

## Commentaire

### Décision n° 2024-308 L du 4 juillet 2024

#### *Nature juridique de certaines dispositions du code de la route et du code des douanes*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 juin 2024 par le Premier ministre, en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il déclare qu'ont un caractère réglementaire les dispositions suivantes :

- l'article L. 225-4 du code de la route, à l'exception de certaines dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée<sup>1</sup> ;
- l'article L. 225-5 du même code ;
- l'article L. 225-6 du même code, à l'exception de certaines dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée<sup>2</sup> ;
- le premier alinéa des articles L. 243-1, L. 244-1 et L. 245-1 du même code ;
- l'article L. 330-2 du même code, à l'exception de certaines dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée<sup>3</sup> ;
- l'article L. 330-3 du même code, à l'exception de certaines dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée<sup>4</sup> ;
- l'article L. 330-4 du même code ;
- le premier alinéa de l'article L. 330-5 du même code, à l'exception de certaines dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée<sup>5</sup> ;
- les mots « *et des articles L. 330-2 à* » figurant à l'article L. 330-8 du même code, en tant qu'ils font référence aux articles L. 330-2, L. 330-3 et L. 330-4 du même code ;
- le paragraphe II de l'article L. 344-1 du même code ;
- et l'article 64 B du code des douanes.

---

<sup>1</sup> Les mots « *ainsi que les fonctionnaires ou agents de l'Etat chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports pour l'exercice des compétences en matière de contrôle du transport routier prévues au présent code* ».

<sup>2</sup> Les mots « *donnée à caractère personnel* ».

<sup>3</sup> Les 11° et 12° du paragraphe I, ainsi que les mots « *sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier mentionné à l'article L. 421-186 du code des impositions sur les biens et services* » figurant au paragraphe IV.

<sup>4</sup> Le 6° du paragraphe I.

<sup>5</sup> Les mots « *données à caractère personnel* ».

Dans sa décision n° 2024-308 L du 4 juillet 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré, d'une part, qu'ont un caractère législatif :

- les mots « *Les autorités judiciaires, les magistrats de l'ordre administratif dans le cadre des recours formulés contre les décisions de retrait de point du permis de conduire, les officiers de police judiciaire chargés de l'exécution d'une ordonnance juridictionnelle ou agissant dans le cadre d'une enquête de flagrance* », ainsi que les mots « *les militaires de la gendarmerie et les fonctionnaires de la police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers en application du présent code* » figurant à l'article L. 225-4 du code de la route ;
- le premier alinéa de l'article L. 225-5 du même code et ses 4°, 5° et 5° bis ;
- les dispositions de l'article L. 225-6 du même code dont le déclassement était demandé ;
- le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 330-2 du même code, les 2°, 3°, 4°, 4° bis, 5°, 5° ter, 7°, 7° bis, 9° bis, 14°, 15° et 18° du même paragraphe, les mots « *ou au titre de la répression de la criminalité visant les véhicules et ayant des incidences transfrontalières* » figurant au 10° de ce même paragraphe, ainsi que son paragraphe III ;
- le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 330-3 du même code et les 2° et 3° de ce même paragraphe ;
- les dispositions du premier alinéa de l'article L. 330-5 du même code dont le déclassement était demandé ;
- les mots « *et des articles L. 330-2 à* » figurant à l'article L. 330-8 du même code ;
- le paragraphe II de l'article L. 344-1 du même code ;
- et l'article 64 B du code des douanes.

D'autre part, il a déclaré qu'ont un caractère réglementaire :

- le reste des dispositions de l'article L. 225-4 du code de la route dont le déclassement était demandé ;
- le reste des dispositions de l'article L. 225-5 du même code ;
- le premier alinéa des articles L. 243-1, L. 244-1 et L. 245-1 du même code ;
- le reste des dispositions de l'article L. 330-2 du même code dont le déclassement était demandé ;
- le reste des dispositions de l'article L. 330-3 du même code dont le déclassement était demandé ;
- et l'article L. 330-4 du même code.

## **I. – Les dispositions dont le déclassement était demandé**

### **A. – L’origine et le contexte des dispositions dont le déclassement était demandé**

#### **1. – Les interventions du législateur depuis 1970**

\* Dès 1970, face à « *l’accroissement du nombre et de la gravité des accidents de la circulation et la lourde charge que représente la réparation des dommages causés aux victimes* »<sup>6</sup>, le législateur a décidé de procéder à la centralisation de l’ensemble des renseignements relatifs aux permis de conduire et des documents exigés pour la circulation des véhicules, des décisions administratives relatives à la validité ou à l’interdiction de délivrance des permis, ainsi que de certaines décisions judiciaires en la matière émanant des juridictions répressives.

Les règles encadrant la communication des renseignements ainsi centralisés ont alors fait l’objet d’un chapitre spécifique au sein de la loi du 24 juin 1970 concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière<sup>7</sup> : elles distinguaient l’accès au relevé intégral des informations – ouvert au seul intéressé et aux autorités judiciaires ou préfectorales – et la communication partielle limitée à certains renseignements (l’existence du permis, sa catégorie et sa validité) – ouverte au conducteur, aux assureurs et à l’employeur d’un agent public engagé comme conducteur.

Comme en témoignent les travaux préparatoires, la loi du 24 juin 1970 a constitué, avant même la loi « Informatique et libertés » de 1978<sup>8</sup>, l’un des premiers textes pour lequel les parlementaires, tout en reconnaissant l’efficacité permise par le progrès technique pour le traitement des données (grâce aux premiers ordinateurs et aux fichiers informatiques), ont été confrontés aux questions soulevées, pour le droit au respect de la vie privée, par ces traitements d’un genre nouveau.

Insistant spécifiquement, lors des débats parlementaires, sur la compétence du Parlement et l’importance des garanties légales prévues en la matière, M. Pierre MAZEAUD, alors rapporteur pour la commission des lois de l’Assemblée nationale, relevait avec solennité que « *Le texte en discussion revêt une portée qui dépasse son objet immédiat – la sécurité routière – puisqu’il offre pour la première fois au Parlement l’occasion de mesurer les conséquences administratives et juridiques de l’utilisation de l’informatique dans une matière*

---

<sup>6</sup> Exposé des motifs du projet de loi concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière, déposé à l’Assemblée nationale le 13 décembre 1969.

<sup>7</sup> Chapitre III de la loi n° 70-539 du 24 juin 1970 concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière.

<sup>8</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

*qui relève du domaine de la loi : la procédure pénale et les libertés individuelles »*<sup>9</sup>.

En séance, le Gouvernement défendait, sur ce point, une position plus nuancée, distinguant entre la simple mise en œuvre du fichier – dont il considérait qu'elle aurait pu se faire par simple circulaire – et la communication des renseignements centralisés – dont il reconnaissait « *plus conforme à l'esprit de la Constitution de laisser au Parlement le soin de poser les règles* »<sup>10</sup>.

\* Par la suite, tant ces « *progrès de l'informatique et de la télématique* » que la mise en œuvre du permis à points et l'institution de l'obligation d'un certificat de non-opposition à transfert de carte grise en cas de vente d'un véhicule<sup>11</sup> ont conduit à de nouvelles interventions du législateur afin « *de compléter, d'actualiser et d'élargir la législation de 1970* »<sup>12</sup>.

La loi du 19 décembre 1990<sup>13</sup> a ainsi actualisé le cadre d'enregistrement des informations, en généralisant le recours à des formes automatisées de traitement et de communication des données, ainsi qu'en distinguant plus nettement ce qui concerne le droit de conduire un véhicule et les opérations de mise en circulation d'un véhicule.

