

JORF n°0062 du 15 mars 2011 page 4662
texte n° 6

OBSERVATION

Observations du Gouvernement sur les recours dirigés contre la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

NOR: CSCL1105901X

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, de deux recours identiques dirigés contre la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

*

* *

I. - Sur l'article 1er

A. — Les auteurs des saisines font grief à l'article 1er de la loi, approuvant le rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013 qui lui est annexé, d'être dépourvu de valeur normative, ce qui justifierait sa censure au regard des exigences issues de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 relative à la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Ce débat est toutefois inopérant en l'espèce. La loi déferée revêt en effet le caractère d'une loi de programmation prise sur le fondement de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution. Dans ces conditions, les objectifs qui y sont présentés n'ont pas à être revêtus de la portée normative qui doit en principe s'attacher à la loi. C'est ainsi dans le respect des exigences constitutionnelles que l'article 1er a pu approuver le rapport annexé à la loi, sans que le caractère rétrospectif de certains éléments qu'il contient ou l'absence en son sein de dispositions de nature budgétaire revêtent d'incidence sur la régularité de cette approbation.

II. - Sur l'article 4

A. — Les auteurs des saisines font grief à l'article 4 de la loi déferée, qui confère à l'autorité administrative le pouvoir d'empêcher l'accès à certains sites internet diffusant des images ou des représentations à caractère pédopornographique, d'avoir opté pour un dispositif inefficace au regard de l'objectif poursuivi et de porter une atteinte excessive à la liberté de communication en ne prévoyant pas une intervention préalable du juge pour encadrer ce pouvoir.

B. — Le Gouvernement estime que ces griefs devront être écartés.

1. Sur l'efficacité du régime retenu.

L'article 4 crée un mécanisme de blocage de l'accès à certains sites précisément identifiés par l'entremise des fournisseurs d'accès à internet. Il s'inspire de dispositifs analogues déjà en vigueur dans certains pays, comme la Suède, la Norvège, le Danemark ou les Pays-Bas. Il est né de la concertation avec les représentants des fournisseurs d'accès. Sa faisabilité technique a été expertisée, notamment par le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

En pratique, le ministre de l'intérieur adressera aux fournisseurs d'accès à internet une liste des adresses des sites dont l'accès doit être interdit à raison des contenus à caractère pédopornographique qu'ils diffusent. Cette façon de procéder est la seule adaptée, en l'état actuel de la technique, pour bloquer l'accès à des sites hébergés à l'étranger. Les mécanismes de coopération judiciaire internationale sont encore trop lourds à mettre en œuvre et inaptes à perturber le fonctionnement de sites nombreux et volatils. Au surplus, le risque, évoqué par les auteurs des saisines, de « surblocage » d'un site entier alors que seule l'une des pages de ce site diffuserait un contenu pédopornographique ne doit pas être surestimé. Il dépend en effet de la technique de blocage mise en œuvre (par DNS, par adresse IP, par serveur). Le décret prévu par la loi prévoira le mode de blocage le plus fin possible assurant par ailleurs le respect d'un bon usage des deniers publics, dès lors que, comme le prévoit expressément l'article 4, les éventuels surcoûts résultant des obligations mises à la charge des opérateurs seront intégralement compensés.

Dans ces conditions, le Gouvernement estime que les modalités retenues par le législateur ne sont pas

manifestement inappropriées au but poursuivi.

2. Sur l'atteinte à la liberté de communication.

Sans doute l'article 4 de la loi déferée affecte-t-il la liberté de communication. Mais contrairement à ce qu'estiment les auteurs des saisines, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence en ne subordonnant pas l'exercice du pouvoir conféré au ministre de l'intérieur à l'intervention préalable d'un juge. La compétence reconnue au ministre s'analyse en effet comme un pouvoir de police administrative spéciale, destiné à prévenir les comportements contraires à l'ordre public. De ce point de vue, la référence opérée par l'article 4 de la loi déferée à l'[article 227-13 du code pénal](#) ne doit pas se comprendre comme traduisant la volonté d'inscrire le dispositif prévu par cet article dans une procédure répressive, mais comme une limitation du champ matériel d'intervention de l'autorité administrative pour exercer la compétence préventive qui lui est octroyée.

Le Gouvernement estime que ce pouvoir de police spéciale a pu être instauré sans priver de garantie légale le respect de la liberté de communication.

Contrairement à ce que font valoir les auteurs des saisines, il ne lui apparaît pas, en particulier, que l'article 4 de la loi déferée puisse être assimilé au dispositif examiné par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la décision n° 2009-580 du 10 juin 2009 relative à la loi dite « Hadopi ».

Dans cette décision, il a été jugé que, pour l'exercice d'un pouvoir de sanction à l'encontre de l'ensemble de la population et au regard de l'objectif poursuivi qui était de protéger les droits d'auteur et les droits voisins, l'intervention préalable d'un juge était requise pour assurer le respect de la liberté de communication par internet.

Or en l'espèce, aucun pouvoir de sanction n'est reconnu à l'autorité administrative. Le pouvoir de police spéciale ne s'exercera pas à l'encontre de l'ensemble de la population mais uniquement à l'encontre des animateurs de sites diffusant des contenus pédopornographiques. Il n'aura par ailleurs ni pour objet ni pour effet de priver les personnes concernées de leur accès à l'internet mais uniquement de bloquer l'accès des tiers à certains contenus mis en ligne. En outre, l'objectif poursuivi par le législateur obéit à un objectif éminent de protection de l'ordre public. Dans ces conditions le législateur a pu, sans méconnaître aucune règle ni aucun principe à valeur constitutionnelle, faire le choix de ne pas subordonner la possibilité de bloquer un site internet diffusant un contenu pédopornographique à l'intervention préalable d'un juge.

Il convient de signaler au demeurant que les mesures décidées par le ministre de l'intérieur pourront faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif qui vérifie traditionnellement dans ce type de situation la proportionnalité des moyens retenus au but poursuivi, y compris lorsqu'il est saisi en référé sur le fondement de l'[article L. 521-2 du code de justice administrative](#), qui lui ouvre le pouvoir d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde des libertés fondamentales, au nombre desquelles figure la liberté de communication. Et le recours revêtira un caractère effectif approprié à la matière : dans ce cas, le juge se prononce en effet dans un délai de quarante-huit heures.

Au bénéfice de ces considérations, les griefs des auteurs des saisines pourront être écartés.

III. - Sur l'article 11

A. — L'article 11 de la loi déferée a notamment pour objet d'insérer dans le [code de procédure pénale](#) des dispositions qui figuraient jusqu'alors aux [articles 21 et 21-1 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003](#) pour la sécurité intérieure, respectivement relatifs au régime des fichiers de police d'antécédents et des fichiers de police servant à l'analyse sérielle.

Les auteurs de la saisine n'articulent de critique expresse que contre le régime des fichiers d'antécédents. Ils font tout d'abord valoir que l'imprécision du fichier STIC constatée par la CNIL dans son rapport pour 2009 justifie que les réserves d'interprétation sous le bénéfice desquelles l'article 21 de la loi du 18 mars 2003 avait été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 soient renforcées. Ils soutiennent en outre que le régime différencié d'effacement des classements sans suite selon leurs motifs prévu par l'article 11 est contraire au principe d'intelligibilité de la loi et au principe d'égalité. Il est par ailleurs demandé au Conseil constitutionnel de se prononcer expressément sur la conformité à la Constitution du régime des fichiers d'analyse sérielle.

B. — Le Gouvernement estime que les régimes prévus pour ces deux types de fichiers de police judiciaire sont conformes à la Constitution.

1. S'agissant des fichiers d'antécédents.

a. Il convient tout d'abord de signaler que les exigences fixées par la décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 sont respectées par les dispositions que l'article 11 introduit dans le [code de procédure pénale](#).

