décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, cons. 12) ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale (décision n° 2010-19/27 du 30 juillet 2010, cons. 9).

En revanche, et contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, vous n'avez jamais jugé qu'il résulterait de cette norme de référence que l'entretien de la force publique devrait s'entendre comme incluant la « *nécessité d'une formation* » des agents de la force publique. A cet égard, si votre décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, dont se prévalent ces parlementaires, a mentionné « *la réduction des exigences conditionnant l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire résultant des nombreuses modifications de l'article 16 du code de procédure pénale intervenues depuis trente ans* », c'est non pour dégager un nouveau principe constitutionnel, mais aux seules fins d'identifier un changement de circonstances au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, justifiant le réexamen de la conformité à la Constitution d'articles du code de procédure pénale relatifs à la garde à vue ayant été précédemment déclarés conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de l'une de vos décisions<sup>1</sup>.

En troisième lieu, l'article 17 de la loi déferée ne conduit pas à méconnaître l'article 66 de la Constitution en ce qu'il résulte de cet article que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004.

Il suffit à cet égard d'observer que le législateur a maintenu l'exigence d'une habilitation individuellement délivrée à chaque officier de police judiciaire par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient la première affectation de l'agent, que la délivrance de cette habilitation est subordonnée à la réussite à un examen technique constatée par une commission administrative dont le jury est présidé par le procureur général près la Cour de cassation ou son délégué choisi parmi les avocats généraux près cette Cour et dont la composition ménage une place égale aux magistrats judiciaires et aux représentants de la police nationale et de la gendarmerie nationale<sup>2</sup>, et que l'ensemble des règles prévues au dernier alinéa de l'article 16 du code de procédure pénale en matière de retrait et de suspension de l'habilitation par l'autorité judiciaire demeurent intactes, ainsi d'ailleurs que celles de l'article 12 de ce code, relatives à l'exercice de la police judiciaire sous la direction du procureur de la République, et celles de son article 13, qui prévoient que la police judiciaire est placée, dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction conformément aux articles 224 et suivants du même code.

Enfin et en tout état de cause, la suppression de la condition d'une durée de service de trois dans la gendarmerie nationale ou dans la police nationale avant d'obtenir la qualité d'officier de police judiciaire ne conduit pas à ce que cette qualité soit attribuée à des policiers ou à des gendarmes qui n'auraient aucune expérience de terrain ou qui n'auraient pas reçu de formation adéquate. La loi déferée a en effet prévu que le procureur général ne pourrait délivrer l'habilitation individuelle qu'à des agents des forces de l'ordre comptant au moins trente mois de services à compter du début de leur formation initiale, dont au moins six mois effectués dans un emploi comportant l'exercice des attributions attachées à la qualité d'agent de police judiciaire. Le procureur général sera ainsi mis en mesure de se prononcer sur la demande tendant à la délivrance de l'habilitation au vu de cette première expérience de terrain.

En outre, la modification législative s'inscrit dans le contexte d'une réforme de la formation initiale des élèves fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale et des élèves gendarmes. Il est en effet apparu au législateur qu'il était pertinent que la « formation OPJ » intervienne dès le stade de la formation initiale, en complément des autres apprentissages théoriques et pratiques dispensés aux futurs policiers et gendarmes, alors que cette formation est sanctionnée par un examen technique dont le programme des épreuves, défini à l'article A5 du code de procédure pénale, couvre des sujets importants tels que la définition des autorités investies par la loi de missions de police judiciaire, le régime des enquêtes de police judiciaire, l'instruction préparatoire, le contrôle de la mission de police judiciaire, l'exécution des décisions de justice, la loi pénale, l'infraction pénale, les principaux crimes et délits contre les personnes, contre les biens et contre la Nation, l'Etat et la paix publique, les libertés individuelles et la vie privée et les libertés d'expression collective.

## **9. Sur l'article 18**

L'article 18 crée la fonction d'assistant d'enquête.

Il complète à cette fin l'article 15 du code de procédure pénale pour préciser que la police judiciaire comprend, aux côtés des officiers de police judiciaire, des agents de police judiciaire, des agents de police judiciaire adjoints et des fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire, les assistants d'enquête.

---

<sup>2</sup> Articles R.7 et R.8 du code de procédure pénale.

L'article 18 insère par ailleurs, dans le même code, un article 21-3 qui définit le rôle, précise les conditions de formation et de recrutement et énumère les attributions susceptibles d'être déléguées aux assistants d'enquête.

L'article 21-3 dispose que les assistants d'enquête sont recrutés parmi les militaires du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, les personnels administratifs de catégorie B de la police nationale et de la gendarmerie nationale et les agents de police judiciaire adjoints de la police nationale et de la gendarmerie nationale ayant satisfait à une formation sanctionnée par un examen certifiant leur aptitude à assurer les missions que la loi leur confie.

Ils ont pour mission de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers et les agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale, aux seules fins d'effectuer, à la demande expresse et sous le contrôle de l'officier de police judiciaire ou, lorsqu'il est compétent, de l'agent de police judiciaire, un certain nombre d'actes de procédure et d'en établir les procès-verbaux.

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités d'application de ces dispositions. Le paragraphe III de l'article 18 prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du décret d'application, un rapport d'évaluation des nouvelles dispositions.

Les députés requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent les articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789 ainsi que l'article 66 de la Constitution. Ils critiquent notamment l'absence de « formation dédiée », la circonstance que les assistants d'enquête ne seraient pas placés sous le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire et l'absence d'encadrement suffisant des missions qui leur sont confiées, notamment en ce qui concerne la transcription d'interceptions de correspondances émises par la voie de communications électroniques.

Ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu et pour les motifs indiqués en ce qui concerne l'article 17 de la loi déferée, la critique présentée sous l'angle de la méconnaissance des articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789 ne peut qu'être écartée. Il est seulement souligné que les agents d'enquête ne sont pas des agents d'enquête privés, mais des agents publics chargés par la loi de certaines fonctions de police judiciaire.

En second lieu, 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. Vous jugez que cette exigence 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 d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes (décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, paragr. 6).

En l'espèce, il résulte clairement de l'article 21-3 du code de procédure pénale que le législateur n'a pas confié des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle aux assistants d'enquête, mais a seulement entendu leur confier des attributions précisément et limitativement définies, dont l'accomplissement ne requiert de la part des intéressés aucune capacité d'initiative et qu'ils ne pourront mettre en œuvre qu'à la demande expresse de l'officier de police judiciaire ou, lorsqu'il est compétent, de l'agent de police judiciaire. Les assistants d'enquête exerceront par conséquent des fonctions subordonnées.

Leurs attributions se limiteront aux actes suivants : convoquer un témoin ou une victime pour audition (1°), notifier leurs droits aux victimes (2°), établir des réquisitions préalablement autorisées par un magistrat (3°), informer de la mesure de garde à vue les proches ou l'employeur de la personne qui fait l'objet de la mesure (4°), requérir un médecin pour qu'il examine une personne placée en garde à vue (5°), informer l'avocat de la personne placée en garde à vue de la nature et de la date présumée de l'infraction sur laquelle porte l'enquête (6°), délivrer une convocation devant le tribunal correctionnel préalablement décidée par le procureur de la République (7°), enfin, transcrire des enregistrements issus d'interceptions de correspondances émises par la voie de communications électroniques (8°).