Elle a également précisé et largement étendu la liste des données enregistrées et des personnes autorisées à y accéder. Les dispositions en résultant ont été insérées au sein d'un nouveau titre dans l'ancien code de la route.

\* Ces dispositions ont été recodifiées à droit constant par voie d'ordonnance<sup>14</sup>.

Au-delà de la nouvelle numérotation des articles au sein du code de la route, l'ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 a procédé à une division en deux blocs distincts des dispositions portant sur l'enregistrement et la communication

---

<sup>9</sup> Rapport n° 1074 de M. Pierre Mazeaud, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, déposé le 14 avril 1970, deuxième partie : « Les implications juridiques et administratives du projet de loi : L'ordinateur, les pouvoirs publics et le citoyen ».

<sup>10</sup> Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 23 avril 1970.

<sup>11</sup> Loi n° 90-977 du 31 octobre 1990 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière.

<sup>12</sup> Exposé des motifs du projet de loi insérant au livre II (partie Législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules, déposé au Sénat le 4 octobre 1990.

<sup>13</sup> Loi n° 90-1131 du 19 décembre 1990 insérant au livre II (partie Législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules.

<sup>14</sup> Ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de la route, qui a été ratifiée par la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière (article 38).

des informations relatives, d'une part, au permis de conduire<sup>15</sup> et, d'autre part, à la circulation des véhicules<sup>16</sup>.

La liste des personnes autorisées à accéder à ces informations a par la suite été fréquemment complétée.

## **2. – L'enregistrement des informations relatives au permis de conduire et à la circulation des véhicules**

\* En l'état du droit, l'article L. 225-1 du code de la route prévoit l'enregistrement, dans les services de l'État et sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de multiples informations relatives au permis de conduire, dont il dresse la liste.

Son paragraphe I prévoit que sont notamment enregistrées toutes les informations relatives aux permis de conduire, toutes les décisions administratives portant restriction de validité, retrait, suspension, annulation et restriction de délivrance du permis de conduire ou interdiction de se présenter à l'examen du permis, toutes les décisions judiciaires définitives portant restriction de validité, suspension, annulation ou interdiction de délivrance du permis, interdiction de se présenter à l'examen du permis ou réduction du nombre de points, ainsi que certains procès-verbaux d'infractions.

Aux termes de son paragraphe II, ces informations peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>17</sup>.

L'article L. 330-1 du même code prévoit, quant à lui, qu'il est procédé, dans les services de l'État et sous l'autorité et le contrôle du ministre de l'intérieur, à l'enregistrement de « *toutes informations* » concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci.

Son second alinéa précise que ces informations peuvent faire l'objet de traitements automatisés, soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978<sup>18</sup>.

\* En pratique, ces diverses informations se trouvent actuellement rassemblées au sein de deux fichiers nationaux placés sous l'autorité et le contrôle du ministre de

---

<sup>15</sup> Chapitre 5 du titre II du livre 2 du code de la route, consacré au conducteur (articles L. 225-1 à L. 225-9).

<sup>16</sup> Titre III du livre 3 du code de la route, consacré au véhicule (articles L. 330-1 à L. 330-8).

<sup>17</sup> Voir l'arrêté du 29 juin 1992 portant création du Système national des permis de conduire (SNPC). Son article 3 fixe les catégories d'informations enregistrées dans le SNPC.

<sup>18</sup> Voir l'arrêté du 10 février 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'immatriculation des véhicules » (SIV), ayant pour objet la gestion des pièces administratives du droit de circuler des véhicules. Son article 2 fixe les catégories de données enregistrées dans ce traitement.

l'intérieur, dont la création résulte d'actes réglementaires, et qui peuvent contenir par ailleurs d'autres données<sup>19</sup> :

– le système national des permis de conduire (SNPC), qui comprend des informations détaillées sur les permis de conduire, et notamment, outre celles relatives au titulaire ou au demandeur (état civil, photographie, signature, justificatif de domicile), celles relatives à l'état de validité pour chaque catégorie de permis et les causes d'invalidité éventuelles, les infractions au code de la route, les décisions judiciaires définitives portant restriction de validité, suspension, annulation et interdiction de délivrance de permis, ainsi que le nombre de « points » sur le permis ;

– et le système d'immatriculation des véhicules (SIV), qui contient notamment les informations relatives à l'identité du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule (état civil, coordonnées), les informations concernant le véhicule et l'autorisation de circuler (immatriculation, caractéristiques techniques, déclarations valant saisie, gages, déclarations de cession et d'achat) et, enfin, des informations sur l'identité des professionnels habilités à transmettre des données et sur les demandes effectuées par les téléservices destinés à l'accomplissement des démarches administratives.

## **B. – L'objet des dispositions dont le déclassement était demandé**

Les dispositions législatives dont le déclassement était demandé définissent les conditions dans lesquelles certaines autorités, agents publics et personnes privées peuvent obtenir communication des documents et informations, enregistrés en application des dispositions précitées, relatifs aux permis de conduire des véhicules terrestres à moteur et aux pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci.

### **1. – La communication des informations relatives au permis de conduire**

Les articles L. 225-4 à L. 225-6 du code de la route déterminent les droits d'accès aux informations relatives au permis de conduire dont l'enregistrement est effectué en application de l'article L. 225-1 précité.

**\* L'article L. 225-4 du code de la route** détermine les personnes autorisées à accéder à l'ensemble des informations enregistrées relatives au permis de conduire : autorités judiciaires, magistrats de l'ordre administratif (dans le cadre des recours formulés contre les décisions de retrait de point du permis de conduire), officiers de police judiciaire (chargés de l'exécution d'une ordonnance

---

<sup>19</sup> Le Système national des permis de conduire comprend des données centrales et des données locales.

juridictionnelle ou dans le cadre d'une enquête de flagrance), représentant de l'État dans le département (dans l'exercice de ses compétences en matière de permis de conduire), gendarmes et policiers (ceux habilités à effectuer des contrôles routiers)<sup>20</sup>.

\* En lien avec ces dispositions, **les premiers alinéas des articles L. 243-1, L. 244-1 et L. 245-1 du même code** prévoient que, pour l'application de cet article L. 225-4, respectivement, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles de Wallis et Futuna, les mots « *dans le département* », à la suite de « *représentant de l'État* », sont remplacés par les mots « *dans la collectivité* ».

\* **L'article L. 225-5 du même code** énumère les catégories de personnes auxquelles sont communiquées les seules informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire.

Outre au titulaire du permis et aux autorités compétentes pour la délivrance ou l'authentification du permis, ces informations sont ainsi communiquées aux officiers ou agents de police judiciaire (agissant dans le cadre d'une enquête préliminaire), aux gendarmes et policiers (habilités à effectuer des contrôles routiers), aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres (aux seules fins d'identifier les auteurs d'infractions)<sup>21</sup>, aux autorités administratives ainsi qu'aux entreprises exerçant une activité de transport public routier<sup>22</sup> (pour les personnes employées comme conducteur), aux entreprises d'assurances (pour les personnes dont elles garantissent ou sont appelées à garantir la responsabilité), à certains organismes dans le cadre du transport routier<sup>23</sup> ou des transports de marchandises ou de voyageurs<sup>24</sup>, aux agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports (pour l'exercice des compétences en matière de contrôle du transport routier)<sup>25</sup> et à la Caisse des dépôts et consignations (pour sa mission de gestion du système d'information du compte personnel de formation)<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Ont été ajoutés à cette liste, par l'ordonnance n° 2016-460 du 14 avril 2016 modifiant l'article L. 225-4 du code de la route pour habilitier les fonctionnaires et agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports à accéder directement aux informations relatives au permis de conduire, « *les fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports pour l'exercice des compétences en matière de contrôle du transport routier* ». Ces dispositions étaient exclues de la demande de déclassement au motif que l'ordonnance dont elles sont issues n'avait pas été ratifiée.