Les principales garanties prévues par la loi du 6 janvier 1978 continueront de s'appliquer aux traitements créés en application de ces dispositions.

Il en est ainsi du principe de finalité des fichiers, qui se traduit notamment, lorsque ceux-ci seront utilisés à des fins administratives, par la règle selon laquelle les éléments contenus dans les fichiers ne constituent, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative.

Le principe de proportionnalité conserve lui aussi toute sa rigueur : il est toujours fait obligation au décret qui interviendra désormais en application de l'article 230-11 du code de procédure pénale de prévoir une durée de conservation limitée par la nécessité première des fichiers qui est d'identifier les auteurs d'infraction.

Le droit d'accès et de rectification est pour sa part renforcé par l'intervention, désormais prévu par le nouvel article 230-6 du code de procédure pénale, d'un magistrat chargé de suivre la mise à jour des données contenues dans les fichiers. Dans le régime à venir, il incombera toujours au procureur de la République de contrôler dans le fichier les données relatives à telle ou telle affaire dont il a à connaître. Il disposera désormais pour cette mission d'un accès direct au fichier, de sorte que la célérité de son contrôle ne sera plus subordonnée à la diligence du gestionnaire du fichier. Le rôle du magistrat « référent » spécialement désigné sera pour sa part de contrôler, dans sa globalité et au quotidien, le fonctionnement du fichier. Sa compétence est nationale. Il pourra agir sur la requête d'un particulier ou d'office et disposera, comme le procureur de la

République, d'un accès direct au fichier. La CNIL continuera enfin d'exercer son contrôle a posteriori, dans le cadre de son programme de contrôle ou de manière inopinée, mais aussi dans le cadre des procédures d'accès et de rectification à l'initiative des particuliers.

Ces fichiers d'antécédents seront également soumis au principe d'exactitude énoncé à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 aux termes duquel les données « sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour ».

Cette exigence a notamment été prise en compte dans le fonctionnement du futur fichier TPJ, résultat de la fusion du fichier STIC de la police nationale et du fichier Judex de la gendarmerie nationale. Ce fichier, qui devrait être mis en œuvre au cours du second semestre de l'année 2011, sera directement relié au fichier Cassiopée du ministère de la justice et permettra ainsi une actualisation automatique des données relatives aux suites judiciaires données aux enquêtes. La principale carence du fichier STIC, relevée par la CNIL dans son rapport du 20 janvier 2009 (mis en ligne sur le site de la Commission) évoqué par les auteurs des saisines, sera ainsi résolue. D'ores et déjà, le ministère de l'intérieur a entrepris d'actualiser le contenu de l'actuel fichier, ce qui permettra de résoudre aussi les difficultés apparues dans le cadre des consultations à visée administrative de ce dernier. Les propositions 9 à 11 formulées par la CNIL dans son rapport du 20 janvier 2009 trouveront ainsi une traduction concrète.

Il convient de signaler en outre que le Gouvernement a également entrepris de mettre en œuvre les huit autres recommandations formulées par la CNIL dans ce rapport. Il en est ainsi des recommandations préconisant de sécuriser et d'harmoniser les procédures d'enregistrement des données dans le fichier (ce qui correspond aux propositions 1 à 5). L'enregistrement des données dans le STIC se fait sous le contrôle strict des services régionaux de documentation criminelle, lesquels ont été renforcés afin d'exercer un contrôle de la qualité des modes d'enregistrement, en particulier de la rectitude des codes qualifiant les infractions et de l'usage du thésaurus applicable. La mise en œuvre par la police et la gendarmerie nationales de nouveaux logiciels de rédaction des procédures permet par ailleurs de supprimer les risques d'erreurs de saisie qui résultaient d'une alimentation manuelle du STIC (pour la gendarmerie, ce nouveau logiciel est utilisé depuis le [décret n° 2011-111 du 27 janvier 2011](#) autorisant la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures). De son côté, le futur logiciel TPJ sera alimenté automatiquement par les logiciels de rédaction des procédures de la police et de la gendarmerie nationales.

Le Gouvernement a également veillé à mieux encadrer les modalités de consultation du fichier, et notamment l'utilisation à tort du mode judiciaire lors de consultations pour une enquête administrative, la garantie de traçabilité des accès et le contrôle de l'utilisation du fichier (ce qui correspond aux propositions 6 à 8 figurant dans le rapport de la CNIL). Une circulaire du directeur général de la police nationale du 30 mai 2010 rappelle ainsi aux préfets et aux services de police l'obligation de n'utiliser le STIC que dans son mode administratif lorsque sont instruites les demandes administratives permettant d'avoir recours à ce fichier.

Toutes les connexions au STIC sont en outre enregistrées grâce au module de traçabilité externe du portail d'accès aux fichiers de police, dit CHEOPS (régi par l'arrêté du 19 octobre 2001 relatif à la création d'un traitement automatisé de gestion sécurisée des habilitations permettant l'accès aux applications du ministère de l'intérieur). Les données de connexion sont ainsi conservées pendant cinq ans et, en cas de contrôle, peuvent être mises à la disposition de la hiérarchie ou de la CNIL.

Les administrateurs du portail CHEOPS effectuent des contrôles réguliers sur les relevés mensuels du volume de connexions et procèdent à des audits ponctuels et aléatoires sur les connexions.

Surtout, depuis mai 2009, et pour faire directement suite aux observations de la CNIL, l'inspection générale de la police nationale effectue des contrôles inopinés dans les services territoriaux de police afin de vérifier les conditions d'utilisation des fichiers de police, en particulier du STIC. Six contrôles inopinés ont eu lieu en 2009 et une vingtaine ont eu lieu en 2010. Ces contrôles permettent de relever des pratiques inadaptées, d'orienter en conséquence les consignes données aux services et de les assister dans la mise en œuvre quotidienne des règles d'utilisation des fichiers de police. Dans le cadre de la modernisation en cours, TPJ comportera lui aussi un module de traçabilité interne, garantissant ainsi une surveillance encore plus précise des accès au fichier.

Il sera observé enfin que l'article 11 de la loi déferée prévoit, outre la création du magistrat référent, deux garanties supplémentaires qui ne figuraient pas dans la loi du 18 mars 2003. Le procureur de la République a désormais l'obligation de se prononcer sur les suites à donner aux demandes d'effacement ou de rectification des particuliers dans un délai d'un mois. En cas de classement sans suite, les données relatives à la personne concernée ne pourront pas faire l'objet d'une consultation administrative dans le cadre des enquêtes prévues à l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

b. C'est en second lieu de manière intelligible et sans méconnaître le principe d'égalité que l'article 230-8 du code de procédure pénale résultant de l'article 11 de la loi déferée distingue le régime des mentions des décisions de classement sans suite selon qu'elles sont motivées ou non par une insuffisance de charges.

Il convient en effet de distinguer deux situations bien différentes.

Les classements sans suite motivés par une insuffisance de charges recouvrent trois hypothèses : une absence d'infraction, une insuffisante caractérisation de cette dernière ou un auteur finalement inconnu.

Quant aux classements sans suite non motivés par une insuffisance de charges, ils correspondent à plusieurs cas de figure d'une nature différente (poursuites inopportunes, procédures alternatives mises en œuvre par les parquets, irrégularité de la procédure, irresponsabilité de l'auteur, etc.).

La distinction opérée par l'article 11 est ainsi nécessaire à la finalité même des fichiers d'antécédents, qui est de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs : les informations sur des faits de délinquance, même lorsqu'ils ont fait l'objet d'un classement sans suite (autres que ceux donnant lieu à effacement), constituent la mémoire du service d'enquête et sont nécessaires à l'identification des auteurs de ces faits. A titre d'exemple, il est important, pour les parquets et les services de police, lorsqu'une personne est mise en cause pour des faits de violences conjugales, de savoir qu'elle a été déjà mise en cause dans le passé pour des faits similaires — quand bien même l'affaire a été classée suite au refus de la victime de porter plainte — et de pouvoir accéder aux circonstances exactes des affaires précédentes. De même, il est particulièrement utile, pour les besoins des enquêtes, de disposer des informations relatives à une personne précédemment mise en cause dans le cadre d'une affaire de stupéfiants même si elle a bénéficié d'une mesure d'alternative aux poursuites.