Le législateur a prévu que les assistants d'enquête rendraient compte aux officiers et agents de police judiciaire mandants des difficultés rencontrées dans l'exécution des missions qui leur sont confiées, cette information devant être immédiate en cas d'impossibilité pour l'assistant d'enquête de prévenir les personnes mentionnées aux 1° et 4° à 6° de l'article 21-3.

Il est précisé, s'agissant des actes de réquisitions mentionnés au 3° de l'article 21-3, que le membre de phrase « *lorsqu'elles concernent des enregistrements issus de système de vidéoprotection* » ne s'applique qu'aux réquisitions prévues aux articles 60-1 et 77-1-1 du code de procédure pénale, les réquisitions mentionnées aux articles 60, 60-3, 77-1 et 99-5 pouvant avoir un objet plus large. Quoiqu'il en soit, des réquisitions ne pourront être délivrées par des assistants d'enquête qu'à la demande expresse de l'officier ou de l'agent de police judiciaire et pour autant que le procureur de la République ou le juge des libertés et de la détention aura délivré une autorisation préalable.

Quant au rôle confié aux assistants d'enquête, en application du 8° de l'article 21-3, en matière de transcription des enregistrements issus d'interceptions de correspondances émises par la voie de communications électroniques, il convient d'indiquer qu'il reviendra à l'officier de police judiciaire ou à l'agent de police judiciaire, après avoir procédé à l'écoute des enregistrements, de signaler à l'assistant d'enquête les parties de ces enregistrements (« de la minute *x* à la minute *y* ») présentant un intérêt pour la manifestation de la vérité eu égard à l'objet de l'enquête, afin que l'assistant d'enquête en assure la transcription et remette le procès-verbal correspondant à l'officier ou à l'agent de police judiciaire qui s'assurera de la conformité de la retranscription aux propos échangés lors de la conversation interceptée et qu'il avait lui-même écoutée. Il importe sur ce point de rappeler que les enregistrements ne seront pas détruits mais placés sous scellés pour permettre que, le cas échéant, en cas de mise en mouvement de l'action publique, si la personne mise en cause contestait la validité de la retranscription, la juridiction d'instruction ou de jugement puisse procéder à l'écoute des bandes enregistrées.

Les assistants d'enquête qui, contrairement à ce qu'indiquent les députés requérants, devront avoir satisfait à une formation sanctionnée par un examen certifiant leur aptitude à assurer les missions que la loi leur confie, prêteront serment à l'occasion de leur affectation, selon une formule qui sera définie par le pouvoir réglementaire.

Les intéressés seront toujours placés sous le contrôle direct d'officiers de police judiciaire ou sous le contrôle direct d'agents de police judiciaire, ces derniers étant eux-mêmes placés sous le contrôle direct des officiers de police judiciaire, qu'ils sont chargés de seconder.

Au demeurant, il est observé que certaines attributions ne pourront être mises en œuvre par les assistants d'enquête qu'au vu d'une autorisation délivrée par le procureur de la République ou le juge des libertés et de la détention, notamment celles qui sont mentionnées aux 3° et 7° de l'article 21-3.

En outre et dans la mesure où la loi déferée complète l'article 15 du code de procédure pénale pour préciser que la police judiciaire comprend les assistants d'enquête, seront de plein droit applicables aux intéressés les dispositions de l'article 12 de ce code, relatives à l'exercice de la police judiciaire sous la direction du procureur de la République, et celles de son article 13, qui prévoient que la police judiciaire est placée, dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction conformément aux articles 224 et suivants du même code. En témoigne, notamment, la modification de l'article 230 de ce code à laquelle procède le 8<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 18 de la loi déferée, en ce qui concerne le contrôle de la chambre de l'instruction sur l'activité des fonctionnaires civils et des militaires, officiers et agents de police judiciaire, pris en cette qualité.

Enfin, si vous le jugiez nécessaire, votre décision pourrait rappeler, comme vous l'aviez fait au paragraphe 27 de la décision n<sup>o</sup> 2017-695 QPC du 29 mars 2018 en ce qui concerne des dispositions législatives déléguant des missions de palpations de sécurité et d'inspection des bagages à des agents de sécurité privé, qu'il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur les assistants d'enquête par les officiers de police judiciaire.

## **10. Sur l'article 20**

L'article 20 de la loi déferée poursuit un double objet.

En premier lieu, il modifie l'article 55-1 du code de procédure pénale, applicable à l'enquête de flagrance, dont les deux premiers alinéas prévoient respectivement que l'officier de police judiciaire peut procéder ou faire procéder sous son contrôle, sur toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits en cause ou sur toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction, à peine de sanctions pénales en cas de refus de cette dernière, d'une part, à des opérations de prélèvements externes nécessaires à la réalisation d'examens techniques et scientifiques de comparaison avec les traces et indices prélevés pour les nécessités de l'enquête, d'autre part, à des opérations de relevés signalétiques nécessaires à l'alimentation et à la consultation des fichiers de police.

L'article 20 complète ces dispositions afin de prévoir que l'officier de police judiciaire peut également procéder ou faire procéder, sous son contrôle, aux opérations permettant l'enregistrement, la comparaison et l'identification des traces et des indices ainsi que des résultats des opérations de relevés signalétiques dans les fichiers de police, selon les règles propres à chacun de ces fichiers.

En second lieu, l'article 20 modifie l'article 60 du code de procédure pénale, relatif aux constatations et aux examens techniques ou scientifiques qui peuvent être réalisés au cours de l'enquête de flagrance par toutes personnes qualifiées auxquelles l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire décide d'avoir recours.

Il prévoit que, lorsqu'ils sont sollicités à cet effet par l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, par l'agent de police judiciaire, les services ou organismes de police technique et scientifique de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent directement procéder à des constatations et à des examens techniques ou scientifiques relevant de leur compétence, sans qu'il soit nécessaire d'établir une réquisition à cette fin. Les agents en fonction dans ces services ou organismes de police technique et scientifique de la police



nationale et de la gendarmerie nationale seront par ailleurs dispensés de prêter, par écrit, serment d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et conscience.

L'article 60-3 du code de procédure pénale est également modifié pour étendre aux services ou organismes de police technique et scientifique de la police nationale et de la gendarmerie nationale la faculté de réaliser les opérations d'ouverture de scellés d'objets qui sont le support de données informatiques pour réaliser une ou plusieurs copies afin de permettre leur exploitation sans porter atteinte à leur intégrité, dans les conditions prévues à l'article 60, c'est-à-dire sans avoir à être spécialement requis ni avoir à prêter serment par écrit.

L'ensemble de ces règles sont rendues applicables à la procédure d'enquête préliminaire ainsi qu'à la procédure d'instruction préparatoire.