<sup>21</sup> Ajouté par la loi n° 2003-239 du 19 mars 2003 pour la sécurité intérieure, article 86.

<sup>22</sup> Ajouté par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, article 7.

<sup>23</sup> Ajouté par la loi n° 2003-495 du 12 juin, précitée, article 24.

<sup>24</sup> Ajouté par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, article 41.

<sup>25</sup> Ajouté par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, article 20.

<sup>26</sup> Ajouté par la loi n° 2023-479 du 21 juin 2023 visant à faciliter le passage et l'obtention de l'examen du permis de conduire, article 4.

\* **L'article L. 225-6 du même code** dispose qu' « *Aucune donnée à caractère personnel relative au permis de conduire ne peut être divulguée en dehors des cas expressément prévus aux articles L. 225-3 à L. 225-5* »<sup>27</sup>.

## **2. – La communication des informations relatives à la circulation et à la disponibilité des véhicules**

Les articles L. 330-2 à L. 330-4 du code de la route déterminent les droits d'accès aux informations relatives à la circulation et à la disponibilité des véhicules enregistrées en application de l'article L. 330-1 précité.

\* **L'article L. 330-2** dresse, à son **paragraphe I**, la liste des personnes à qui ces informations peuvent être communiquées, à l'exclusion des informations relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation.

	<b>Bénéficiaire du droit d'accès aux informations relatives à la circulation et à la disponibilité des véhicules (hors gages et oppositions à transferts)</b>	<b>Finalités de la communication (le cas échéant)</b>
1°	Personne physique ou morale titulaire des pièces administratives, son avocat ou son mandataire	
2°	Autorités judiciaires	
3°	Officiers ou agents de police judiciaire	Dans l'exercice des missions définies à l'article 14 du code de procédure pénale
4°	Militaires de la gendarmerie ou fonctionnaires de la police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers en application des dispositions du présent code	
4° bis	Agents de police judiciaire adjoints et gardes champêtres	Aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code et aux infractions liées à l'abandon ou au dépôt illégal de déchets qu'ils sont habilités à constater
5°	Fonctionnaires habilités à constater des infractions au présent code	Aux seules fins d'identifier les auteurs de ces infractions
5° bis	Agents habilités de l'établissement public de l'État chargé de participer aux opérations nécessaires à la délivrance par voie postale de l'avis de paiement mentionné à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales ou à l'émission du titre exécutoire prévu au même article	
5° ter	Fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 du code de l'environnement	Aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions qu'ils sont habilités à rechercher
6°	Préfets	Pour l'exercice de leurs compétences en matière de circulation des véhicules

<sup>27</sup> Les mots « *donnée à caractère personnel* » sont issus de l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel. Ces dispositions étaient exclues de la demande de déclassement au motif que l'ordonnance dont elles sont issues n'avait pas été ratifiée.



7°	Services du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense, du ministre chargé de l'écologie, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé des transports	Pour l'exercice de leurs compétences ;
7° bis	Agents de l'administration des finances publiques	Pour l'exercice de leurs compétences
8°	Entreprises d'assurances garantissant les dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans la réalisation desquels un véhicule à moteur, ainsi que ses remorques, est impliqué et aux organismes assimilés à ces entreprises	Dès lors que ces informations ont pour seul but d'identifier les biens et les personnes impliqués dans un accident de la circulation à condition qu'au moins un des véhicules soit assuré par le demandeur ou que ce dernier ait en charge l'indemnisation d'une des victimes
8° bis	Personnels habilités du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages mentionné à l'article L. 421-1 du code des assurances	En vue de mener les missions fixées au paragraphe V du même article
9°	Autorités étrangères avec lesquelles existe un accord d'échange d'informations relatives à l'identification du titulaire du certificat d'immatriculation	
9° bis	Services compétents des États membres	Pour l'application des instruments de l'Union européenne destinés à faciliter l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière et le défaut d'acquittement du péage
10°	Services compétents en matière d'immatriculation des États membres de l'Union européenne et aux autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen	Dans le cadre des dispositions prévoyant un échange d'informations relatives à l'immatriculation d'un véhicule précédemment immatriculé dans un autre de ces États, ou au titre de la répression de la criminalité visant les véhicules et ayant des incidences transfrontalières
11 <sup>o28</sup>	<i>Agents compétents du département ou de la région en application, respectivement, des dispositions du 1° de l'article L. 3333-27 et de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales ; agents de la police nationale, des douanes et des droits indirects, de la police aux frontières, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports terrestres</i>	<i>Respectivement pour constater les contraventions et délits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 3333-27 et aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de la taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier mentionnée à l'article L. 421-186 du code des impositions sur les biens et services, et d'identifier les auteurs des manquements au régime de cette taxe</i>
12°	<i>Personnels des prestataires autorisés par le département ou de la région, en application, respectivement, des dispositions de l'article L. 3333-12 et L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales, et agréés pour les mêmes collectivités, en application, respectivement, des dispositions de l'article L. 3333-14 et de l'article L. 4332-8 du même code, afin d'exploiter les appareils de contrôle automatique et procéder à la constatation des irrégularités au régime de</i>	<i>Les constatations doivent seulement tendre à vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de cette taxe et à identifier les auteurs d'irrégularités</i>

<sup>28</sup> Les 11° et 12° du paragraphe I de l'article L. 330-2 sont issus de l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. Ces dispositions étaient exclues de la demande de déclassement au motif que l'ordonnance dont elles sont issues n'avait pas été ratifiée.

	<i>la taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier mentionnée à l'article L. 421-186 du code des impositions sur les biens et services</i>	
13°	Constructeurs de véhicules ou à leurs mandataires	Pour les besoins des rappels de sécurité et des rappels de mise au point des véhicules
14°	Agents des exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage, assermentés dans les conditions prévues à l'article L. 130-7	Aux seules fins d'identifier les auteurs des contraventions au présent code qu'ils sont habilités à constater conformément au 8° de l'article L. 130-4
15°	Agents mentionnés aux articles L. 2132-21 et L. 2132-23 du code général de la propriété des personnes publiques ainsi qu'aux articles L. 2241-1, L. 4321-3, L. 4272-1, L. 5243-1 et L. 5337-2 du code des transports habilités à dresser procès-verbal de contravention de grande voirie en application de ces mêmes codes et aux personnels de Voies navigables de France mentionnés à l'article L. 4272-2 du code des transports habilités à constater les infractions définies par les règlements de police de la navigation intérieure	Aux seules fins d'identifier le titulaire du certificat d'immatriculation
16°	Maire, dans le cadre des attributions prévues aux articles L. 541-21-3 et L. 541-21-4 du code de l'environnement	Aux seules fins d'identifier le titulaire du certificat d'immatriculation
17°	Personnels habilités du prestataire autorisé par l'État	Aux seules fins d'établir et de délivrer le dispositif d'identification des véhicules prévu à l'article L. 318-1 du présent code
18°	Agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	Pour l'exercice de leurs missions en application du présent code et du code de la consommation
19°	Personnels habilités de l'organisme chargé par l'État de participer au traitement des appels d'urgence. Toutefois, la communication d'informations est limitée aux données techniques liées à la marque, au modèle, à la couleur, à l'immatriculation et au type d'énergie utilisé.	À seule fin d'identifier un véhicule conformément aux dispositions du règlement délégué (UE) n° 305/2013 de la Commission du 26 novembre 2012 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition harmonisée d'un service d'appel d'urgence (eCall) interopérable dans toute l'Union européenne
20°	Agents chargés de la réception, du traitement et de la réorientation des demandes de secours et de la coordination de l'activité opérationnelle ainsi qu'aux sapeurs-pompiers et aux marins-pompiers des services d'incendie et de secours	Pour l'exercice de leurs missions de sécurité civile impliquant des véhicules à moteur, en application du code de la sécurité intérieure et du code général des collectivités territoriales

Les **paragraphes II à IV**<sup>29</sup> de ce même article L. 330-2 précisent en outre les pièces que certains des bénéficiaires de ce droit d'accès doivent présenter à l'appui de leur demande.