Il convient de signaler, au demeurant, que toutes les demandes d'effacement formulées par les procureurs de la République aux gestionnaires des fichiers se font par des « fiches-navettes » comportant une nomenclature détaillée des différents cas de classements sans suite. Cette nomenclature est connue des parquets et des services de police, qui l'utilisent en commun ; elle est aussi utilisée vis-à-vis des justiciables auxquels est notifié un classement sans suite.

Une circulaire du garde des sceaux sera prise pour préciser aux procureurs de la République que dans le cadre du pouvoir que leur ouvre l'article 230-8 du code de procédure pénale, la règle sera, sauf exception, d'effacer les mentions des infractions se soldant par un classement sans suite pour insuffisance de charges et qu'une règle inverse devra présider à la mention des autres types de classement sans suite.

Aucun problème de compréhension de la loi ne se pose enfin, contrairement à ce que font valoir les auteurs de la saisine, quant au champ des éléments qu'il est possible de consulter dans le cadre administratif. Au nombre des garanties nouvelles apportées par le législateur dans la mise en œuvre des fichiers d'antécédents, il a été décidé, ainsi qu'il est dit plus haut, que toutes les décisions de classement sans suite feront désormais obstacle en toute hypothèse à la connaissance des faits en cause dans le cadre d'une consultation administrative.

2. S'agissant des fichiers d'analyse sérielle.

Aucune critique n'est expressément dirigée contre l'insertion dans le [code de procédure pénale](#) de dispositions qui figuraient jusqu'alors à l'article 21-1 de la loi du 28 mars 2003, sans que le Conseil constitutionnel ne relève d'office le moindre grief à leur encontre lorsqu'il a eu à en connaître à l'occasion de sa décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005.

La finalité des fichiers d'analyse sérielle est de faciliter la constatation des crimes et délits présentant un caractère répétitif, d'en rassembler les preuves et d'en identifier les auteurs, grâce à l'établissement de liens entre les individus, les événements ou les infractions. Ils respecteront eux aussi les garanties essentielles prévues par la loi du 6 janvier 1978.

Il convient simplement de signaler que, conformément à leur finalité, le nouvel article 230-12 du code de procédure pénale autorise dans ces fichiers l'enregistrement de données faisant apparaître, le cas échéant, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle. Cette autorisation est justifiée par le fait que ces éléments sont structurellement liés, dans certains cas, à la définition d'infractions dont les éléments constitutifs font référence à l'état de santé d'une personne (par exemple, la vulnérabilité tenant à un handicap), son orientation sexuelle (délits motivés par des considérations homophobes) ou encore son origine raciale (violences volontaires déterminées par l'appartenance réelle ou supposée d'une personne à une race ou à un groupe ethnique).

Il sera toutefois observé que, comme le prévoit expressément la loi, de telles informations ne pourront être enregistrées que si leur présence dans un fichier est strictement justifiée au regard de la finalité poursuivie par ce dernier.

Les fichiers pourront comporter, conformément aux 1° et 2° de l'article 230-13 du CPP des données relatives respectivement aux personnes mises en examen ou placées en garde à vue. La mention, figurant au 1°, selon laquelle « l'enregistrement des données concernant ces personnes peut intervenir, le cas échéant, après leur condamnation » permettra d'enregistrer dans un fichier le « stock » des identités des personnes déjà condamnées, ce qui est décisif pour l'efficacité du système. Le 3° de l'article 230-13 ne vise enfin que la seule catégorie des personnes entendues comme témoins. Une personne qui ne serait ni suspecte ni victime ni témoin ne peut donc figurer dans un fichier d'analyse sérielle.

Par rapport au régime figurant à l'article 21-1 de la loi du 18 mars 2003, deux caractéristiques ont, en outre, été modifiées par le législateur.

Celui-ci a tout d'abord autorisé l'abaissement du seuil permettant l'inscription de données dans les fichiers d'analyse sérielle. Alors que l'article 21-1 de la loi du 28 mars 2003 ne visait que les atteintes aux personnes punies de plus de cinq ans d'emprisonnement et les atteintes aux biens punies de plus de sept ans, le nouvel article 230-12 du code de procédure pénale fait mention d'un seuil unique d'au moins cinq ans d'emprisonnement, ce qui permettra de recourir à ces fichiers dans un nombre plus élevé de cas de figure. Cette extension est justifiée par le caractère fortement répétitif des délits nouvellement concernés. Elle répond à la caractéristique de ces fichiers d'investigation dont le propre est de mettre à jour le *modus operandi* d'un délinquant tel qu'il apparaît au fil des réitérations. Pour autant, les dispositions contestées n'ont pas pour effet d'ouvrir de manière excessive la possibilité de recourir à des fichiers d'analyse sérielle. Ne sont concernés que les délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement. Il s'agit ainsi d'infractions graves. La loi prévoit aussi, comme pour les fichiers d'antécédents, que les fichiers d'analyse sérielle seront soumis au magistrat référent national. Celui-ci sera chargé de veiller à temps plein au respect des règles qui régissent ces fichiers, ce qui confère une intensité jusqu'alors inédite au contrôle des fichiers d'analyse sérielle. En l'état du droit en vigueur, ces fichiers ne sont en effet soumis qu'à des contrôles ponctuels diligentés par la CNIL ou les procureurs de la République, au gré des saisines qui leur sont adressées. Ce magistrat représente une garantie supplémentaire accompagnant l'ouverture de ces fichiers à de nouveaux délits.

Dans ces conditions le législateur n'a pas entaché de disproportion manifeste la conciliation qu'il lui revenait d'opérer entre les exigences liées au respect de la vie privée et celles découlant de la nécessité de permettre la recherche des auteurs d'infractions, spécialement de celles connaissant le taux de récidive le plus important.

IV. - Sur l'article 18

A. — L'article 18 de la loi déferée permet, d'une part, par une modification du III de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, à des agents d'une société gérant un système de vidéoprotection pour le compte d'une personne publique, de visionner des images prises sur la

voie publique et, d'autre part, par une modification du II du même article, aux personnes morales de droit privé de mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords de leurs bâtiments et installations dans le cas où ces lieux seraient particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

Les requérants font grief à la première modification de déléguer à des personnes privées une mission de souveraineté en contrariété avec la Constitution et à la seconde de priver de garantie légale le respect de la vie privée.

B. — Le Gouvernement ne partage ni l'un ni l'autre de ces points de vue.

1. Sur la possibilité de déléguer le visionnage d'images prises sur la voie publique à des personnes privées.

Il est exact que l'article 18 de la loi déferée ouvre aux personnes publiques responsables de systèmes de vidéoprotection la possibilité de confier le visionnage des images prises sur la voie publique à une personne morale de droit privé.

Mais cet article 6 ne saurait être entendu comme permettant de déléguer à une personne privée l'exercice d'une mission de souveraineté, en méconnaissance de l'interdiction semble-t-il posée par le considérant n° 19 de la décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003. La seule activité dont la délégation est autorisée consiste à visionner en temps réel les images d'un système de vidéoprotection pour le compte du responsable de ce système, qui ne saurait être qu'une personne publique. Pour le cas où les agents chargés du visionnage seraient témoins d'une infraction, leur rôle se limitera à avertir les forces de l'ordre. La mission de souveraineté consistant à assurer le maintien de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions demeurera ainsi de l'exclusive compétence de l'autorité publique.