Les députés requérants soutiennent que l'article 20 méconnaît le principe de séparation des pouvoirs consacré par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ainsi que le droit au respect de la vie privée qui découle de l'article 2 de cette Déclaration. Ils estiment que l'article 20 aurait pour objet ou pour effet de donner un fondement légal au recours à des opérations de reconnaissance faciale.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le respect de la vie privée. Il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il lui revient notamment 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 (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 19 et 20).

En l'espèce, les dispositions du 1° du I de l'article 20 de la loi déferée qui modifient l'article 55-1 du code de procédure pénale ne portent pas au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne serait pas nécessaire ou proportionnée.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article 55-1 prévoit seulement que l'officier de police judiciaire peut procéder, ou faire procéder sous son contrôle, à des prélèvements externes, comme des prélèvements d'empreintes digitales, ainsi qu'à des relevés signalétiques, comme des photographies d'identité judiciaire, ces opérations étant nécessaires à l'alimentation et à la consultation des fichiers de police selon les règles propres à chacun de ces fichiers.

L'objet de l'article 20 de la loi déferée est de prévoir que, pour les nécessités de l'enquête, l'officier de police judiciaire peut non seulement réaliser ou faire réaliser ces prélèvements externes et relevés signalétiques mais aussi procéder ou faire procéder sous son contrôle aux opérations permettant l'enregistrement des prélèvements et relevés dans les fichiers de police, ainsi qu'aux opérations permettant la comparaison des traces et des indices prélevés sur les lieux de la commission d'une infraction pénale, par exemple des traces papillaires, avec les résultats des opérations de prélèvements externes réalisés sur des témoins et des suspects et avec les relevés signalétiques enregistrés dans les fichiers de police, selon les règles propres à chacun de ces fichiers, en vue de permettre l'identification des auteurs d'infractions.

Il s'agit, autrement dit, de donner une assise juridique à des opérations d'identification judiciaire qui vont au-delà de la simple alimentation des fichiers de police, notamment du fichier dénommé « traitement des antécédents judiciaires » (« TAJ »).

Contrairement à ce qu'affirment les parlementaires requérants, les dispositions contestées n'ont pas pour objet ou pour effet de mettre en œuvre un dispositif de reconnaissance faciale ni de légaliser la mise en œuvre de systèmes de traitement automatisé de données reposant sur la technologie de la reconnaissance faciale.

Certes, et ainsi que vous l'aviez relevé au paragraphe 10 de votre décision n° 2017-670 QPC du 27 octobre 2017 par laquelle vous vous êtes prononcés sur la conformité à la Constitution de l'article 230-8 du code de procédure pénale, l'article R. 40-26 de ce code prévoit, à son seizième alinéa, que peut être enregistrée dans le fichier TAJ la photographie de la personne mise en cause « *comportant des caractéristiques techniques permettant de recourir à un dispositif de reconnaissance faciale (photographie du visage de face)* ».

Toutefois, d'une part, les dispositions contestées ne modifient pas les finalités et modalités d'accès au fichier TAJ. Le législateur a d'ailleurs eu le soin de rappeler que les opérations d'enregistrement dans les fichiers de police, de comparaison et d'identification mentionnées à l'article 55-1 du code de procédure pénale auront lieu « *selon les règles propres à chacun de ces fichiers* ». Seront par suite applicables, en ce qui concerne les fichiers d'antécédents, l'ensemble des dispositions des articles 230-6 à 230-11 et R. 40-23 à R. 40-34 du code de procédure pénale.

Or le Gouvernement observe que, saisi d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir des dispositions du seizième alinéa de l'article R. 40-26 du code de procédure pénale, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé, par une décision du 11 avril 2014 (CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies, 11 avril 2014, *Ligue des droits de l'homme*, n° 360759, aux Tables du recueil), que la collecte, la conservation et la consultation de photographies, dans le respect des garanties prévues par la loi du 6 janvier 1978, justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur, ne portent pas, en elles-mêmes, une atteinte excessive à la protection de la vie privée garantie par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Conseil d'Etat a également relevé que les modalités de recueil, de consultation et de traitement de ces données, dans les conditions définies par les dispositions réglementaires contestées, étaient de nature à garantir l'efficacité de la constatation des infractions à la loi pénale, du rassemblement des preuves de ces infractions et de la recherche de leurs auteurs. Il en a conclu que la collecte des photographies numérisées des personnes mises en cause, ou faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort ou d'une disparition était, compte tenu des restrictions et précautions dont ce traitement est assorti, adéquate, pertinente et non excessive par rapport aux finalités légitimes du traitement institué par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Saisi plus récemment d'une demande d'abrogation des dispositions du seizième alinéa de l'article R. 40-26 du code de procédure pénale, le Conseil d'Etat l'a rejetée en observant que l'enregistrement dans le fichier TAJ d'une photographie des personnes mises en cause comportant les données biométriques nécessaires à la mise en œuvre d'un dispositif de reconnaissance faciale a pour objet de permettre aux agents habilités à accéder à ce traitement et à procéder à ces opérations d'identifier une personne à partir de l'image de son visage, grâce à une recherche automatisée et, le cas échéant, d'exploiter les informations de la fiche correspondante dans le TAJ, pour les finalités mentionnées à l'article 230-6 du code de procédure pénale. Il a également relevé qu'eu égard au nombre de personnes mises en cause

enregistrées dans ce traitement, qui s'élève à plusieurs millions, il était matériellement impossible aux agents compétents de procéder manuellement à une telle comparaison, de surcroît avec le même degré de fiabilité que celui qu'offre un algorithme de reconnaissance faciale correctement paramétré. Or il a estimé qu'une telle identification à partir du visage d'une personne et le rapprochement avec les données enregistrées dans le TAJ pouvaient s'avérer absolument nécessaires à la recherche des auteurs d'infractions et à la prévention des atteintes à l'ordre public, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle. Il en a déduit que l'enregistrement des données litigieuses dans ce traitement répondait à la condition de nécessité absolue posée par les dispositions de l'article 88 de la loi du 6 janvier 1978, pris pour l'application de l'article 10 de la directive 2016/680 (UE) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données. La même décision rappelle, de manière exhaustive, l'ensemble des garanties prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables au fichier TAJ (CE, 10<sup>ème</sup> chambre, 26 avril 2022, *Association La Quadrature du net*, n° 442364).

En second lieu, ne peut en tout état de cause qu'être écarté le grief, au demeurant succinctement développé, tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs par les dispositions du a) du 2° et du b) du 3° du paragraphe I de l'article 20 de la loi déférée, qui se bornent à supprimer l'obligation pour l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, par l'agent de police judiciaire, d'établir une réquisition afin que les services ou organismes de police technique et scientifique de la police nationale et de la gendarmerie nationale procèdent à des constatations et à des examens techniques ou scientifiques relevant de leur compétence, dès lors qu'il ne sont en cause que des réquisitions entre services de police ou de gendarmerie.

