

Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995

Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 décembre 1994, par MM Martin Malvy, Gilbert Annette, Jean-Marc Ayrault, Jean-Pierre Balligand, Claude Bartolone, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Michel Berson, Jean-Claude Bois, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Didier Boulaud, Jean-Pierre Braine, Laurent Cathala, Henri d'Attilio, Camille Darsières, Mme Martine David, MM Bernard Davoine, Jean-Pierre Defontaine, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Pierre Ducout, Dominique Dupilet, Jean-Paul Durieux, Henri Emmanuelli, Laurent Fabius, Jacques Floch, Michel Fromet, Pierre Garmendia, Kamilo Gata, Jean Glavany, Jacques Guyard, Jean-Louis Idiart, Frédéric Jaltou, Serge Janquin, Charles Josselin, Jean-Pierre Kucheida, André Labarrère, Jean-Yves Le Déaut, Louis Le Pen, Alain Le Vern, Marius Masse, Didier Mathus, Jacques Mellick, Louis Mexandeau, Didier Migaud, Mme Véronique Neiertz, MM Paul Quilès, Alain Rodet, Mme Ségolène Royal, MM Henri Sicre, Roger-Gérard Schwartzberg, Daniel Vaillant, Régis Fauchoit, Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement, Georges Sarre, Emile Zuccarelli, Bernard Charles et Gérard Saumade, députés et le 26 décembre 1994 par MM Claude Estier, Guy Allouche, François Autain, Germain Authié, Jacques Bellanger, Mmes Monique Ben Guiga, Maryse Bergé-Lavigne, MM Roland Bernard, Jean Besson, Jacques Bialski, Pierre Biarnes, Marcel Bony, Jacques Carat, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Francis Cavalier-Benezet, Michel Charasse, Marcel Charmant, William Chervy, Raymond Courrière, Roland Courteau, Gérard Delfau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, MM Bernard Dussaut, Léon Fatous, Claude Fuzier, Aubert Garcia, Gérard Gaud, Roland Huguet, Robert Laucournet, Paul Loridant, François Louisy, Philippe Madrelle, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Charles Metzinger, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Albert Pen, Guy Penne, Daniel Percheron, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Louis Philibert, Claude Pradille, Paul Raoult, René Régnault, Gérard Roujas, André Rouvière, Claude Saunier, Michel Sergent, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, André Vezinhet et Marcel Vidal, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code du travail ;

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

Vu le décret du 23 octobre 1935 modifié portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ;

Le rapporteur ayant été entendu,

1. Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine, défèrent au Conseil constitutionnel la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité en mettant en cause ses articles 10, 16 et 18 ; qu'ils articulent à cette fin les mêmes griefs ;

- SUR L'ARTICLE 10 :

2. Considérant que les auteurs des saisines font grief à cet article, qui fixe un régime d'autorisation et d'utilisation des installations de systèmes de vidéosurveillance, de méconnaître l'exercice de plusieurs libertés et droits fondamentaux constitutionnellement protégés ; qu'au nombre de ceux-ci figureraient, selon eux, la liberté individuelle dont l'autorité judiciaire doit assurer la garantie en vertu de l'article 66 de la Constitution, la liberté d'aller et venir sans surveillance arbitraire et généralisée et le droit au respect de la vie privée qui impliquerait un droit à l'anonymat ; qu'à cette fin ils font valoir, outre la méconnaissance de principes de nécessité et de proportionnalité propres aux mesures de police, que n'auraient pas été instituées des garanties suffisantes quant à l'exercice des libertés publiques, en ce qui concerne les autorités compétentes et les circonstances requises pour délivrer les autorisations, l'usage des images et leur enregistrement ainsi que l'exercice des contrôles et recours dont doivent disposer les personnes filmées ; qu'ils soutiennent que le législateur aurait ainsi méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution en matière de garantie des libertés publiques ;

3. Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche des auteurs d'infractions, sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile ; que la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle ;

4. Considérant que pour répondre aux objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, le législateur pouvait habiliter le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police, à autoriser l'installation de systèmes de vidéosurveillance assurant la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique mis en oeuvre par les autorités publiques compétentes aux fins "d'assurer la protection des bâtiments et installations publiques et de leurs abords, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, la régulation du trafic routier, la constatation des infractions aux règles de la circulation ou la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés aux risques d'agression ou de vol" ; qu'il pouvait également habiliter ces autorités à autoriser de telles opérations de vidéosurveillance dans des lieux et établissements ouverts au public particulièrement exposés à des dangers d'agression ou de vol afin d'y assurer la sécurité des personnes et des biens ; que toutefois la mise en oeuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles ci-dessus mentionnées ;