Il faut signaler, en outre, que le législateur a entouré la faculté de délégation du visionnage de garanties formulées notamment aux nouveaux troisième et quatrième alinéas du III de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995.

La délégation sera tout d'abord formalisée par la signature d'une convention, soumise à l'agrément de l'autorité préfectorale, entre la personne publique et l'opérateur privé. Cette convention devra obéir à un modèle-type arrêté par voie réglementaire après consultation de la commission nationale de vidéoprotection. Il est donc exclu que la conclusion d'une délégation puisse s'affranchir des règles régissant les systèmes de vidéoprotection et limitant les finalités poursuivies ou le régime d'utilisation ou de conservation des images. Le législateur a ajouté une garantie supplémentaire en prévoyant que les agents en cause ne pourront pas visionner les enregistrements des images : leur tâche sera limitée à un visionnage de ces dernières en temps réel.

D'autres garanties résultent du régime d'agrément et d'autorisation spécialement édicté par le législateur. Ne pourront visionner les images que des personnels agréés d'entreprises autorisées. L'activité de l'opérateur privé chargé de l'exploitation du système de vidéoprotection a en effet été soumise par le législateur aux dispositions du titre 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, et en particulier à celles de son article 6. Il en résulte que les personnes morales délégataires devront être autorisées à exercer leur activité par l'autorité publique. En application de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1983, l'autorisation sera refusée si l'exercice de l'activité « est de nature à causer un trouble à l'ordre public ». Les agents de l'opérateur privé feront pour leur part l'objet d'un régime d'agrément après une enquête au cours de laquelle leur absence de passé pénal, leur moralité et leur aptitude professionnelle seront vérifiées. Il faut signaler enfin que les agents chargés du visionnage seront tenus au secret professionnel, ce qui les rend passibles de la sanction prévue à l'article 226-13 du code pénal, c'est-à-dire un an d'emprisonnement et 15 000 EUR d'amende.

Au regard de la portée limitée de la délégation et des garanties dont elle se trouve entourée, le grief tiré de ce que le visionnage des images de vidéoprotection par les agents d'une personne morale de droit privé contreviendrait à la Constitution apparaît mal fondé.

2. Sur la méconnaissance du droit de chacun au respect de sa vie privée par l'extension donnée aux personnes morales de droit privé de surveiller les abords de certains lieux où elles exercent leur activité. Le onzième alinéa du II de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 modifié par l'article 18 de la loi déferée permet à des personnes morales de droit privé de mettre en œuvre sur la voie publique des systèmes de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords de leurs établissements et installations et non plus seulement des abords « immédiats » de ceux-ci et élargit par ailleurs le champ des motifs légaux d'installation en ajoutant au cas de la menace d'actes terroristes celui de l'exposition particulière à des risques d'agression ou de vol.

Cette extension, qui demeure limitée dans son ampleur, répond à l'objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public en contribuant à prévenir la commission d'infractions et, le cas échéant, à faciliter l'identification des auteurs de ces dernières (l'accroissement des possibilités d'identification ayant par lui-même un effet préventif).

L'extension de la vidéoprotection par des personnes privées aux lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol répond à une nécessité. Les personnes privées, et plus particulièrement celles qui exercent des professions « à risque », comme les banquiers, les bijoutiers ou les pompistes sont trop fréquemment confrontées à tentatives de vols, souvent accompagnées de violences. En l'état du droit en vigueur, elles ne peuvent installer un système de vidéoprotection pour prévenir ce risque. Certains lieux de culte se trouvent eux aussi particulièrement exposés sans pouvoir se protéger efficacement. La loi déferée a pour objet, ainsi que l'a très clairement exprimé le ministre de l'intérieur devant la représentation nationale, de réparer cette lacune portant préjudice au maintien de l'ordre public.

L'extension concomitante du périmètre susceptible d'être couvert par un système de vidéoprotection mis en œuvre par des personnes privées est liée à la nouvelle finalité poursuivie.

La seule possibilité de filmer les abords immédiats d'un bâtiment ne suffit pas à assurer une protection efficace contre des tentatives de vols ou d'agression. Lorsque des malfaiteurs se trouvent aux abords immédiats d'un bâtiment, il est souvent déjà trop tard pour envisager une quelconque réaction. Or le visionnage des images en temps réel rend possible une réaction ou, à tout le moins, des mesures de protection. En élargissant de façon limitée le périmètre surveillé, la loi donne à une personne privée qui visionne ces images en temps réel une chance de prévenir une tentative d'infraction dirigée contre elle. La consultation des images enregistrées par les forces de police contribuera en outre à faciliter l'identification

des auteurs des infractions qui n'auront pu être évitées.

Par ailleurs, l'extension prévue par l'article 18 de la loi déferée permet de résoudre les difficultés tenant à la configuration de certains bâtiments enclavés. A titre d'exemple, lorsqu'un bâtiment est situé au fond d'une impasse, se limiter à filmer ses abords immédiats est de peu de portée. L'implantation de caméras donnant une vision un peu plus large apparaît dans de tels cas comme une nécessité.

Eu égard aux motifs qui justifient l'élargissement des possibilités légales de vidéosurveillance de la voie publique, le Gouvernement est d'avis que le législateur n'a pas concilié de manière manifestement disproportionnée le respect dû à la vie privée et la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'ordre public.

V. - Sur l'article 37

A. — L'article 37 de la loi déferée introduit un nouvel article 132-19-2 dans le code pénal, reposant sur une logique analogue à celle de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Il étend le dispositif des « peines planchers » aux délits les plus graves commis par des primo-délinquants.

Les auteurs des saisines estiment que ces dispositions méconnaissent les exigences constitutionnelles de nécessité et d'individualisation des peines ainsi que celles relatives au droit pénal spécial des mineurs.

B. — Cette argumentation ne saurait prospérer.

Il convient de signaler, à titre liminaire, que le dispositif des peines minimales pris en application de la loi du 10 août 2007 a été mis en œuvre sans difficulté par les juridictions.

Le bilan de l'application des peines minimales du 10 août 2007 au 1er janvier 2011 fait ressortir un nombre total des poursuites éligibles à ces peines de 61 342 (sur ce total, 55 781 poursuites ont concerné des juridictions de premier degré). Un peu plus de 29 000 peines minimales ont effectivement été prononcées (dont 25 692 en première instance). Cela représente un taux prononcé de peines minimales de 47,5 % (46,1 % pour la seule première instance).

Sur la totalité de la période de collecte des données, la majorité des peines prononcées (58,2 %) est mixte (assortissant peine avec sursis et peine ferme). Les peines minimales entièrement fermes représentent plus du tiers des peines prononcées et la part des peines entièrement avec sursis (simple ou avec mise à l'épreuve) n'est que résiduelle, avec moins de 5 %.

Le taux d'appel du parquet est de 7,8 %, ce qui représente un taux légèrement supérieur au taux d'appel moyen en matière correctionnelle, qui s'élève à 5,3 %.

1. Sur le principe de nécessité des peines.

Il résulte de la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 que, dans leur principe, les « peines planchers » ne peuvent trouver à s'appliquer qu'aux comportements délictuels présentant un caractère de particulière gravité. Celui-ci peut être révélé par la commission d'infractions en état de récidive ou de nouvelle récidive légale. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas fait de cet élément une condition de la conformité de la loi du 10 août 2007 à la Constitution.

Dans ces conditions, un dispositif de peines minimales pouvait donc être instauré à l'encontre de primo-délinquants dès lors que les infractions en cause présentent un caractère de forte gravité et que les dispositions contestées visent à dissuader la commission des infractions les plus susceptibles de connaître une réitération si elles ne sont pas punies sévèrement dès le premier comportement délictuel.

Tel est le cas du régime prévu au nouvel article 132-19-2 du code pénal.