## **11. Sur l'article 21**

Le paragraphe I de l'article 21 de la loi déférée insère dans le code de procédure pénale un article 15-5 qui prévoit que seuls les personnels spécialement et individuellement habilités à cet effet peuvent procéder à la consultation de traitements de données au cours d'une enquête ou d'une instruction, que la réalité de cette habilitation spéciale et individuelle peut être contrôlée à tout moment par un magistrat, à son initiative ou à la demande d'une personne intéressée, et que l'absence de la mention de cette habilitation sur les différentes pièces de procédure résultant de la consultation de ces traitements n'emporte pas, par elle-même, nullité de la procédure.

Le paragraphe II de l'article 21 introduit une disposition analogue dans le code des douanes.

Les députés requérants soutiennent qu'en adoptant ces dispositions, le législateur n'a pas exercé pleinement la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, dès lors qu'il s'est abstenu d'encadrer suffisamment les conditions dans lesquelles les agents mentionnés à l'article 15-5 du code de procédure pénale peuvent procéder à la consultation de traitements automatisés de données dans l'exercice de leurs fonctions. Ils soutiennent également que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent le droit au respect de la vie privée, en ce qu'elles reviennent à introduire une « présomption d'habilitation » des agents procédant à la consultation de traitements automatisés de données, alors que la Cour de cassation a jugé que, lorsqu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'agent ayant consulté les fichiers d'empreintes digitales était expressément habilité à cet effet, la procédure tendant à la prolongation de la

rétention administrative d'un étranger en situation irrégulière sur le territoire national se trouve entachée d'une nullité d'ordre public, sans que l'étranger qui l'invoque ait à démontrer l'existence d'une atteinte portée à ses droits<sup>3</sup>.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

En premier lieu, il est souligné que les dispositions contestées de la seconde phrase du second alinéa de l'article 15-5 du code de procédure pénale ont pour seul objet d'éviter que le juge ne prononce l'annulation d'une procédure d'enquête ou de certains procès-verbaux d'une telle procédure au seul motif que celle-ci ne fait pas mention de l'habilitation spéciale et individuelle requise pour la consultation de traitements de données au cours d'une enquête ou d'une instruction, alors que l'agent qui a procédé à la consultation était effectivement titulaire de cette habilitation.

Elles reviennent par conséquent à permettre à la partie poursuivante d'administrer la preuve, devant le juge, que l'agent était effectivement habilité, dans le cas où la procédure ne fait pas mention de cette habilitation. *A contrario*, en l'absence d'habilitation de l'agent, les actes d'enquête demeureront entachés de nullité.

Il résulte de ce qui précède que l'article 21 n'affecte pas la substance du droit au respect de la vie privée.

En deuxième lieu, le législateur n'a pas méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et les règles concernant la procédure pénale en posant le principe d'une obligation pour les personnels procédant à la consultation de traitements au cours d'une enquête ou d'une instruction de disposer d'une habilitation spéciale et individuelle à cet effet et en permettant que la réalité de cette habilitation spéciale et individuelle soit contrôlée à tout moment par un magistrat, à son initiative ou à la demande d'une personne intéressée, tout en prévoyant que l'absence de la mention de cette habilitation sur les différentes pièces de procédure résultant de la consultation de ces traitements n'emporte pas, par elle-même, nullité de la procédure.

En adoptant ces dispositions, le législateur ne saurait être regardé comme ayant créé une « présomption d'habilitation », ainsi qu'il est soutenu.

En outre, il est rappelé que les règles applicables aux fichiers de police ne sont pas modifiées par l'article 21 de la loi déferée.

En troisième lieu, les dispositions contestées ne sont pas de nature à méconnaître le principe des droits de la défense qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789, dès lors qu'il reviendra dans tous les cas à la partie poursuivante, c'est-à-dire, en matière pénale, au ministère public, d'administrer la preuve, devant la juridiction répressive saisie, de l'existence de l'habilitation à la date à laquelle la consultation des traitements de données a été effectuée.

---

<sup>3</sup> Cass., 1<sup>ère</sup> Civ., 14 oct. 2020, *C. c/ Préfet de l'Essonne*, n° 19-19.234, au Bull.

## 12. Sur l'article 22

Les articles L. 234-1 à L. 234-4 du code de la sécurité intérieure prévoient les cas et conditions dans lesquels certaines enquêtes administratives peuvent donner lieu à la consultation de traitements automatisés de données à caractère personnel, en particulier du traitement mentionné à l'article 230-6 du code de procédure pénale, c'est-à-dire le fichier TAJ.

L'article 22 de la loi déferée poursuit à cet égard un triple objet.

En premier lieu, il complète l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui prévoit qu'il est procédé à la consultation du fichier TAJ pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française et de délivrance et de renouvellement des titres relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers, ainsi que pour la nomination et la promotion dans les ordres nationaux, afin de permettre que le fichier soit également consulté lors de l'instruction des demandes de visa de court séjour et de long séjour ainsi que des demandes d'autorisation de voyage pour les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa et souhaitant se rendre dans l'espace Schengen, dans le cadre du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 modifié portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

En deuxième lieu, l'article 22 complète l'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure qui prévoit que la consultation du fichier TAJ peut être effectuée par des agents individuellement désignés et spécialement habilités de la police et de la gendarmerie nationales, y compris pour des données portant sur des procédures judiciaires en cours, pour l'exercice de missions ou d'interventions lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'au titre des mesures de protection ou de défense prises dans les secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense mentionnés à l'article L. 1321-2 du code de la défense. L'article 22 étend aux agents des douanes individuellement désignés et spécialement habilités la possibilité de consulter le fichier TAJ, pour le seul exercice des missions et des interventions qui le justifient, dans le cadre de certains pouvoirs qui leur sont conférés par le code des douanes.

En dernier lieu, l'article 22 modifie l'article L. 234-4 du code de la sécurité intérieure afin de permettre aux agents des services spécialisés de renseignement ainsi qu'aux agents des services, autres que les services spécialisés de renseignement, relevant des ministres de la défense, de l'intérieur et de la justice ainsi que des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, mentionnés à l'article L. 811-4 du même code et dont la liste est fixée par l'article R. 811-2 de ce code, de consulter le fichier TAJ, en complément des finalités actuelles, dans le cadre de leurs attributions en vue de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation que sont les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère, les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France et la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

Les députés requérants considèrent que l'article 22 conduira à ce que le fichier TAJ puisse être consulté par un nombre conséquent de personnes, sans garanties suffisantes tenant à l'habilitation des agents appelés à le consulter et à la traçabilité des accès. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des personnes figurant dans le fichier. Les mêmes parlementaires invoquent, sans davantage développer ce grief, une violation

de la liberté individuelle dont l'autorité judiciaire est garante en vertu de l'article 66 de la Constitution.

Tous ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu, les députés requérants ne peuvent utilement invoquer une atteinte à la « liberté individuelle » au sens de l'article 66 de la Constitution en l'absence de toute privation de liberté résultant de la mise en œuvre des dispositions contestées.

Si, en second lieu, le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 est opérant, il n'est en revanche pas fondé.