<sup>29</sup> Les mots « sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier mentionné à l'article L. 421-186 du code des impositions sur les biens et services » figurant au paragraphe IV de l'article L. 330-2 sont issus de l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 précitée. Ces dispositions étaient exclues de la demande de déclassement au motif que l'ordonnance dont elles sont issues n'avait pas été ratifiée.

\* En lien avec ces dispositions, le **paragraphe II de l'article L. 344-1 du code de la route** prévoit que l'article L. 330-2 est applicable en Nouvelle-Calédonie dans une rédaction particulière<sup>30</sup>.

\* Le **paragraphe I de l'article L. 330-3** détermine la liste des personnes auxquelles sont communiquées les informations relatives aux gages constitués sur les véhicules et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation (informations exclues du champ d'application du précédent article L. 330-2).

Il prévoit que cet accès est ouvert à la personne titulaire des pièces, son mandataire ou son avocat (1°), aux autorités judiciaires (2°), aux agents et officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire (3°), aux préfets, et aux autorités des territoires et collectivités d'outre-mer pour l'exercices de leurs compétences et attributions en matière de circulation des véhicules (4° et 5°)<sup>31</sup>.

Le **paragraphe II** de ce même article L. 330-3 autorise à porter à la connaissance de toute personne qui en fait la demande l'absence de déclaration de gage ou d'opposition faite au transfert du certificat d'immatriculation d'un véhicule défini par son seul numéro d'immatriculation (« certificat de non-gage »), à l'exclusion de toute autre information.

\* **L'article L. 330-4 du même code** concerne l'accès aux informations relatives à l'état civil du titulaire du certificat d'immatriculation, au numéro d'immatriculation et aux caractéristiques du véhicule ainsi qu'aux gages constitués et aux oppositions.

Il prévoit que ces informations sont, à l'exclusion de tout autre renseignement, communiquées pour l'exercice de leur mission aux agents chargés de l'exécution d'un titre exécutoire (1°), aux administrateurs judiciaires ou mandataires liquidateurs<sup>32</sup> (2°) et aux syndic<sup>33</sup> (3°).

---

<sup>30</sup> Dans la version suivante : « *Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci sont, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, communiquées sur leur demande aux agents de police judiciaire adjoints mentionnés au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au code de la route applicable en Nouvelle-Calédonie qu'ils sont habilités à constater.* »

<sup>31</sup> Le 6° ajoute à cette liste les greffiers des tribunaux de commerce et le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce pour l'exercice de leurs compétences en matière, respectivement, de tenue d'un registre et de diffusion de données d'un registre. Il est issu de l'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés. Ces dispositions étaient exclues de la demande de déclassement au motif que l'ordonnance dont elles sont issues n'avait pas été ratifiée.

<sup>32</sup> Désignés dans le cadre des procédures de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou de liquidation des biens prévues par le code de commerce.

<sup>33</sup> Désignés dans le cadre d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation de biens prévue par la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes.

\* Aux termes du **premier alinéa de l'article L. 330-5 du même code**, « *les données à caractère personnel figurant dans les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ne peuvent être communiquées qu'aux destinataires mentionnés aux articles L. 330-2 à L. 330-4* »<sup>34</sup>, sous réserve des dispositions de ses alinéas suivants<sup>35</sup>.

\* En outre, l'**article L. 330-8 du même code** prévoit que des décrets en Conseil d'État fixent les conditions d'application du premier alinéa de l'article L. 330-1 et des articles L. 330-2 à L. 330-7<sup>36</sup>.

\* Enfin, figurant au sein d'une subdivision relative au « droit de communication de l'administration des finances »<sup>37</sup>, l'**article 64 B du code des douanes** prévoit que les documents et informations mentionnés aux articles L. 330-2 à L. 330-4 du code de la route sont communiqués, sur leur demande, aux fonctionnaires des douanes.

### **C. – La demande de déclassement**

\* La demande de déclassement formée par le Premier ministre était destinée à permettre au pouvoir réglementaire de modifier la liste des personnes autorisées à accéder aux fichiers SNPC et SIV, eu égard au fait que « *le cadre législatif existant n'est pas adapté à la souplesse de l'évolution des "accédants" à ces fichiers et ne permet pas au ministère de l'intérieur, pourtant responsable de traitement, d'avoir la maîtrise de ces accès* ». Il était ainsi envisagé de supprimer toutes les dispositions dont le déclassement était demandé afin de les intégrer en partie réglementaire du code de la route et d'étendre la liste des personnes autorisées à accéder aux informations du SNPC et du SIV.

\* Au soutien de sa demande de déclassement, le Premier ministre faisait valoir que ces dispositions avaient pour seuls objet et finalité de déterminer les

---

<sup>34</sup> Les mots « données à caractère personnel » sont issus de l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 précitée. Ces dispositions étaient exclues de la demande de déclassement au motif que l'ordonnance dont elles sont issues n'avait pas été ratifiée.

<sup>35</sup> Qui permettent, en les encadrant, la réutilisation par les tiers de certaines informations (ces autres dispositions ne faisaient pas l'objet de la présente demande de déclassement).

<sup>36</sup> Le déclassement de ces dispositions était demandé « *en ce qu'elles comportent des références à certains articles dont le déclassement est sollicité* ». Était ainsi demandé le déclassement des mots « *et des articles L. 330-2 à L. 330-7* » figurant à l'article L. 330-8 du même code, en tant qu'ils font référence aux articles L. 330-2, L. 330-3 et L. 330-4 du même code.

<sup>37</sup> Paragraphe 1 de la section 3 (« Droit de communication ») du chapitre IV (« Pouvoirs des agents des douanes ») du titre II (« Organisation et fonctionnement du service des douanes ») du code des douanes.

personnes et autorités ayant accès aux informations contenues dans les fichiers SNPC et SIV.

De telles dispositions relevaient selon lui de la seule compétence du pouvoir réglementaire, à l'instar de toutes celles qui se bornent à prévoir la création d'un fichier de données et ses principales caractéristiques dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978 précitée. À cet égard, il soutenait que l'ampleur éventuelle des traitements en cause était sans incidence sur la répartition des compétences entre la loi et le règlement.

Il ajoutait que la circonstance que certaines dispositions instituaient des droits de consultation ou de communication de données à des fins de contrôle et de recherche d'infractions était sans incidence sur la compétence du pouvoir réglementaire, dès lors qu'elles se bornaient, selon lui, à permettre l'accès aux informations du SNPC et du SIV à des personnes, autorités ou organismes déterminés, sans définir de nouvelles attributions aux fins de contrôle et de recherche d'infractions pénales.