Celui-ci ne concernera en effet que certains délits de violences volontaires aggravées passibles d'au moins sept années d'emprisonnement. Sont ainsi éligibles au nouveau dispositif les violences volontaires ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ([article 222-9 du code pénal](#)), les violences volontaires aggravées ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours ([article 222-12 du code pénal](#)), les violences volontaires aggravées mentionnées à l'[article 222-13 du code pénal](#), lorsque trois des circonstances aggravantes mentionnées à cet article sont réunies (il est à noter sur ce point que contrairement à ce qui est affirmé dans les saisines, une violence n'ayant entraîné aucune ITT n'est pas susceptible d'être aggravée par une ou deux circonstances), les violences volontaires habituelles sur mineur de quinze ans ou sur personne vulnérable ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours ([3° de l'article 222-14 du code pénal](#)), les violences volontaires avec arme en bande organisée ou avec guet-apens sur une personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité totale de travail n'excédant pas huit jours ([4° de l'article 222-14-1 du code pénal](#)) et enfin le délit d'embuscade ([article 222-15-1 du code pénal](#)).

Ne sont ainsi concernés que des faits spécialement graves, limitativement énumérés, correspondant à des infractions en augmentation sur les dernières années et dont il importe de prévenir la première commission car l'observation de la pratique pénale montre qu'ils sont sujets à des taux de réitération particulièrement élevés.

Il faut signaler enfin que le choix des seuils de peine ne traduit aucune erreur manifeste du législateur au regard de la proportionnalité des peines aux infractions commises. Le plancher de peine applicable aux délits concernés a été fixé à deux ans lorsque ces délits sont passibles de dix ans d'emprisonnement et à dix-huit mois lorsque ces délits sont passibles de sept ans d'emprisonnement. Les peines minimales représentent ainsi environ un cinquième de la peine maximale encourue. Ce seuil est de moitié moins élevé que celui actuellement prévu en cas de récidive par l'[article 132-19-1 du code pénal](#). Cette gradation préserve la cohérence de l'échelle des peines et maintient un juste équilibre entre les faits commis en état de récidive et les autres.

Dans ces conditions, le principe de nécessité des peines se trouve pleinement respecté.

2. Sur le principe d'individualisation des peines.

Le grief sera écarté sans difficulté.

L'ensemble des garanties relevées dans la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 sont aussi réunies en

l'espèce.

La loi prévoit que la juridiction peut prononcer, par une décision spécialement motivée, une peine inférieure aux seuils prescrits ou une peine autre que l'emprisonnement en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci.

Pas davantage qu'en 2007, le législateur n'a par ailleurs modifié le pouvoir de la juridiction d'ordonner qu'il soit sursis, au moins partiellement, à l'exécution de la peine.

En instaurant des peines minimales pour certains primo-délinquants, le législateur n'a enfin pas dérogé aux dispositions spéciales du [deuxième alinéa de l'article 122-1 du code pénal](#) permettant à la juridiction de prononcer, en raison de l'état psychique de l'intéressé, une peine autre que l'emprisonnement.

3. Sur la méconnaissance du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs.

Il est exact que les mineurs commettant les infractions mentionnées au nouvel article 132-19-2 du code pénal seront éligibles au mécanisme des « peines planchers ». Mais en aucun cas ces dispositions ne sauraient être interprétées comme écartant les dispositions des articles 2 et 20 de l'ordonnance du 2 février 1945 en vertu desquelles la juridiction compétente à l'égard d'un mineur prononce une mesure de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation et peut simplement appliquer une sanction pénale, y compris une peine minimale, si elle l'estime nécessaire.

Dans ces conditions, les griefs des auteurs des saisines pourront être écartés.

VI. - Sur l'article 38

A. — L'article 38 de la loi déferée prévoit un allongement à 30 ans de la période de sûreté pour les auteurs de meurtre en bande organisée ou d'assassinat commis à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique.

Les auteurs des saisines estiment que ces dispositions contreviennent au principe de nécessité des peines.

B. — Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

On sait que la durée de la peine de sûreté est contrôlée par le Conseil constitutionnel au regard de l'article 8 de la Déclaration de 1789 mais que son contrôle est restreint sur ce point (voir en ce sens la décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994).

Le législateur n'a en l'espèce commis aucune disproportion manifeste en prévoyant un allongement de 22 à 30 ans de la peine de sûreté qu'il est possible à une cour d'assises de prononcer à l'encontre d'une personne perpétrant un assassinat ou un meurtre en bande organisée sur une personne dépositaire de l'autorité publique.

Le Gouvernement est d'avis que le critère d'appréciation doit être la gravité toute particulière des faits en cause, révélée par la qualité de la victime et les circonstances particulières présidant à la commission de l'infraction.

Ces deux critères sont remplis en l'espèce.

Il était loisible au législateur de distinguer, au sein des victimes, le cas particulier des dépositaires de l'autorité publique, au nombre desquels figurent, outre les magistrats, les fonctionnaires de la police nationale, les militaires de la gendarmerie ou les personnels de l'administration pénitentiaire mentionnés par la loi, le Président de la République, les ministres, les préfets, les directeurs d'administration centrale, les présidents d'université, les maires et les jurés.

Et l'assassinat, qui constitue un meurtre avec la circonstance aggravante de la préméditation ou le meurtre en bande organisée revêtent une gravité accrue par l'intention caractérisée des auteurs.

Dans ces conditions, le principe de nécessité des peines se trouve pleinement respecté.

VII. - Sur l'article 41

A. — L'article 41 de la loi déferée insère dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante un article 8-3 ouvrant au procureur de la République la possibilité de saisir directement le tribunal pour enfants par voie de convocation délivrée par un officier de police judiciaire.

Les auteurs des saisines soutiennent que cette disposition méconnaît les principes constitutionnels applicables à la justice des mineurs.

B. — Le Gouvernement estime au contraire que le mécanisme prévu par l'article 41 respecte les règles spéciales qui doivent s'appliquer aux mineurs délinquants.

Celles-ci impliquent notamment que les réponses aux infractions commises par les mineurs soient prononcées par une juridiction spécialisée et selon des procédures appropriées.

Mais le principe fondamental reconnu par les lois de la République prévoyant une justice spéciale pour les mineurs ne prohibe pas, en eux-mêmes, les modes de saisine directe de la juridiction de jugement des mineurs.

C'est la raison pour laquelle a déjà été validée dans son principe la faculté de saisir le tribunal pour enfants sans passer par une phase d'instruction préliminaire devant le juge pour enfants.

La procédure de jugement à délai rapproché a ainsi été jugée conforme à la Constitution, notamment en ce qu'elle répond à la situation particulière des mineurs en raison de l'évolution rapide de leur personnalité (voir en ce sens la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002).

La procédure de présentation immédiate a également été jugée conforme à la Constitution dans la mesure où les mineurs ne peuvent être traduits que devant une juridiction pour mineurs, à la condition que des investigations sur la personnalité aient été accomplies à l'occasion de la procédure en cours ou d'une

procédure antérieure de moins d'un an et que le quantum des peines permettant de recourir à cette procédure demeure supérieur à celui de la comparution immédiate (voir en ce sens la décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007).

Or, en l'espèce, la convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal pour enfants est moins contraignante que la procédure de présentation immédiate : contrairement à cette dernière, elle n'emporte pas pour conséquence le jugement immédiat du mineur ou son placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire le temps qu'il comparaisse devant le tribunal pour enfants.

Elle se trouve par ailleurs entourée de garanties propres à assurer le respect du principe fondamental reconnu par les lois de la République. Il convient de souligner en effet que la convocation est limitée aux cas dans lesquels les investigations sur la personnalité ont déjà été accomplies « si des investigations supplémentaires sur les faits ne sont pas nécessaires et que des investigations sur la personnalité du mineur ont été accomplies, le cas échéant à l'occasion d'une procédure engagée dans les six mois précédents ou d'une procédure ayant donné lieu à une condamnation dans les six mois précédents ». Se trouve ainsi respecté le principe d'instruction obligatoire figurant dans l'ordonnance du 2 février 1945.