5. Considérant en premier lieu que le législateur a imposé que le public soit informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance ou de l'autorité et de la personne responsable ; qu'il a interdit que soient visualisées les images de l'intérieur des immeubles ainsi que de façon spécifique leurs entrées ;

6. Considérant en deuxième lieu qu'il a assorti, sauf en matière de défense nationale, les autorisations préfectorales de l'avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire ; qu'en égard au rôle assigné à cette commission, sa composition doit comporter des garanties d'indépendance ;

7. Considérant en troisième lieu qu'il a exigé que l'autorisation préfectorale prescrive toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et quant aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi ;

8. Considérant en quatrième lieu qu'il a ouvert à toute personne intéressée le droit de s'adresser au responsable d'un système de vidéosurveillance afin d'obtenir un accès aux enregistrements qui la concernent ou d'en vérifier la destruction dans un délai maximum d'un mois ; qu'il a précisé que cet accès est de droit sous réserve que soient opposés des motifs "tenant à la sûreté de l'État, à la défense, à la sécurité publique, au déroulement de procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, ou au droit des tiers" ; que la référence au "droit des tiers" doit être regardée comme ne visant que le cas où une telle communication serait de nature à porter atteinte au secret de leur vie privée ;

9. Considérant en cinquième lieu que le législateur a en outre garanti à toute personne intéressée la possibilité de saisir la commission départementale ci-dessus mentionnée de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance ; qu'en égard au caractère général de sa formulation, ce droit doit s'entendre comme ménageant la possibilité de saisir la commission de toute difficulté d'accès à des enregistrements concernant les intéressés ou tenant à la vérification de la destruction de ces enregistrements ; que le législateur a au surplus rappelé que cette procédure administrative ne saurait faire obstacle au droit de la personne intéressée de saisir la juridiction compétente, au besoin en la forme du référé ;

10. Considérant en sixième lieu qu'en prévoyant que les enregistrements doivent être détruits dans un délai maximum d'un mois hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, le législateur doit être regardé comme ayant d'une part prévu qu'il soit justifié de leur destruction et d'autre part interdit toute reproduction ou manipulation de ces derniers hors le cas prévu par le I de l'article en cause où les enregistrements de vidéosurveillance seraient utilisés pour la constitution de fichiers nominatifs conformément aux garanties prévues par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

11. Considérant en septième lieu que pour assurer le respect de ces prescriptions, le législateur a prévu des sanctions pénales punissant "le fait de procéder à des enregistrements de vidéosurveillance sans autorisation, de ne pas les détruire dans le délai prévu, de les falsifier, d'entraver l'action de la commission départementale, de faire accéder des personnes non habilitées aux images ou d'utiliser ces images à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont autorisées... sans préjudice des dispositions des articles 226-1 du code pénal et L. 120-2, L. 121-8 et L. 432-2-1 du code du travail" ;

12. Considérant toutefois que, s'agissant des demandes d'autorisation requises, le législateur a prévu que "l'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse dans un délai de quatre mois" ; qu'il peut déroger au principe général selon lequel le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande ; que toutefois compte tenu des risques que peut comporter pour la liberté individuelle l'installation de systèmes de vidéosurveillance, il ne peut subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales les principes constitutionnels ci-dessus rappelés ;

13. Considérant que les autres dispositions susanalysées sous les réserves d'interprétation ci-dessus énoncées doivent être regardées comme séparables de cette dernière disposition ;

- SUR L'ARTICLE 16 :

14. Considérant que l'article 16 de la loi déferée insère un article 2 bis dans le décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public ; que le premier alinéa de l'article 2 bis permet au représentant de l'État dans le département et, à Paris, au préfet de police, à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, d'interdire le port et le transport sans motif légitime d'objets pouvant être utilisés comme projectile ou constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal ; qu'en vertu du deuxième alinéa du même article 2 bis, afin de s'assurer du respect de cette interdiction, les officiers de police judiciaire assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints peuvent, sur instruction du préfet, procéder à la fouille des véhicules circulant sur la voie publique et saisir les objets détenus en contravention avec l'interdiction édictée par l'autorité de police ; qu'en vertu du troisième alinéa de cet article, l'application des règles prévues par l'alinéa précédent est soumise au contrôle des autorités judiciaires après que le procureur de la République a été informé sans délai des instructions données par le préfet ; qu'enfin les modalités d'application de l'ensemble de l'article sont renvoyées, en vertu du quatrième alinéa, à un décret en Conseil d'État ;

15. Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine, font valoir en premier lieu que les dispositions ci-dessus analysées portent atteinte, du fait qu'elles autorisent la fouille des véhicules sans condition ni limite suffisantes, à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée ; qu'ils soutiennent en deuxième lieu que le législateur a méconnu le principe de stricte proportionnalité des mesures de police à la gravité des troubles à l'ordre public ; qu'ils allèguent en troisième lieu que, dès lors que la liberté individuelle est en cause, les éventuelles fouilles de véhicules devraient être subordonnées sinon à la direction du moins à l'autorisation du procureur de la République ; qu'enfin, ils affirment que le législateur, en ne définissant pas les circonstances particulières qui seules justifieraient de telles opérations de fouille, a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