## **II. – La jurisprudence sur la répartition des compétences entre loi et règlement en matière de création et d'autorisation de traitements de données**

### **A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

S'il n'avait pas été spécifiquement amené, jusqu'à la décision commentée, à se prononcer sur des dispositions relatives à des droits de communication en faveur de l'administration ou sur des traitements de données dans le cadre de demandes de déclassément, le Conseil constitutionnel a, en revanche, été amené à se prononcer à plusieurs reprises sur de telles dispositions dans le cadre de saisines *a priori*, notamment en réponse à des griefs tirés de l'incompétence négative du législateur au regard des exigences découlant de l'article 34 de la Constitution.

- Dans la décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, le Conseil a notamment déclaré inconstitutionnelle une disposition modifiant le 3° de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978, qui visait à permettre que des traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté puissent être mis en place par les personnes morales victimes d'infractions ou agissant pour le compte desdites victimes, pour les besoins de la prévention et de la lutte contre la fraude ainsi que de la réparation du préjudice subi.

Il a d'abord constaté que la disposition contestée permettait à une personne morale de droit privé « *de rassembler un grand nombre d'informations nominatives portant sur des infractions, condamnations et mesures de sûreté* ».

Il a ensuite considéré « *qu'en raison de l'ampleur que pourraient revêtir les traitements de données personnelles ainsi mis en œuvre et de la nature des informations traitées* », une telle disposition « *pourrait affecter, par ses conséquences, le droit au respect de la vie privée et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que la disposition critiquée doit dès lors comporter les garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34 de la Constitution* ».

Puis, il a jugé que, « *s'agissant de l'objet et des conditions du mandat en cause, la disposition critiquée n'apporte pas ces précisions ; qu'elle est ambiguë quant aux infractions auxquelles s'applique le terme de "fraude" ; qu'elle laisse indéterminée la question de savoir dans quelle mesure les données traitées pourraient être partagées ou cédées, ou encore si pourraient y figurer des personnes sur lesquelles pèse la simple crainte qu'elles soient capables de commettre une infraction ; qu'elle ne dit rien sur les limites susceptibles d'être assignées à la conservation des mentions relatives aux condamnations* ».

Il en a conclu « *qu'au regard de l'article 34 de la Constitution, toutes ces précisions ne sauraient être apportées par les seules autorisations délivrées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; qu'en l'espèce et eu égard à la matière concernée, le législateur ne pouvait pas non plus se contenter, ainsi que le prévoit la disposition critiquée éclairée par les débats parlementaires, de poser une règle de principe et d'en renvoyer intégralement les modalités d'application à des lois futures ; que, par suite, le 3° du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 est entaché d'incompétence négative* »<sup>38</sup>.

- Dans sa décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions instituant un fichier, comportant des données biométriques ainsi que l'état civil et le domicile du titulaire, destiné à préserver l'intégrité des données nécessaires à la délivrance des titres d'identité et de voyage, sécuriser la délivrance de ces titres et améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Exerçant son contrôle sur le terrain du droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il a commencé par rappeler, notamment, que « *l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale* »<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, cons. 11 et 12.

<sup>39</sup> Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, cons. 7.

Il a ensuite considéré que « *la création d'un traitement de données à caractère personnel destiné à préserver l'intégrité des données nécessaires à la délivrance des titres d'identité et de voyage permet de sécuriser la délivrance de ces titres et d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général* »<sup>40</sup>. Toutefois, le Conseil a constaté que, « *compte tenu de son objet, ce traitement de données à caractère personnel est destiné à recueillir les données relatives à la quasi-totalité de la population de nationalité française ; que les données biométriques enregistrées dans ce fichier, notamment les empreintes digitales, étant par elles-mêmes susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu, sont particulièrement sensibles ; que les caractéristiques techniques de ce fichier définies par les dispositions contestées permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne ; que les dispositions de la loi déferée autorisent la consultation ou l'interrogation de ce fichier non seulement aux fins de délivrance ou de renouvellement des titres d'identité et de voyage et de vérification de l'identité du possesseur d'un tel titre, mais également à d'autres fins de police administrative ou judiciaire* »<sup>41</sup>.

Le Conseil a jugé « *qu'il résulte de ce qui précède qu'eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions de l'article 5 portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi* »<sup>42</sup>.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a censuré pour incompétence négative des dispositions qui permettaient que la carte nationale d'identité soit dotée d'un second composant électronique destiné à des usages en ligne (puce « eService »), ce qui visait à permettre que ce titre d'identité serve à la fois d'outil d'identification et d'instrument de transaction commerciale.

Se fondant sur les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui donnent compétence au législateur pour fixer les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, et déterminer les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, le Conseil a d'abord considéré « *qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services dans la vie économique et sociale, les conditions générales dans lesquelles la carte nationale d'identité délivrée par l'État peut permettre à une personne de s'identifier sur les réseaux de*

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, cons. 9.

<sup>41</sup> *Ibid.*, cons. 10.

<sup>42</sup> *Ibid.*, cons. 11.

*communication électronique et de mettre en œuvre sa signature électronique, notamment à des fins civiles et commerciales, affectent directement les règles et les principes précités et, par suite, relèvent du domaine de la loi »<sup>43</sup>.*

Puis il a jugé que *« l'article 3 se borne, d'une part, à permettre que la carte nationale d'identité comprenne des "fonctions électroniques" permettant à son titulaire de s'identifier sur les réseaux de communication électroniques et de mettre en œuvre sa signature électronique et, d'autre part, à garantir le caractère facultatif de ces fonctions ; que les dispositions de l'article 3 ne précisent ni la nature des "données" au moyen desquelles ces fonctions peuvent être mises en œuvre ni les garanties assurant l'intégrité et la confidentialité de ces données ; qu'elles ne définissent pas davantage les conditions dans lesquelles s'opère l'authentification des personnes mettant en œuvre des fonctions, notamment lorsqu'elles sont mineures ou bénéficiant d'une mesure de protection juridique ; que, par suite, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »<sup>44</sup>.*

Ce faisant, comme le rappelle le commentaire de cette décision, le Conseil a sanctionné le laconisme du législateur dans la mesure où la création d'une identification officielle sur internet et de la signature électronique au moyen de l'identité garantie par l'État qui délivre la carte d'identité appelait *« un minimum d'encadrement législatif au regard tant des règles concernant les droits civiques, l'exercice des libertés publiques et l'état et la capacité des personnes que des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales »*.

- Dans sa décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, le Conseil devait notamment répondre au grief tiré de l'incompétence négative soulevé à l'encontre de dispositions modifiant la loi du 6 janvier 1978 afin de fixer le régime des traitements de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes, lorsque ces traitements n'étaient pas mis en œuvre par les autorités compétentes à des fins pénales au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016<sup>45</sup> et de la directive (UE) 2016/680 du même jour<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, cons. 13. Le commentaire faisait le lien avec la décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010 relative aux noms de domaine sur internet, dans laquelle le Conseil avait déjà considéré qu'*« en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services dans la vie économique et sociale, notamment pour ceux qui exercent leur activité en ligne, l'encadrement, tant pour les particuliers que pour les entreprises, du choix et de l'usage des noms de domaine sur internet affecte les droits de la propriété intellectuelle, la liberté de communication et la liberté d'entreprendre »*.