Contrairement à ce qui est soutenu, la loi déferée pose une exigence d'habilitation pour l'ensemble des agents qu'elle mentionne. En ce qui concerne la consultation du fichier TAJ dans le cadre de l'instruction des demandes de visa et d'autorisation de voyage, l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995 prévoit une telle habilitation spéciale ainsi qu'une désignation individuelle en ce qu'il renvoie à la consultation mentionnée à l'article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure, l'article L. 234-2 de ce code prévoyant que la consultation prévue à l'article L. 234-1 est faite par des agents individuellement désignés et spécialement habilités de la police et de la gendarmerie nationales ou des services spécialisés de renseignement. L'article 22 fixe ensuite lui-même, en ce qui concerne les agents des douanes, une exigence de désignation individuelle et d'habilitation spéciale. Enfin, l'article L. 234-4 du code de la sécurité intérieure fixe d'ores et déjà une telle exigence pour les agents des services de renseignement et pour les agents des services dits du « second cercle ».

En ce qui concerne la faculté offerte aux agents des douanes d'accéder au fichier TAJ, il convient d'observer que le législateur a eu le soin de définir, en complément de l'exigence de désignation individuelle et d'habilitation spéciale des agents concernés, les pouvoirs dans le cadre desquels la consultation peut avoir lieu, en se référant aux sections 2, 7 et 7 *bis* du chapitre IV du titre II du code des douanes, qui sont relatives à l'accès aux locaux et lieux à usage professionnel et visites domiciliaires, aux procédures spéciales d'enquête douanière et aux équipes communes d'enquête. En outre, il convient de souligner que la consultation ne pourra avoir lieu que si les conditions générales mentionnées à l'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure sont satisfaites, c'est-à-dire exclusivement pour l'exercice de missions ou d'interventions, lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'au titre des mesures de protection ou de défense prises dans les secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense mentionnés à l'article L. 1321-2 du code de la défense. La consultation devra faire l'objet d'un procès-verbal versé à la procédure et la régularité de cette consultation pourra, le cas échéant, être contestée devant le juge compétent.

En ce qui concerne l'extension de l'accès des services de renseignement et des services du second cercle au fichier TAJ, il convient d'indiquer que cette consultation est aujourd'hui limitée aux missions de recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale, la prévention du terrorisme et la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous ainsi que des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique. L'article 22 complète cette liste par les intérêts fondamentaux de la Nation suivants : les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution

des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère, les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France et la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

La consultation du TAJ pour les enquêtes de renseignement menées en matière de contre-espionnage, en complément de la consultation d'autres fichiers, permettrait de savoir si la personne en question a été mise en cause pour des infractions pénales, à raison de quels faits et si des liens existent avec d'autres personnes intéressant les services, pour établir un environnement général d'une personne et de son entourage. Elle permettrait également aux services de recueillir des données mentionnées dans le TAJ telles que le numéro de téléphone de la personne mise en cause, son adresse et l'identité d'éventuels complices.

En ce qui concerne la protection des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France, il convient de rappeler que la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) exerce une mission de protection du patrimoine économique et scientifique et concourt, dans ce cadre, à la protection des entreprises stratégiques et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. L'extension de la consultation du TAJ à cette finalité permettra à la direction d'identifier les incidents liés aux tentatives d'ingérence économique dont des entreprises ou organismes français sont l'objet, facilitant le bon déroulement des enquêtes de renseignement qu'elle mène dans ces domaines. Le service à compétence nationale Tracfin, qui fait partie des services spécialisés de renseignement, consulte régulièrement le fichier TAJ dans le cadre de ses attributions en matière de prévention du financement du terrorisme. L'accès au fichier dans le cadre de ses attributions en matière de défense des intérêts fondamentaux de la Nation permettrait à ce service d'établir des environnements plus complets en obtenant des informations sur l'entourage de la personne susceptible de constituer un réseau de blanchiment ou de financement d'activités illicites.

Pour le reste, il est souligné que l'article 22 de la loi déferée ne modifie pas les dispositions législatives et réglementaires relatives aux finalités et modalités de consultation du fichier TAJ. En particulier, s'agissant de la traçabilité des accès, demeure applicable l'article R. 40-30 du code de procédure pénale, aux termes duquel : « *Les opérations de collecte, de modification, de consultation et d'effacement des données à caractère personnel et informations font l'objet d'un enregistrement comprenant l'identifiant de l'auteur, la date et l'heure de l'opération ainsi que sa nature administrative ou judiciaire. Ces données sont conservées six ans* ». Il est à cet égard observé que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux s'est fondé notamment sur ces dispositions pour juger que le traitement litigieux comportait des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées et n'instituait pas, contrairement à ce qui est soutenu, un « *dispositif disproportionné* » (CE, 10<sup>ème</sup> chambre, 26 avril 2022, *Association La Quadrature du Net*, n° 442364).

### **13. Sur l'article 23**

L'article 39-3 du code de procédure pénale autorise le procureur de la République à délivrer aux enquêteurs, dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, des instructions particulières, à l'occasion d'une procédure déterminée, ainsi que des instructions générales, lesquelles sont par la suite mises en œuvre à l'occasion d'enquêtes de police judiciaire.

A cet égard, le paragraphe II de l'article 26 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a complété l'article 77-1-1 du code de procédure pénale, relatif aux réquisitions tendant à obtenir des documents ou des informations dans le cadre de l'enquête préliminaire,

par un quatrième alinéa qui prévoit que le procureur de la République peut, par la voie de telles instructions générales, autoriser les officiers ou agents de police judiciaire, pour des catégories d'infractions qu'il détermine, à requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique, de leur remettre des informations intéressant l'enquête qui sont issues d'un système de vidéoprotection. Le même article prévoit que le procureur est avisé sans délai de ces réquisitions et que ces instructions générales, dont la durée ne peut excéder six mois, peuvent être renouvelées.

L'article 23 de la loi déferée étend la possibilité pour le procureur de la République de délivrer des instructions générales aux enquêteurs et remplace à cette fin le dernier alinéa de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale par sept alinéas.

Des instructions générales pourront être délivrées lorsqu'elles sont nécessaires à la manifestation de la vérité et qu'elles ont pour objet : « 1° La remise d'enregistrements issus d'un système de vidéoprotection concernant les lieux dans lesquels l'infraction a été commise ou les lieux dans lesquels seraient susceptibles de se trouver ou de s'être trouvées les personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre ladite infraction ; / 2° La recherche des comptes bancaires dont est titulaire une personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction, ainsi que le solde de ces comptes ; / 3° La fourniture de listes de salariés, de collaborateurs, de personnels et de prestataires de services de sociétés de droit privé ou public, lorsque l'enquête porte sur les délits prévus aux articles L. 8224-1 et L. 8224-2 du code du travail<sup>4</sup> ; / 4° La remise de données relatives à l'état civil, aux documents d'identité et aux titres de séjour concernant la personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction ; / 5° La remise de données relatives à la lecture automatisée de plaques d'immatriculation, lorsque l'infraction a été commise en utilisant un véhicule et que ces données sont susceptibles de permettre de localiser une personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction ».