Conformément aux principes édictés par les [articles 390-1 et 552 du code de procédure pénale](#), un délai de dix jours devra en outre être respecté entre la date de la convocation et le jour de l'audience.

Il est enfin prévu que figure sur la convocation la précision selon laquelle le mineur doit obligatoirement être assisté d'un avocat et que cette convocation soit notifiée aux parents.

Dans ces conditions, les griefs des requérants pourront être écartés.

VIII. - Sur le IV de l'article 43

A. — Le IV de l'article 43 de la loi déferée prévoit une information de l'autorité préfectorale par le procureur de la République des mesures alternatives aux poursuites et des jugements devenus définitifs lorsque ces mesures et jugements concernent des infractions commises par des mineurs résidant sur le territoire du département.

Les auteurs des saisines y voient, là aussi, une méconnaissance du principe d'atténuation pénale dont doivent bénéficier les mineurs.

B. — Cette vision des choses ne correspond pas à l'objet, très limité, de la disposition.

L'information à destination de l'autorité préfectorale n'a pour autre finalité que de permettre à cette dernière de sensibiliser le président du conseil général qui n'y procéderait pas spontanément à s'engager dans la signature d'un contrat de responsabilité parentale. Aucun principe fondamental ne saurait ainsi être méconnu par ces dispositions.

IX. - Sur l'article 53

A. — L'article 53 de la loi déferée punit d'un an de prison et de 15 000 EUR d'amende le fait, sans autorisation du producteur ou du titulaire des droits d'exploitation d'une manifestation sportive, culturelle ou commerciale, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente, sur un réseau de communication au public en ligne, des billets d'entrée ou des titres d'accès à une telle manifestation pour en tirer un bénéfice.

Les auteurs des saisines font valoir que cette disposition méconnaît le principe d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et le principe de la légalité des délits, le principe de nécessité des peines et le principe d'égalité en ne pénalisant que la seule revente en ligne.

B. — Ces griefs ne sauraient prospérer.

1. Sur la caractérisation de l'infraction.

Contrairement à ce que soutiennent les auteurs des saisines, l'infraction est clairement et suffisamment caractérisée.

A le supposer opérant, on pourra tout d'abord écarter le grief tiré de ce qu'elle aurait été placée à tort au sein du [code de commerce](#). Elle concerne en effet notamment les personnes morales, ce qui justifie son insertion dans ce code.

L'infraction est ensuite caractérisée par un élément matériel et un élément intentionnel suffisamment précis. Sur ce dernier aspect, dès lors qu'il définit comme critère de qualification l'intention de l'auteur de retirer un bénéfice de sa démarche, cet article exclut la revente ponctuelle de billets de spectacles par des particuliers lorsque cette revente fait suite, à titre d'exemple, à un empêchement risquant de leur faire perdre la valeur de leur billet. En tant qu'il écarte les cas dans lesquels le producteur ou le titulaire des droits d'exploitation a autorisé la revente des billets, cet article exclut aussi de son champ tous les revendeurs officiels de billets de spectacles agissant en ligne.

Il faut enfin signaler que, contrairement à l'assimilation que tentent d'opérer les auteurs des saisines, le champ du nouveau régime diffère de celui de l'article 1er de la loi du 27 juin 1919 car si les deux régimes concernent les billets donnant accès à des manifestations culturelles, la nouvelle incrimination ne porte que sur la revente sur internet.

2. Sur le principe de nécessité des peines.

Il est fait grief à la disposition contestée d'opérer une conciliation manifestement disproportionnée entre, d'une part, le droit de propriété et la liberté contractuelle des personnes physiques et la liberté d'entreprendre des personnes morales et, d'autre part, l'objectif de protection de l'ordre public, ce qui conduit à une méconnaissance du principe de nécessité des peines.

Le Gouvernement est d'avis que la disposition en cause ne prive aucune exigence constitutionnelle de garantie légale.

L'incrimination de la revente illicite de billets répond à deux objectifs précis.

Il s'agit en premier lieu de répondre à une tendance spéculative qui se développe au détriment des titulaires de droits d'exploitation. Ce phénomène est bien connu en ce qui concerne les grands concerts, les matchs de football ou, par exemple, le tournoi de tennis de Roland Garros.

Par ailleurs, la revente de billets sur internet apparaît souvent comme un moyen de faire échec aux efforts des pouvoirs publics pour prévenir les risques de troubles à l'ordre public dans le cadre de rassemblements de masse et notamment de compétitions sportives.

Lors de la vente de billets de matchs de football, les organisateurs veillent toujours à tenir éloignés les uns des autres les supporters des camps adverses. Les places sont attribuées en tribune en fonction de ce critère. L'achat et la revente de billets sur internet constitue un moyen privilégié des fauteurs de trouble pour s'introduire dans des emplacements qui leur seraient autrement inaccessibles.

Lors de concerts de masse organisés dans les stades, des troubles sont aussi régulièrement occasionnés par des personnes titulaires de billets falsifiés achetés sur internet, lorsqu'elles se voient refuser l'accès au stade. Contrairement à ce qui est par ailleurs soutenu, l'article 53 de la loi déferée ne révèle aucune disproportion manifeste entre la sanction prévue et la gravité des faits en cause.

Cet article punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 EUR d'amende la revente illicite de billets sur internet. Cette peine respecte une juste proportion avec la gravité des faits commis. Elle est en outre cohérente avec la répression de faits identiques commis sans recourir à internet. L'article 51 de la loi déferée rend en effet la vente à la sauvette passible de 6 mois de prison et de 3 750 euros d'amende.

3. Sur la méconnaissance du principe d'égalité.

Contrairement à ce que soutiennent les auteurs des saisines, il est justifié de regarder le recours à internet comme une situation particulière et de pénaliser spécialement ce cas de figure car ce moyen technique donne une ampleur très différente à l'infraction. Le public susceptible d'être touché est incomparablement plus large et la commission de l'infraction beaucoup plus aisée. Le recours à un réseau en ligne permet également la pratique, en développement, consistant à revendre un même billet contrefait à différentes personnes. Dans ces conditions, les griefs des requérants pourront être écartés.

X. - Sur l'article 58

A. — L'article 58 de la loi déferée vient donner une nouvelle rédaction au second alinéa de l'article L. 2241-2 du code des transports relatif au régime de contrôle d'identité des contrevenants au règlement de la SNCF ou de la RATP.

Les auteurs des saisines font grief à cet article de méconnaître la liberté d'aller et de venir et de soustraire ce type de contrôles à la surveillance de l'autorité judiciaire.

B. — Ces griefs ne peuvent être retenus, car ils s'appuient sur une interprétation donnant aux nouvelles dispositions une portée qui leur est étrangère.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2241-2 du code des transports dispose à son premier alinéa que « Pour l'établissement des procès-verbaux, les agents de l'exploitant mentionnés au 4° du I de l'article L. 2241-1 sont habilités selon les cas à recueillir ou à relever l'identité et l'adresse du contrevenant, dans les conditions prévues par l'article 529-4 du code de procédure pénale » et, à son second alinéa, que « Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ces agents en avisent sans délai et par tout moyen un officier de police judiciaire territorialement compétent. Sur l'ordre de ce dernier, les agents visés au premier alinéa du II de l'article 529-4 du code de procédure pénale peuvent être autorisés à retenir l'auteur de l'infraction le temps strictement nécessaire à l'arrivée de l'officier de police judiciaire ou, le cas échéant, à le conduire sur-le-champ devant lui ».