<sup>44</sup> Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 précitée, cons. 14.

<sup>45</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

<sup>46</sup> Directive (UE) 2016/680 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



Il a examiné en particulier, à l'aune de ce grief, les dispositions de la loi déferée qui visaient à autoriser un tel traitement de données en matière pénale, sans autre condition que d'être effectué « *sous le contrôle de l'autorité publique* ».

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe en matière d'incompétence négative, selon laquelle il incombe au législateur d'exercer pleinement sa compétence, en l'occurrence, ici, pour fixer les règles relatives aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Le Conseil a ensuite considéré que « *L'article 10 du règlement européen du 27 avril 2016 n'autorise le traitement de données à caractère personnel en matière pénale ne relevant pas de la directive également datée du 27 avril 2016 que dans certaines hypothèses, parmi lesquelles figure la mise en œuvre de tels traitements "sous le contrôle de l'autorité publique". Le législateur s'est borné à reproduire ces termes dans les dispositions contestées, sans déterminer lui-même ni les catégories de personnes susceptibles d'agir sous le contrôle de l'autorité publique, ni quelles finalités devraient être poursuivies par la mise en œuvre d'un tel traitement de données. En raison de l'ampleur que pourraient revêtir ces traitements et de la nature des informations traitées, ces dispositions affectent, par leurs conséquences, les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dès lors, les mots "sous le contrôle de l'autorité publique ou" sont entachés d'incompétence négative* »<sup>47</sup>.

\* Il ressort de ces différentes décisions que, saisi de griefs tirés de l'incompétence négative du législateur contre des dispositions encadrant certains traitements de données, le Conseil a tenu compte de l'ampleur du traitement et de la nature des données pour apprécier si, au regard de leurs conséquences, les dispositions contestées étaient susceptibles d'affecter les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Le Conseil s'est également attaché au fait que le régime ainsi institué pouvait se rattacher aux règles de la procédure pénale.

Dans ce cadre, il a pu sanctionner l'absence de précision suffisante du législateur quant aux personnes autorisées à accéder aux informations contenues dans les fichiers et aux finalités poursuivies.

## **B. – La jurisprudence du Conseil d'État**

---

de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

<sup>47</sup> Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*, paragr. 45.

\* Le Conseil d'État a eu également à connaître de la répartition des compétences entre loi et règlement sous l'angle, plus spécifique, des contestations de la compétence du pouvoir réglementaire pour créer certains fichiers.

- Dès une décision du 26 octobre 2011, saisi de recours contre le décret prévoyant le recueil, dans le composant électronique des passeports, de l'image numérisée de certaines empreintes digitales, il a classiquement écarté les griefs tirés de l'incompétence de l'auteur de l'acte réglementaire créant ce traitement de données, quand bien même ces dernières peuvent avoir un caractère sensible, dès lors qu'il a constaté que la loi elle-même avait habilité le pouvoir réglementaire à intervenir à cet effet<sup>48</sup>.

- Dans une décision du 4 octobre 2019, le Conseil d'État était saisi d'un recours en annulation dirigé contre le décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement.

*Il a considéré que « le décret attaqué se borne à autoriser, sur le fondement des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la mise en œuvre par les agences régionales de santé de traitements de données à caractère personnel, dénommés "HOPSYWEB", qui ont pour première finalité le suivi administratif des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement. Il n'a ni pour objet ni pour effet de fixer des règles qui, relatives aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, relèveraient de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution »<sup>49</sup>.*

- Dans une décision du 24 octobre 2019, relative à un recours en annulation contre le décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs aux permis de conduire et à la circulation des véhicules, le Conseil d'État devait répondre au grief tiré de la méconnaissance par l'article R. 225-4 du code de la route du domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution. Il a considéré que « Les

---

<sup>48</sup> CE, Ass., 26 octobre 2011, nos 317827, 317952, 318013, 318051, *Association pour la promotion de l'image et autres* (points 2 et 3).

<sup>49</sup> CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 4 octobre 2019, nos 421329-422497-424818, *Association cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie et autres* (point 7). Dans ses conclusions, le rapporteur public précisait que « La loi du 6 janvier 1978 a fixé les règles auxquelles doivent obéir les traitements de données à caractère personnel, en fonction des risques qu'il comporte et c'est dans ce cadre protecteur des libertés publiques que le pouvoir réglementaire est en principe compétent pour les autoriser. On trouve certes de nombreux traitements dont les caractéristiques essentielles sont définies par le législateur et la référence à l'article 34 de la Constitution dans la décision de censure du Conseil constitutionnel relative au fichier d'identité biométrique (n° 2012-652 DC du 22 mars 2012) peut faire hésiter quant à la nécessité d'une loi pour autoriser certains traitements extrêmement sensibles. Mais la compétence réglementaire ne fait à tout le moins aucun doute s'agissant d'un traitement de suivi administratif de dossiers et de procédures, y compris s'il comporte des données sensibles, puisqu'il doit à ce titre respecter les prescriptions strictes posées par la loi de 1978 et, désormais, par le RGPD ».

*articles L. 225-4 et L. 225-5 du code de la route ainsi que l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure fixent la liste des catégories de personnes autorisées à accéder au système national des permis de conduire, renvoyant au décret pour la détermination des modalités de cet accès. Dès lors que le décret attaqué se borne, à l'article R. 225-4 du code de la route, à reproduire cette liste, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir qu'il aurait méconnu le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution »<sup>50</sup>.*

\* Relevons enfin que, dans le cadre, cette fois, de sa compétence consultative obligatoire, le Conseil d'État a été amené à émettre en 2020 un avis sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, qui prévoyait la création de systèmes d'information aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

À cette occasion, il a ainsi résumé l'état de la jurisprudence de ses formations contentieuses en matière de répartition des compétences pour la création d'un fichier : *« Sur le respect du domaine de la loi / Le Conseil d'État relève que la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018, détermine les conditions générales dans lesquelles peut être autorisé un traitement de données. La création d'un tel traitement, même lorsqu'il est mis en œuvre par une personne publique et qu'il est d'une ampleur importante, ne nécessite pas en principe l'intervention du législateur mais uniquement un acte réglementaire de l'autorité compétente (cf. par exemple, CE, 6 novembre 2019, n° 434376). / Le recours à une loi est cependant nécessaire dans l'hypothèse où le traitement envisagé ne peut être mis en œuvre sans modification d'une disposition législative qui y fait obstacle ainsi que dans celle où le traitement conduit à fixer des règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et entre ainsi dans le champ des matières que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi (...) ».*

---

<sup>50</sup> CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 octobre 2019, n° 422583, *Fédération des transports et de la logistique FO-UNCP* (point 4). Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public soutenait que, *« En principe, l'acte de création d'un traitement automatisé de données personnelles dans le cadre des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 ne fixe pas de règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution (...). Ces règles sont celles que prévoit la loi de 1978, à laquelle renvoie explicitement le II de l'article L. 225-1 du code de la route pour ce qui concerne le FNPC. Il doit en aller de même d'un texte réglementaire fixant, comme le décret litigieux, certaines caractéristiques essentielles d'un traitement, sans en être l'acte de création proprement dit – en l'occurrence, l'acte de création du SNPC est un arrêté du 29 juin 1992. Il nous semble d'ailleurs que le traitement aurait pu résulter de ce seul arrêté, pris sur le fondement de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978, sans qu'il soit besoin d'une assise législative et réglementaire spécifique ».* Cependant, il observait également que, *« On trouve, il est vrai, un certain nombre de fichiers dont le principe et les caractéristiques essentielles sont fixés par la loi. Mais c'est soit parce qu'il a fallu déroger au droit commun des fichiers, soit parce que le législateur a estimé devoir encadrer lui-même ces fichiers eu égard à leur sensibilité (...) ».*

### III. – Le bien-fondé du déclassement

#### A. – Sur les dispositions portant sur l'accès aux informations relatives au permis de conduire

Le Conseil a examiné, dans un premier temps, les dispositions du code de la route ouvrant, dans des proportions différentes, un accès aux informations relatives aux permis de conduire à différentes catégories de personnes.