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, faute de garanties suffisantes et appropriées, portent atteinte au principe des droits de la défense, au droit au respect de la vie privée et méconnaissent l'article 66 de la Constitution.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

Il convient tout d'abord d'indiquer qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu simplifier et alléger la procédure pénale pour dispenser les services de police judiciaire d'avoir à solliciter au cas par cas, et le procureur de la République d'avoir lui-même à délivrer de manière routinière, dans chaque procédure individuelle, des autorisations qui, en pratique, sont systématiquement accordées, eu égard à l'objet de l'enquête et à la nature de l'infraction concernée. Pour ne prendre qu'un exemple, il est automatique que, dans une enquête portant sur des faits de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié, le procureur de la République autorise le service d'enquête à requérir la production de la liste des salariés et du registre unique du personnel.

En premier lieu, la faculté reconnue au procureur de la République de délivrer des instructions générales, déclinées par catégories d'infractions, n'affecte en rien le contrôle qu'il

---

<sup>4</sup> Infractions de travail dissimulé, le cas échéant aggravées par certaines circonstances.



appartient à l'autorité judiciaire d'exercer sur la police judiciaire en vertu de l'article 66 de la Constitution.

D'une part, le cadre général défini à l'article 39-3 du code de procédure pénale continue de s'appliquer. En vertu de ce texte, il revient au procureur de la République, dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, de contrôler la légalité des moyens mis en œuvre par les officiers et agents de police judiciaire, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits ainsi que la qualité de l'enquête et de veiller à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée.

D'autre part, le dernier alinéa de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale prévoit que les instructions générales délivrées par le procureur de la République précisent les réquisitions autorisées selon les infractions retenues, au regard de la nature ou de la gravité de celles-ci. Même si elle est renouvelable, la durée des instructions générales est par ailleurs limitée à six mois. Le procureur de la République peut les modifier ou y mettre fin avant leur terme. Il sera immédiatement avisé de la délivrance des réquisitions réalisées en application de ses instructions générales, cet avis précisant les infractions pour lesquelles la réquisition a été établie, afin de le mettre en mesure d'exercer son contrôle. Enfin, le procureur de la République pourra ordonner que la réquisition soit rapportée. Cela signifie que la réquisition, si elle n'a pas encore été exécutée par son destinataire, restera lettre morte, compte tenu de ce contrordre. Si la réquisition a déjà été exécutée et des documents transmis à l'enquêteur, ces pièces seront retirées du dossier de l'enquête, ce que la procédure fera apparaître en toute transparence.

En second lieu, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Par votre décision n° 2021-952 QPC du 3 décembre 2021, vous avez déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale permettant aux services d'enquête, sur instructions générales du procureur de la République, de requérir des informations issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives et, ce faisant, de se faire communiquer des données de connexion ou d'y avoir accès, au motif que le législateur n'avait pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la recherche des auteurs d'infractions. Vous aviez pointé la particulière sensibilité des données de connexion qui fournissent sur les personnes en cause ainsi que, le cas échéant, sur des tiers, des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée, tout en relevant la circonstance que la réquisition de ces données était autorisée dans le cadre d'une enquête préliminaire qui pouvait porter sur tout type d'infraction et qui n'était pas justifiée par l'urgence ni limitée dans le temps.

Si, au cas présent, les dispositions de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale résultant de l'article 23 de la loi déferée trouvent également à s'appliquer dans le cadre d'une enquête préliminaire et ne sont pas subordonnées au constat d'une situation d'urgence, le législateur a en revanche apporté plusieurs garanties qui ne figuraient pas dans les dispositions censurées par votre décision du 3 décembre 2021. Il a en effet prévu que les instructions générales ne pourraient concerner que des crimes et des délits punis d'une peine d'emprisonnement. Les réquisitions ne pourront bien entendu être délivrées que dans le cadre de procédures en cours, conduites sous la direction du procureur de la République. Le législateur a par ailleurs veillé à circonscrire étroitement chaque type de réquisitions, au regard de son objet et de la personne qui en fait l'objet. Il a prévu que le service d'enquête ne pourrait

délivrer effectivement une réquisition dans l'un des cinq cas prévus que lorsque de telles réquisitions sont nécessaires à la manifestation de la vérité. Il a encore fixé une limite maximale de validité des instructions générales. Ainsi, les instructions qui n'auront pas été expressément renouvelées ou qui auront été rapportées avant le terme prévu seront privées d'effet. Le législateur a de surcroît prévu que le procureur de la République serait informé de la délivrance effective des réquisitions pour lui permettre d'en contrôler la légalité ou l'opportunité et qu'il pourrait, dans ce cadre, ordonner qu'une réquisition soit rapportée, ce qui fera obstacle à ce que le résultat de la réquisition soit versé au dossier de l'enquête.

Enfin, il est permis d'observer que les réquisitions mentionnées aux 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> présentent une sensibilité inégale au regard des exigences tenant à la protection de la vie privée. Aucune ne présente un niveau de sensibilité équivalent à celui des données de connexion.

En dernier lieu, le grief tiré de l'atteinte portée au principe des droits de la défense manque en fait, dès lors qu'il sera loisible à tout mis en examen ou à tout prévenu ou tout accusé de faire valoir, devant la juridiction d'instruction ou de jugement, que les réquisitions n'ont pas été délivrées dans des conditions régulières.

#### **14. Sur les paragraphes I à IX de l'article 25**

La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, qui n'est applicable que lorsque la loi le prévoit, est définie aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale.

Les paragraphes I à IX de l'article 25 de la loi déferée étendent la mise en œuvre de cette procédure à un ensemble de délits prévus par le code de commerce, le code pénal, le code du patrimoine, le code des transports, le code rural et de la pêche maritime, le code de la route, le code de la sécurité intérieure, le code du sport et le code de l'environnement.

Parallèlement, le paragraphe X de l'article 25 insère dans le code de procédure pénale un article 495-24-2 afin de prévoir que, lorsque l'action publique concernant un délit ayant causé un préjudice à une victime est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle, la victime peut toutefois demander au procureur de la République de citer l'auteur des faits à une audience devant le tribunal pour lui permettre de se constituer partie civile. Le tribunal, composé d'un seul magistrat exerçant les pouvoirs conférés au président, ne statue alors que sur les seuls intérêts civils, au vu du dossier de la procédure qui est versé au débat.