16. Considérant que les mesures ainsi édictées par la loi touchent aux conditions dans lesquelles s'exercent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le droit d'expression collective des idées et des opinions ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle ;

17. Considérant en premier lieu que le législateur pouvait ouvrir à l'autorité préfectorale la faculté d'interdire le port ou le transport d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal dans les cas où les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public ; qu'il ne peut en être usé que pendant les vingt-quatre heures qui précèdent la manifestation en cause et jusqu'à sa dispersion ; qu'une telle faculté est circonscrite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances ; que sauf circonstances exceptionnelles, le législateur doit être entendu comme ne l'ayant autorisé que sur les lieux de la manifestation ou à proximité immédiate ;

18. Considérant toutefois que si le législateur pouvait interdire le port ou le transport sans motif légitime d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal, l'extension de cette interdiction à tous les objets pouvant être utilisés comme projectile, lesquels sont susceptibles d'être saisis, est de nature par sa formulation générale et imprécise à entraîner des atteintes excessives à la liberté individuelle ; que dès lors les mots : "...être utilisés comme projectile ou..." doivent être regardés comme contraires à la Constitution ;

19. Considérant en second lieu qu'en ce qui concerne les opérations de fouille de véhicules afin d'y découvrir et de saisir des armes au sens de l'article 132-75 du code pénal, celles-ci, dans la mesure où elles comportent le constat d'infractions et entraînent la poursuite de leurs auteurs, relèvent de la police judiciaire ; que s'agissant de telles opérations

qui mettent en cause la liberté individuelle, l'autorisation d'y procéder doit être donnée par l'autorité judiciaire, gardienne de cette liberté en vertu de l'article 66 de la Constitution ;

20. Considérant qu'en permettant la fouille de tout véhicule circulant sur la voie publique afin de s'assurer du respect de l'interdiction préfectorale sans prévoir l'autorisation préalable de ces opérations par l'autorité judiciaire, se bornant à indiquer que celle-ci est informée des instructions données par le préfet, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 66 de la Constitution ; que dès lors les troisième et quatrième alinéas de l'article 16 doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 18 :

21. Considérant que les auteurs de la saisine ne mettent en cause que le I de cet article ; que ce dernier crée une peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique dans des lieux fixés par la décision de condamnation et pour une durée ne pouvant excéder trois ans à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique d'infractions "punies aux articles 222-7 à 222-13, 322-1, premier alinéa, 322-2 et 322-3, dans le cas de l'infraction définie à l'article 322-1 premier alinéa et 322-6 à 322-10 du code pénal" ; qu'en outre, cet article prévoit une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 100 000 francs à l'encontre des personnes qui participeraient à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction ;

22. Considérant que les députés et sénateurs, auteurs de la saisine font valoir que ces peines portent atteinte à la liberté d'expression, qu'elles ne sont pas nécessaires et, qu'en tout état de cause, elles sont disproportionnées aux infractions commises ;

23. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois il lui incombe d'assurer ce faisant la conciliation des exigences de l'ordre public et de la garantie de libertés constitutionnellement protégées ;

24. Considérant que l'interdiction de manifester prévue par le législateur pour une durée maximum de trois ans est limitée à des lieux fixés par la décision de condamnation ; qu'il incombe ainsi au juge pénal de décider non seulement du principe de cette interdiction mais aussi de son champ d'application ; qu'en égard à la nature des infractions énumérées par l'article en cause, l'interdiction mentionnée ci-dessus ainsi que les peines sanctionnant sa méconnaissance ne portent pas atteinte au principe de proportionnalité des sanctions et ne sont pas non plus de nature à méconnaître les exigences de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et venir et du droit d'expression collective des idées et des opinions ;

25. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution s'agissant des autres dispositions de la loi qui lui est déférée,

Décide :

Article premier :

Sont déclarés contraires à la Constitution :

à l'article 10, la phrase : " L'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse dans un délai de quatre mois " ;

à l'article 16, au deuxième alinéa, les mots : " être utilisés comme projectile ou " ainsi que les troisième et quatrième alinéas.

Article 2 :

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 17 et 18 janvier 1995.
Le président, Robert BADINTER

Journal officiel du 21 janvier 1995, page 1154
Recueil, p. 170
ECLI:FR:CC:1995:94.352.DC

À voir aussi sur le site : Saisine par 60 sénateurs, Saisine par 60 députés, Observations du gouvernement, Références doctrinales.