\* Le Conseil s'est d'abord prononcé sur les dispositions de l'**article L. 225-4 du code de la route** dont le déclassement était demandé, qui déterminent les personnes autorisées à accéder à l'ensemble des informations faisant l'objet d'un enregistrement et d'un traitement automatisé en application de l'article L. 225-1 du même code.

Après avoir relevé que, au nombre de ces informations, figurent notamment toutes celles relatives aux permis de conduire, toutes les décisions administratives portant restriction de validité, retrait, suspension, annulation et restriction de délivrance du permis de conduire ou interdiction de se présenter à l'examen du permis, toutes les décisions judiciaires définitives portant restriction de validité, suspension, annulation ou interdiction de délivrance du permis, interdiction de se présenter à l'examen du permis ou réduction du nombre de points, ainsi que certains procès-verbaux d'infractions, le Conseil a constaté que les dispositions en cause permettaient « *l'accès à de nombreuses données à caractère personnel, concernant un grand nombre de personnes, et dont certaines peuvent porter sur des condamnations pénales ou l'aptitude médicale à la conduite* » (paragr. 3).

Ce faisant, le Conseil a considéré que de telles dispositions devaient être regardées comme ouvrant un droit de communication aux agents concernés, qui supposait en conséquence, pour en apprécier la nature juridique, de s'attacher tant à la nature des données et à leur traitement qu'aux conditions de leur consultation par ces agents.

Tenant compte des différentes catégories d'agents concernées, le Conseil a jugé que, « *Eu égard à la nature de ces données et à l'ampleur des traitements dont elles peuvent faire l'objet* », les dispositions reconnaissant un droit d'accès aux autorités judiciaires sans considération de finalité, aux magistrats administratifs dans le cadre de recours formés contre les décisions de retrait de point du permis de conduire, aux officiers de police judiciaire chargés de l'exécution d'une ordonnance juridictionnelle ou agissant dans le cadre d'une enquête de flagrance, ainsi qu'aux gendarmes et fonctionnaires de police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers, mettaient en cause les règles relatives aux « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »

relevant du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Les consultations permises par certaines de ces dispositions pouvant être effectuées à des fins de police judiciaire, le Conseil a également estimé, dans la continuité de sa décision n° 2012-652 DC précitée, qu'elles figuraient en outre au nombre des règles relatives à la procédure pénale. Par suite, il a jugé que ces dispositions revêtaient un caractère législatif (paragr. 4).

En revanche, il jugé que les autres dispositions de cet article – qui octroient un droit d'accès au représentant de l'État dans le département dans l'exercice de ses compétences en matière de permis de conduire, ainsi qu'aux agents spécialement habilités à réaliser des études statistiques sur les accidents de la route – ne mettaient en cause ni les règles précitées ni aucune autre règle ou aucun principe que la Constitution place dans le domaine de la loi, et présentaient donc un caractère réglementaire (paragr. 5).

\* Le Conseil a ensuite examiné les dispositions de l'**article L. 225-5 du code de la route** dont le déclassement était demandé. Ces dispositions prévoient la communication des seules données relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire (paragr. 6).

Statuant ici uniquement à l'aune de l'article 34 de la Constitution qui donne compétence au législateur pour fixer les règles de la procédure pénale, il a constaté que les dispositions des 4° (concernant les officiers ou agents de police judiciaire agissant dans le cadre d'une enquête préliminaire) et 5° *bis* (concernant les agents de police judiciaire adjoints et les gardes champêtres) de cet article autorisaient l'accès à ces données « *dans le cadre d'opérations de police judiciaire* » et que celles du 5° (concernant les militaires de la gendarmerie ou les fonctionnaires de la police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers) étaient « *susceptibles de s'appliquer à des opérations relevant du même cadre* ».

Le Conseil en a déduit que ces dispositions – et, par voie de conséquence, celles du premier alinéa de ce même article –, mettant en cause des règles relatives à la procédure pénale, présentaient un caractère législatif (paragr. 7). Tel n'était pas le cas des autres dispositions de l'article L. 225-5, qui présentent donc un caractère réglementaire (paragr. 8).

\* Le Conseil a poursuivi par l'examen des dispositions de l'**article L. 225-6 du code de la route** dont le déclassement était demandé.

Après avoir observé que cet article interdit la divulgation de données à caractère personnel relatives au permis de conduire hors des cas expressément prévus aux articles L. 225-3 à L. 225-5, il en a conclu que ces dispositions constituaient une

garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et relevaient, dès lors, du domaine de la loi (paragr. 9).

\* S'agissant, enfin, du **premier alinéa des articles L. 243-1, L. 244-1 et L. 245-1 du code de la route**, le Conseil a constaté qu'il avait « *pour seul objet d'adapter, pour certaines collectivités d'outre-mer, les dispositions de l'article L. 225-4 de ce code désignant le représentant de l'État autorisé à accéder aux informations relatives au permis de conduire dans l'exercice de ses compétences* ». Dès lors, il a jugé que ces dispositions étaient de nature réglementaire (paragr. 10).

## **B. – Sur les dispositions portant sur l'accès aux informations relatives à la disponibilité et à la circulation des véhicules**

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a examiné la nature juridique des dispositions portant sur l'accès aux informations relatives à la disponibilité et à la circulation des véhicules.

\* Le Conseil a commencé par se prononcer sur les dispositions des **articles L. 330-2 et L. 330-8 du code de la route** qui étaient soumises à son examen.

Après avoir rappelé que l'article L. 330-1 prévoit l'enregistrement et le traitement automatisé des informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant leur disponibilité (paragr. 11), le Conseil a relevé que l'article L. 330-2 fixe la liste des personnes qui reçoivent communication de l'ensemble de ces informations, à l'exception de celles relatives aux gages et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation (paragr. 12).

À l'instar de la précédente série de dispositions autorisant l'accès à l'ensemble des données relatives aux permis de conduire, le Conseil a considéré que, ce faisant, « *ces dispositions permettent l'accès à de nombreuses données à caractère personnel relatives, notamment, à l'état civil du titulaire du certificat d'immatriculation, concernant un grand nombre de personnes* » (paragr. 13).

Puis il a jugé, là encore « *Eu égard à la nature de ces données et à l'ampleur des traitements dont elles peuvent faire l'objet* », que relevaient du domaine de la loi les dispositions des 2°, 3°, 4°, 4° bis, 5° et 5° ter du paragraphe I de l'article L. 330-2 (ouvrant l'accès aux informations relatives au permis de conduire aux autorités judiciaires et aux services de police et de gendarmerie), celles des 7°, 7° bis et 18° (autorisant l'accès à ces informations à différentes administrations pour l'exercice de leurs compétences), celles du 9° bis (qui prévoient notamment la possibilité pour les autorités d'autres États de recevoir communication des données du SIV « *concernant les infractions en matière de sécurité routière* »),

les mots « *ou au titre de la répression de la criminalité visant les véhicules et ayant des incidences transfrontalières* » figurant au 10°, les dispositions des 14° et 15° (qui concernent certains agents assermentés ou habilités à dresser des procès-verbaux), ainsi que celles du paragraphe III (qui, en complément du 14°, précisent que les exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier doivent produire les éléments utiles à la vérification de la réalité de la contravention pour non-paiement du péage à l'appui de leur demande).