Les députés requérants, qui dirigent leurs critiques contre les paragraphes I à IX de l'article 25, soutiennent que ces dispositions méconnaissent ensemble le principe de séparation des pouvoirs, le principe d'individualisation des peines, le principe de la présomption d'innocence, le principe d'égalité devant la justice, le droit à un recours effectif et le droit à un procès équitable. Ils développent une critique contestant le principe même du recours à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, dont ils soutiennent qu'elle constitue une sanction pénale qui n'est pas prononcée par un magistrat de l'autorité judiciaire, ne fait l'objet d'aucune individualisation et ne pourrait être utilement et effectivement contestée par la personne qui en fait l'objet. Ils critiquent en outre, sous l'angle de l'atteinte au droit de manifester, les dispositions de l'article 25 qui étendent la procédure de l'amende forfaitaire au délit d'intrusion dans un établissement scolaire, prévu à l'article L. 431-22 du code de l'éducation, et au délit d'entrave ou de gêne à la circulation sur une voie ouverte à la circulation publique, prévu à l'article L. 412-1 du code de la route. Enfin, ils jugent disproportionnée la mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire pour les délits prévus au premier alinéa de l'article L. 332-3 du code du sport et au premier alinéa de l'article L. 322-10 du même code, qui punissent respectivement le fait d'introduire ou de tenter d'introduire par force ou par fraude des boissons

alcooliques dans une enceinte sportive, lors du déroulement ou de la retransmission d'une manifestation sportive, et le fait de troubler le déroulement d'une compétition sportive ou de porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens en pénétrant sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive.

Le Gouvernement vous invite à rejeter ces griefs.

En premier lieu, si, dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, le paiement de l'amende éteint l'action publique, sans l'intervention d'une autorité juridictionnelle, il n'en résulte aucune atteinte portée au principe de séparation des pouvoirs. D'une part, l'agent verbalisateur agit, dans le cadre d'une mission de police judiciaire, sous le contrôle du procureur de la République ainsi que de la chambre de l'instruction et sous la surveillance du procureur général, conformément aux règles de droit commun applicables en la matière. D'autre part, la personne verbalisée qui contesterait l'existence de l'infraction dispose de la faculté de refuser d'acquiescer l'amende et de choisir de faire valoir son argumentation devant une juridiction, si celle-ci devait être saisie par le procureur de la République dans les conditions prévues à l'article 495-21 du code de procédure pénale.

Il est à cet égard permis d'observer que, par votre décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, vous n'avez nullement considéré que, par principe, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle mettrait en cause la séparation des pouvoirs, puisque vous avez déclaré les dispositions correspondantes du code de procédure pénale conformes à la Constitution, sous certaines réserves tenant à la gravité des infractions auxquelles la procédure est susceptible de s'appliquer.

En deuxième lieu, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ne porte aucune atteinte à la présomption d'innocence garantie par l'article 9 de la Déclaration de 1789. Ainsi qu'il a été dit, la personne verbalisée n'est jamais tenue de payer l'amende forfaitaire. Si celle-ci refuse de payer l'amende et fait l'objet d'une convocation devant le tribunal correctionnel ou d'une autre procédure de jugement, elle demeure présumée innocente jusqu'à ce qu'elle ait été déclarée coupable de l'infraction.

Pour le reste, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait être regardée comme instituant une présomption de culpabilité, alors même qu'une somme devrait être consignée par la personne mise en cause, ou comme ayant pour effet, s'agissant de délits, de faire résulter la culpabilité de la seule imputation matérielle des faits constatés. Sur ce point, il appartiendra dans tous les cas au fonctionnaire de police ou au militaire de la gendarmerie d'établir que l'infraction est caractérisée dans tous ses éléments, y compris son élément intentionnel. Il est cependant observé que si les délits auxquels la procédure de l'amende forfaitaire est étendue sont tous des délits intentionnels, l'élément intentionnel est, dans la totalité des cas, simple à établir et résultera, en pratique, de la constatation de la violation d'une prescription légale en connaissance de cause.

En troisième lieu, il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales (décision n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, cons. 4 ; décision n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015, cons. 13), notamment quant aux conditions d'extinction de l'action publique (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 250).

Par votre décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, vous avez rappelé ces principes et relevé, s'agissant de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, que les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions étaient susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, sous réserve qu'une telle procédure ne porte que sur les délits les moins graves et ne mette en œuvre que des peines d'amendes de faible montant. Vous avez jugé que les dispositions contestées « *ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans* », ni permettre que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle excède le plafond des amendes contraventionnelles (paragr. 250 à 253).

En revanche, vous n'avez pas considéré que les dispositions contestées étaient de nature à méconnaître le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

En l'espèce, l'ensemble des délits mentionnés aux paragraphes I à IX de l'article 25 sont punis de peines d'emprisonnement qui ne sont pas supérieures à trois ans, voire sont nettement inférieures à ce seuil.

Le législateur a par ailleurs veillé, suivant en cela les indications fournies par votre décision du 21 mars 2019, à ce que les plafonds des amendes qu'il a fixés au cas par cas soient inférieurs au plafond des amendes contraventionnelles, à la seule exception de l'article L. 412-1 du code de la route, pour lequel l'amende forfaitaire minorée est de 640 € mais l'amende forfaitaire majorée de 1 600 €, excédant ainsi de 100 € le montant de l'amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe, tel qu'il est fixé par l'article 131-13 du code pénal. Il est simplement observé, sur ce point, que la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe est portée à 3 000 € en cas de récidive, lorsque le règlement le prévoit.

En quatrième lieu, les dispositions contestées, qui se bornent à modifier le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, ne sauraient en elles-mêmes être regardées comme affectant le droit à un recours effectif. Le régime applicable aux réclamations et requêtes en exonération est fixé à la section 9 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II du code de procédure pénale. Ces dispositions assurent que toute personne verbalisée selon la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle peut exercer un recours juridictionnel effectif. Enfin, contrairement à ce qu'allèguent les députés requérants, la personne verbalisée conserve le droit de ne pas acquitter l'amende forfaitaire lorsque, précisément, elle entend contester auprès du procureur de la République puis, le cas échéant devant le juge saisi, l'infraction qui lui est imputée.

S'agissant des voies de recours, il peut être indiqué que, avant l'expiration du délai de 45 jours suivant la constatation de l'infraction, l'auteur peut déposer une requête en exonération qui est transmise au procureur de la République. Après l'expiration du délai de 45 jours, soit au stade de l'amende forfaitaire majorée, l'auteur de l'infraction peut former une réclamation motivée auprès du procureur de la République, qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. Cette réclamation est recevable dans le délai de 30 jours suivant l'envoi de l'avis d'amende forfaitaire majorée et le reste jusqu'à la prescription de la peine, lorsqu'il est établi que la personne n'avait pas eu connaissance auparavant de l'amende forfaitaire majorée. D'autres conditions sont fixées pour la recevabilité des recours : d'une part, ils doivent être adressés par lettre recommandée ou de façon dématérialisée en utilisant le formulaire joint à l'avis d'infraction ; d'autre part, ils doivent être accompagnés d'un justificatif de consignation d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire (cas de la requête en exonération) ou à celui de l'amende forfaitaire majorée (cas de la

réclamation), ou à défaut d'un récépissé de dépôt de plainte pour usurpation d'identité. Le procureur de la République apprécie les suites à donner. Il peut soit constater l'irrecevabilité du recours, sa décision pouvant être contestée devant le président du tribunal correctionnel ou un juge désigné par le président du tribunal judiciaire, soit renoncer à l'exercice des poursuites, c'est-à-dire décider d'un classement sans suite, soit engager des poursuites selon les voies suivantes : avertissement ou citation directe, convocation par officier de police judiciaire, convocation par procès-verbal, comparution immédiate ou à délai différé, ordonnance pénale délictuelle ou comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. En cas de condamnation, l'amende prononcée doit respecter un montant minimal. Dans le cas d'une requête en exonération, ce montant ne peut être inférieur au montant de l'amende forfaitaire « ordinaire ». Dans le cas d'une réclamation, ce montant ne peut être inférieur au montant de l'amende forfaitaire majorée, augmenté d'un taux de 10%. Le tribunal peut toutefois, « à titre exceptionnel », par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur à ceux prévus.