Sur le fondement de la nouvelle rédaction du second alinéa de l'article, les agents compétents de la SNCF et de la RATP pourront, comme auparavant, recueillir ou relever l'identité d'un contrevenant. Ils pourront également conduire cette personne auprès d'un officier de police judiciaire ou la retenir pendant le temps nécessaire à l'arrivée d'un tel officier, à la condition qu'un officier de police judiciaire, avisé sans délai, en ait préalablement donné l'ordre. Il n'y a, sur ces points, aucun changement par rapport au droit actuellement en vigueur.

L'apport des nouvelles dispositions consiste simplement à préciser que le contrevenant est tenu de rester à la disposition des agents de la SNCF ou de la RATP pendant le temps nécessaire à contacter un officier de police judiciaire. Tel était déjà le cas en pratique sous l'empire du droit actuel bien que le code des transports ne le précise pas. La nouvelle rédaction retenue par le législateur ne vise ainsi qu'à lever une ambiguïté.

Sur le fond, le pouvoir limité de contrainte ouvert aux agents de la SNCF et de la RATP est assorti de garanties de nature à assurer le respect des exigences constitutionnelles propres aux opérations de contrôle d'identité.

Les agents des exploitants de transports pouvant procéder aux contrôles et relevés d'identité doivent avoir été agréés et être assermentés. En pratique, tous les contrôleurs et agents de sécurité sont assermentés et agréés par le procureur de la République en application de l'article R. 49-8-3 du code de procédure pénale.

La contrainte exercée ne peut être que d'une durée extrêmement brève. Les agents des exploitants sont tenus d'avertir sans délai un officier de police judiciaire. En pratique, les exploitants des services de transport ont mis en place une liaison permanente entre leurs agents et les officiers de police judiciaire territorialement compétents et dotent leurs agents de moyens de communication permettant une communication immédiate. Le laps de temps pendant lequel un contrevenant est retenu sans l'accord d'un OPJ est donc réduit au strict minimum. Si la loi déferée se montre sur cette question plus explicite que le droit actuellement en vigueur, tout système moins contraignant serait en revanche dépourvu de portée pratique. Le contrevenant ne se prêtant pas à une vérification d'identité serait en effet libre de se soustraire au contrôle des agents des exploitants et de rendre ainsi impossible la constatation de toute infraction.

La mesure de contrainte est entièrement placée sous le contrôle d'un OPJ. Dès que ce dernier a été averti — ce qui doit être fait sans délai —, la décision de retenir ou non le contrevenant lui appartient. Selon le sens de

sa décision, le contrevenant est libre de repartir ou soumis à une vérification d'identité à laquelle seul l'officier de police judiciaire procédera, sur place ou dans les locaux de la police, selon les règles de droit commun. L'ensemble de la procédure est, enfin, placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Il en est ainsi de la phase relevant des agents d'exploitation. Pour le cas où un contrevenant est retenu en méconnaissance des obligations prévues par la loi, il est fondé à faire constater l'irrégularité de la procédure de vérification d'identité par l'autorité judiciaire, soit que l'OPJ n'ait pas été averti sans délai, soit qu'il ait été retenu pendant un temps plus long que celui raisonnablement nécessaire à l'arrivée de l'OPJ, soit encore qu'il ait été retenu contre l'avis de l'OPJ.

Il en est de même pour la phase relevant de la responsabilité de l'OPJ. A compter de la décision de ce dernier, les règles de droit commun des vérifications d'identité s'appliquent et placent le déroulement de la procédure sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Au regard de ces considérations, l'article 58 de la loi déferée ne peut être regardé comme méconnaissant la liberté d'aller et venir ou l'article 66 de la Constitution.

XI. - Sur les articles 60 et 61

A. — L'article 60 de la loi déferée permet au ministre de l'intérieur d'interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporters ou se comportant comme tels et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. L'article 61 permet pour sa part à l'autorité préfectorale de restreindre la liberté d'aller et venir de ces mêmes personnes sur les lieux d'une manifestation sportive si leur présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public.

Les auteurs des saisines font grief à ces articles d'être imprécis alors que la méconnaissance des actes pris sur leur fondement est susceptible de sanctions pénales et d'opérer une conciliation déséquilibrée entre la protection de la liberté d'aller et venir et les exigences tenant à la protection de l'ordre public.

B. — Ces griefs pourront être écartés.

1. Sur la définition du champ des mesures en cause.

Les auteurs des saisines font grief à la loi de ne pas définir avec une précision suffisante les personnes susceptibles d'être concernées par les mesures d'interdiction. Ils critiquent en particulier la notion de « personnes se comportant comme » des supporters.

Les articles n'ont toutefois pas pour objet d'attirer dans le champ des mesures de police toute personne qui soutient de près ou de loin un club sportif indépendamment de son comportement.

La notion de personnes « se comportant comme » des supporters permet simplement d'inclure matériellement dans le champ potentiel de l'interdiction non seulement les personnes qui revendiquent la qualité de supporter mais aussi celles dont les vêtements ou les accessoires révèlent cette même qualité. Mais le pouvoir de police ne pourra être mis en œuvre que si un risque de trouble à l'ordre public est par ailleurs susceptible de se produire, non seulement aux abords des stades mais aussi dans les gares, dans les trains et sur les aires d'autoroute.

Le Gouvernement indique par ailleurs que la peine complémentaire d'un an d'interdiction de stade que le législateur impose de prononcer obligatoirement en cas de condamnation des personnes méconnaissant le champ des arrêtés pris à leur encontre est conforme aux exigences constitutionnelles en la matière, telles qu'elles résultent notamment des décisions n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 et 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010.

La peine se trouve en effet en lien avec l'infraction principale, elle doit être expressément prononcée par le juge et celui-ci peut en dispenser la personne condamnée, ce qui représente un *a fortiori* par rapport à l'exigence selon laquelle le juge doit être en mesure de faire varier le quantum de la peine complémentaire.

2. Sur la conciliation entre la liberté d'aller et venir et les exigences tendant à la protection de l'ordre public.

Les mesures dont l'édition est autorisée par les articles 60 et 61 de la loi déferée constituent des mesures de police administrative dont l'objet même est de prévenir les troubles à l'ordre public.

Le législateur a par ailleurs prévu une série de limitations de nature à garantir la proportionnalité de ces dernières à l'objectif poursuivi. Les deux types de mesure doivent être strictement limités dans le temps et dans l'espace et énoncer précisément les circonstances particulières qui les justifient. Les mesures prises feront l'objet d'une large publicité par voie d'affichage et de communication dans les médias et seront soumises au contrôle d'adéquation du juge administratif, statuant y compris en la forme des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

C'est ainsi en exerçant pleinement sa compétence et sans méconnaître aucune autre exigence constitutionnelle que le législateur a pu adopter les articles 60 et 61 de la loi déferée.

XII. - Sur l'article 90

A. — L'article 90 de la loi déferée ouvre à l'autorité préfectorale un pouvoir de police spéciale tendant à permettre l'évacuation d'un campement illicitement installé sur un terrain privé lorsque ce campement présente un grave risque de trouble à l'ordre public.

Les auteurs des saisines font grief à cet article de méconnaître les exigences constitutionnelles tendant à la protection de la dignité humaine, de la garantie des droits, de la liberté d'aller et venir, du respect de la vie privée, de l'inviolabilité du domicile et de porter atteinte à la présomption d'innocence.

B. — Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

L'article en question crée un régime juridique comportant deux phases distinctes.

1. Dans un premier temps, il investit l'autorité préfectorale d'un pouvoir identique dans sa nature au pouvoir

de police générale appartenant au maire en lui permettant de procéder lui aussi à des évacuations de personnes pour des motifs très limités et tenant exclusivement à l'apparition de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

Contrairement à ce que laissent entendre les auteurs des saisines, ce pouvoir de police, dont le but n'est pas d'assurer le respect du droit de propriété, ne constitue ni en droit ni en fait une alternative aux procédures d'expulsion d'occupants illicites d'un terrain privé.