Le Conseil a en effet jugé que, comme celles de l'article L. 225-4 du code de la route, ces dispositions mettaient en cause les règles relatives aux « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » et, pour certaines d'entre elles, figuraient en outre au nombre des règles concernant « *la procédure pénale* », dès lors qu'elles ont pour objet de faciliter la constatation et la recherche d'infractions ou l'identification de leurs auteurs. Le Conseil a jugé qu'avaient également valeur législative, par voie de conséquence, les dispositions du premier alinéa de ce même paragraphe I (paragr. 14).

Le Conseil a en outre jugé que, par voie de conséquence, les mots « *et des articles L. 330-2 à* » figurant à l'article L. 330-8 du même code avaient un caractère législatif (paragr. 15).

En revanche, il a estimé que les autres dispositions<sup>51</sup> de l'article L. 330-2 dont le déclassement était demandé ne mettaient en cause aucun des principes ou règles placés dans le domaine de la loi et avaient donc un caractère réglementaire (paragr. 16).

\* Le Conseil a ensuite examiné les dispositions de l'**article L. 330-3** dont le déclassement était demandé. Son paragraphe I détermine les personnes qui

---

<sup>51</sup> À savoir le 1° de son paragraphe I (qui prévoit la communication des données à la personne titulaire des pièces, à son mandataire ou à son avocat), son 5° *bis* (ouvrant ce droit de communication à certains agents participant à la délivrance des avis de paiement du forfait de post-stationnement ou à l'émission du titre exécutoire correspondant), son 6° (qui institue un droit de communication au profit des préfets dans le cadre de leurs compétences en matière de circulation des véhicules), ses 8° et 8° *bis* (concernant certains organismes d'assurances), son 9° et le reste de son 10° (relatifs aux autorités de certains États tiers), son 13° (qui permet aux constructeurs de véhicules ou à leurs mandataires d'accéder aux informations sur les pièces relatives à la circulation des véhicules pour les seuls besoins des rappels de sécurité et de mise au point de véhicules), son 16° (attribuant un droit de communication aux maires dans le cadre de leurs compétences en matière de prévention et gestion des déchets), son 17° (autorisant les personnels chargés de délivrer le dispositif d'identification des véhicules les moins polluants et les plus sobres en énergie, c'est-à-dire la vignette *Crit'Air*, à recevoir communication de ces informations), son 19° (autorisant l'accès à ces informations, limitées aux données techniques des véhicules, aux personnels habilités à participer au traitement des appels d'urgence) et son 20° (autorisant l'accès aux agents chargés de traiter et réorienter les demandes de secours et de coordonner l'activité opérationnelle, ainsi qu'aux sapeurs-pompiers et marins-pompiers des service d'incendie et de secours, pour le seul exercice de leurs missions de sécurité civile impliquant des véhicules à moteur), ainsi que les paragraphes II (selon lequel « *Les entreprises d'assurance doivent fournir à l'appui de leur demande tous éléments utiles permettant de vérifier la réalité du sinistre* ») et IV (relatif aux pièces que certaines personnes doivent produire à l'appui de leur demande).

reçoivent communication des informations relatives aux gages sur les véhicules et aux oppositions à transfert du certificat d'immatriculation (paragr. 17).

Le Conseil a, ici encore, jugé que les dispositions de ses 2° et 3° prévoyant la communication de ces informations aux « *aux autorités judiciaires* » et « *aux officiers ou agents de police judiciaire, dans l'exercice des missions définies à l'article 14 du code de procédure pénale* », mettaient en cause des règles relatives à la procédure pénale et avaient donc – comme, par voie de conséquence, celles du premier alinéa de ce même paragraphe – un caractère législatif (paragr. 18).

En revanche, il a reconnu le caractère réglementaire des autres dispositions de ce paragraphe, qui ouvrent l'accès à ces informations à la personne intéressée, ainsi qu'aux préfets et autorités des territoires et collectivités d'outre-mer dans l'exercice de leurs compétences en matière de circulation des véhicules, lesquelles ne mettent en cause aucune règle ou principe relevant de la loi (paragr. 19).

Concernant le paragraphe II, le Conseil a constaté qu'il « *autorise la communication à toute personne qui en fait la demande des seules informations relatives à l'absence de déclaration de gage ou d'opposition faite au transfert du certificat d'immatriculation d'un véhicule défini par son seul numéro d'immatriculation, à l'exclusion de toute autre information* ». Eu égard au caractère ainsi limité de ces informations, le Conseil a considéré que ces dispositions ne mettaient en cause aucune règle ou principe relevant du domaine de la loi et étaient, par conséquent, de nature réglementaire (paragr. 20).

\* S'agissant de l'**article L. 330-4 du code de la route**, qui prévoit la communication d'informations relatives à l'état civil, au numéro d'immatriculation et aux caractéristiques des véhicules, ainsi qu'aux gages et aux oppositions aux agents chargés de l'exécution d'un titre exécutoire, aux administrateurs judiciaires ou mandataires liquidateurs désignés dans le cadre des procédures de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou de liquidation de biens prévues par le code de commerce, ainsi qu'aux syndics désignés dans le cadre d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation de biens, pour l'exercice de leur mission (paragr. 21), le Conseil a jugé qu'il ne met en cause aucune règle ou principe placé par la Constitution dans le domaine de la loi et étaient ainsi de nature réglementaire (paragr. 22).

\* Concernant ensuite le **premier alinéa de l'article L. 330-5 du code de la route**, qui interdit la communication des données à caractère personnel figurant dans les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules à d'autres destinataires que ceux prévus par les articles L. 330-2 à L. 330-4 du même code, le Conseil a jugé, comme pour les dispositions semblables de l'article L. 225-6, qu'il constitue une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice



des libertés publiques et, par suite, que ces dispositions avaient un caractère législatif (paragr. 23).

\* Le Conseil a achevé son examen des dispositions du code de la route qui lui étaient soumises par celles du **paragraphe II de l'article L. 344-1** dont le déclassement était sollicité. Celles-ci, qui prévoient la rédaction particulière dans laquelle l'article L. 330-2 est applicable en Nouvelle-Calédonie, autorisent la communication de certaines informations à des agents de police judiciaire adjoints aux fins d'identifier les auteurs de certaines infractions. Ces dispositions mettant en cause les règles relatives à la procédure pénale, le Conseil en a conclu qu'elles avaient un caractère législatif (paragr. 24).

\* Enfin, le Conseil a examiné l'**article 64 B du code des douanes**, qui « *autorise la communication de l'ensemble des informations relatives à la circulation et à l'état des véhicules aux fonctionnaires des douanes, sur leur demande* » (paragr. 25).

Il a estimé que, « *D'une part, eu égard à la nature des données auxquelles ces agents peuvent ainsi accéder et à l'ampleur des traitements dont elles peuvent faire l'objet, ces dispositions mettent en cause les règles relatives aux "garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques"* » et, « *D'autre part, en instituant un droit de communication en vue de faciliter la recherche et la constatation d'infractions, ces dispositions figurent au nombre des règles concernant "la procédure pénale"* ». Il a donc jugé qu'elles étaient, elles aussi, de nature législative (paragr. 26).