En cinquième lieu, les dispositions contestées, en ce qu'elles incluent les délits prévus respectivement à l'article L. 412-1 du code de la route et à l'article L. 431-22 du code pénal dans la liste des infractions pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle, ne sauraient en elles-mêmes, s'agissant de dispositions de procédure, être regardées comme affectant le droit d'expression collective des idées et des opinions, alors même qu'elles pourraient aboutir à une répression plus effective d'infractions rarement poursuivies selon les procédures de jugement ordinaires, ainsi que cela a pu être constaté s'agissant du délit d'usage illicite de stupéfiants.

En sixième lieu, le Gouvernement estime que le Conseil constitutionnel ne peut qu'exercer un contrôle restreint sur le choix du législateur d'inclure certains délits dans la liste des infractions pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle, dès lors que cette procédure est appliquée à des délits punis d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans et que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle n'excède pas le plafond des amendes contraventionnelles, conformément à la réserve d'interprétation mentionnée ci-dessus. Les délits prévus au premier alinéa de l'article L. 332-3 du code du sport et au premier alinéa de l'article L. 332-10 de ce code étant punis d'un an d'emprisonnement seulement et donnant lieu à une amende forfaitaire minorée de 400 euros et à une amende forfaitaire majorée de 1 000 euros, le législateur pouvait, sans que son appréciation soit entachée d'une erreur manifeste, classer ces délits d'une faible gravité, mais qui mettent en cause la sécurité des manifestations sportives, parmi ceux qui sont susceptibles de faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

## **15. Sur l'article 27**

Le dernier alinéa de l'article L. 742-1 du code de la sécurité intérieure dispose que les « opérations de secours sont constituées par un ensemble d'actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, de sinistres, de catastrophes, de détresses ou de menaces ». Ces opérations comprennent également celles réalisées dans le cadre des missions définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, relative aux missions des services d'incendie et de secours.

L'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure prévoit par ailleurs qu'en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens

de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental.

L'article 27 insère dans le même code, à la suite de cet article, un article L. 742-2-1 relatif aux cas dans lesquels surviennent des événements de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population. Il prévoit que, dans ces cas, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité peut, si le représentant de l'État dans le département l'estime nécessaire pour assurer le rétablissement de l'ordre public, mettre en œuvre les actions mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 742-1 et prévenir et limiter les conséquences de ces événements, autoriser le représentant de l'État dans le département, à ces seules fins, à diriger l'action de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité. Il prévoit également que le représentant de l'État dans le département prend les décisions visant à assurer le rétablissement de l'ordre public, à mettre en œuvre les actions mentionnées au même dernier alinéa ou à prévenir et à limiter les conséquences de ces événements, après avis de l'autorité compétente de l'établissement public placé sous son autorité en application du présent article. La décision du représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité est prise pour une durée maximale d'un mois. Elle détermine les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles elle s'applique. Elle peut être renouvelée, dans les mêmes formes, par période d'un mois au plus, si les conditions l'ayant motivée continuent d'être réunies. Il est mis fin sans délai à la mesure dès que les circonstances qui l'ont justifiée ont cessé.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative et méconnaissent l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Ils mettent en avant un risque d'interprétation « extensive » des dispositions de l'article L. 742-2-1 permettant aux préfets de prendre des décisions visant à rétablir l'ordre public sans limite de durée.

Ces critiques ne sont pas fondées.

En premier lieu, l'article 27 de la loi déferée dispose : « *La décision du représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité est prise pour une durée maximale d'un mois. Elle détermine les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles elle s'applique. Elle peut être renouvelée, dans les mêmes formes, par période d'un mois au plus, si les conditions l'ayant motivée continuent d'être réunies. Il est mis fin sans délai à la mesure dès que les circonstances qui l'ont justifiée ont cessé* ». Manque par suite en fait le grief tiré de ce que le législateur aurait omis d'exercer la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, au motif qu'il n'aurait pas défini la durée des mesures susceptibles prises par l'autorité préfectorale dans le cadre de l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure.

En second lieu, le législateur a précisément défini les attributions qu'il revient au représentant de l'Etat d'exercer dans les cas prévus à l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure. Le dispositif qu'il a adopté tend, pour d'évidentes raisons d'intérêt général, à assurer une unicité de commandement au sein des administrations et établissements publics de l'Etat et n'ouvre aucune faculté de prendre des mesures restrictives de libertés comme c'est le cas en application de la loi n° 55-385 du 3 mars 1955 relative à l'état d'urgence. Les situations visées

correspondent à des accidents graves ayant des répercussions d'ampleur, qui surviendraient, par exemple, dans un grand port maritime ou une installation classée pour la protection de l'environnement.

Par ailleurs, la notion de « *décisions visant à assurer le rétablissement de l'ordre public* » n'est pas obscure. Elle correspond à des pouvoirs de police administrative existants, que le préfet est susceptible de mettre en œuvre sur le fondement, notamment, de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. Le 4° de cet article prévoit ainsi qu'en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées. Dans votre décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, vous avez vous-mêmes analysé ces pouvoirs comme tendant au rétablissement de l'ordre public (cons. 4).

Il est enfin rappelé que l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises par le préfet dans le cadre de la coordination et du commandement prévu par l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure pourront être contestées devant le juge administratif, dans le cadre de recours en annulation et de recours urgents en référé.

## **II. Sur une autre disposition**

Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur de ces dispositions en ce qui concerne l'article 26 de la loi déferée.

Cet article donne une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article 222-17 du code pénal. Dans sa version en vigueur, l'article 222-17 dispose, à son premier alinéa, que la menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes dont la tentative est punissable est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende lorsqu'elle est, soit réitérée, soit matérialisée par un écrit, une image ou un autre objet. Le second alinéa dispose que la peine est portée à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende s'il s'agit d'une menace de mort. L'article 26 modifie ce dernier alinéa afin de prévoir que « *La menace de mort, par quelque moyen que ce soit, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende* », ce qui a pour effet de faire disparaître l'exigence que la menace de mort, pour être pénalement punissable, soit réitérée ou matérialisée par un écrit, une image ou un autre objet.

Ces dispositions sont indirectement en lien avec les dispositions de l'article 14 du projet de loi initial qui prévoyait d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle aux délits punis d'un an d'emprisonnement au plus, ce qui est le cas du délit prévu au premier alinéa de l'article 222-17 du code pénal.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14,

15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 et 27 de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.