Le champ du nouveau régime est donc distinct de celui de la [section 8 du chapitre III de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991](#) portant réforme des procédures civiles d'exécution ou encore de l'[article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007](#) instituant le droit au logement opposable. Il s'inspire en revanche des [dispositions de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000](#) relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage qui investit l'autorité administrative d'un pouvoir d'évacuation d'office fondé lui aussi sur des considérations d'ordre public.

Ce dernier dispositif a été reconnu conforme à la Constitution dans la décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure administrative d'évacuation des gens du voyage ne contrevenait à aucune norme constitutionnelle compte tenu des garanties dont le législateur avait entouré sa mise en œuvre. Il a notamment été relevé que « l'évacuation forcée des résidences mobiles ne peut être mise en œuvre qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ».

Deux caractéristiques distinguent le régime de l'article 90 de la loi déferée de celui prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000.

L'accord du propriétaire ne sera tout d'abord pas requis. Mais le nouveau régime a précisément pour objet de ne s'appliquer que dans les cas où le propriétaire, même dûment alerté, se désintéresse du sort de son terrain.

Aucune obligation de relogement ou d'accueil dans un autre lieu n'est par ailleurs prévue. Mais les garanties mentionnées par la décision n° 2010-13 QPC figurent toutes dans le nouveau régime. Certaines sont même renforcées. Le délai d'exécution de la mise en demeure est de quarante-huit heures. Une voie de droit spéciale est ouverte devant le juge administratif, juge naturel des mesures de police. Ce recours revêt un caractère suspensif. Le président du tribunal qui statuera en urgence en la forme des référés se trouve par ailleurs spécialement investi par la loi d'un pouvoir d'annulation au fond et pas simplement d'un pouvoir de suspension de la décision litigieuse.

Ce n'est que si la mise en demeure n'a pas été déferée au juge ou si celui-ci a rejeté la requête dirigée contre elle que le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des lieux.

Dans ces conditions, le Gouvernement est d'avis que la première phase de la procédure ne prive aucune exigence constitutionnelle de garantie légale.

2. Tel est également le cas de la seconde phase prévue par le législateur.

Après évacuation des personnes, les pouvoirs propres du préfet seront très limités. La loi se borne à lui ouvrir la possibilité de saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites « édifiées pour permettre l'installation en réunion sur le terrain », c'est-à-dire le campement qui a fait l'objet de la mesure d'évacuation.

Comme l'indique expressément la loi par l'emploi de la locution « le cas échéant », il ne s'agit là que d'une simple faculté et non d'une procédure automatique.

La destruction se trouve en outre subordonnée, dans le respect de l'article 66 de la Constitution, à l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire. Celle-ci statuera en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures. Pour que les droits de la défense puissent correctement s'exercer, il appartiendra dans cette hypothèse à l'autorité préfectorale de prendre toute mesure utile pour que les personnes concernées puissent se voir effectivement notifier l'action en référé. Des instructions seront données aux préfets pour que ceux-ci recueillent par tous moyens les coordonnées où pourront être jointes les personnes précédemment évacuées.

C'est dans ces conditions sans méconnaître aucun principe constitutionnel que le législateur a pu adopter l'article 90 de la loi déferée.

XIII. - Sur l'article 92

A. — L'article 92 de la loi déferée modifie l'[article 78-2 du code de procédure pénale](#) afin d'élargir le nombre des agents habilités à procéder à des contrôles d'identité.

Actuellement, seuls peuvent y procéder les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints mentionnés au [1° de l'article 21 du code de procédure pénale](#). Ce renvoi désigne actuellement les seuls fonctionnaires des services actifs de police nationale n'ayant pas la qualité d'agent de police judiciaire.

L'article 92 étend la capacité à réaliser des contrôles d'identité aux adjoints de sécurité mentionnés à l'[article 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995](#) d'orientation et de programmation relative à la sécurité, aux agents de surveillance de Paris, aux militaires servant au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, aux gardes champêtres, lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au [dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du code général des collectivités territoriales](#) ainsi qu'aux agents de police municipale.

Les auteurs des saisines font grief à l'extension réalisée par l'article de comporter le risque que ces contrôles deviennent « généralisés et discrétionnaires », en méconnaissance des exigences fixées en la matière par la décision n° 93-323 DC du 5 août 1993.

B. — Ce grief est toutefois infondé.

L'extension à laquelle procède l'article 92 de la loi déferée n'a ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les équilibres actuels conférant des garanties légales adéquates aux principes constitutionnels rappelés dans la décision du 5 août 1993.

Les agents de police judiciaire adjoints agiront toujours en effet « sur l'ordre et sous la responsabilité » d'un officier de police judiciaire, comme c'est actuellement le cas pour les agents de police judiciaire.

En pratique, les contrôles se dérouleront en la présence effective d'un OPJ. L'article 92 ne saurait être lu dans cette mesure comme autorisant la substitution des agents de police judiciaire adjoints aux OPJ : sa finalité est d'ouvrir la possibilité d'adjoindre aux OPJ des effectifs agissant sous leur direction. Il convient par ailleurs de préciser que, dans le cadre de la mise en œuvre cette disposition, l'officier de police judiciaire assurant la direction des opérations ne saurait être le maire de la commune.

Ainsi, l'ensemble des exigences rappelées par la décision du 5 août 1993 sont respectées par l'article 92 de la loi déferée.

XIV. - Sur l'article 101

A. — L'article 101 de la loi déferée complète l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) afin d'autoriser de manière expresse, pour les prolongations de rétention administrative, le recours à une salle d'audience située dans l'enceinte d'un centre de rétention administrative (CRA).

Les auteurs des saisines font grief à cet article de méconnaître les règles du procès équitable et les exigences de publicité des débats.

B. — Ces griefs sont infondés.

A l'heure actuelle, l'article L. 552-1 du CESEDA, créé par l'[article 49 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003](#) relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, dispose que, « si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, [le juge des libertés et de la détention] statue dans cette salle ».

Le législateur a ainsi autorisé dans cette matière la création de salles d'audience délocalisées, dont le principe a été jugé conforme à la Constitution par la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, notamment en ce qu'il garantit « de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable », dans la mesure où le dispositif a pour objectif de « limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés » et que « le législateur a expressément prévu que [la] salle devra être "spécialement aménagée" pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et permettre au juge de "statuer publiquement" ».

Interprétant ces dispositions par trois arrêts rendus le 16 avril 2008, la Cour de cassation a toutefois considéré que, si ces dernières permettaient au juge des libertés et de la détention de statuer dans une salle d'audience aménagée à proximité immédiate du lieu de rétention, « la proximité immédiate [de la salle d'audience attribuée au ministère de la justice] exigée par l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [était] exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans l'enceinte d'un centre de rétention ». Trois salles spécialement équipées, dans l'enceinte des CRA, à Marseille, Nîmes et Toulouse, ne sont plus utilisées depuis l'intervention de ces arrêts.

L'article 101 de la loi déferée vient limiter les effets, qui peuvent être très artificiels en fonction de la configuration des lieux, de cette prise de position.

L'objet de la loi n'est pas de permettre, contrairement à ce que laissent penser les auteurs des saisines, l'utilisation de salles banalisées au sein des centres de rétention. Il s'agit simplement de permettre l'utilisation de salles spécialement aménagées, à l'intérieur du périmètre des CRA mais dans un bâtiment distinct. L'accès des juges, des avocats, des familles et du public demeurerait soumis à un cheminement distinct n'imposant pas de pénétrer dans les locaux de rétention eux-mêmes.

Dans ces conditions, les droits de la défense ne seraient en rien affectés et le caractère public de l'audience assuré, tout comme il l'est dans une salle aménagée à proximité du CRA.

Dans ces conditions, les griefs des auteurs des saisines contre l'article 101 de la loi déferée pourront être écartés.

*

* *

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés dans les saisines ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi déferée.

Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.