

Commentaire de la décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010

Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public

M. Christian Estrosi, député, a déposé le 5 mai 2009 une proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public. Cette proposition a été adoptée, en première lecture, par l'Assemblée nationale et le Sénat les 30 juin et 18 novembre 2009. Elle a été définitivement adoptée par ces deux assemblées les 27 janvier et 11 février 2010. Elle a été déférée au Conseil constitutionnel le 16 février 2010 par plus de soixante sénateurs et le 18 février 2010 par plus de soixante députés.

Les deux saisines critiquaient les articles 1^{er} et 13 en des termes identiques. La saisine des sénateurs contestait en outre l'article 5.

Dans sa décision n° 2010-604 du 25 février 2010, le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble des nombreux griefs dirigés contre les articles 1^{er} et 13 mais a déclaré l'article 5 contraire à la Constitution.

I. – L'article 1^{er}

Dans la proposition de loi initiale, l'article 1^{er} insérait dans le code pénal un article 222-14-2 ainsi rédigé : « *Le fait de participer, en connaissance de cause, à un groupement, même formé de façon temporaire, qui poursuit le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre des violences volontaires contre les personnes ou des destructions ou dégradations de biens, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.* »

L'exposé des motifs de la proposition de loi indiquait qu'il s'agissait d'instaurer « *une nouvelle incrimination réprimant de façon spécifique la participation à une bande ayant l'intention de commettre des violences ou des atteintes aux biens concertées, dont la définition est directement inspirée de celle de l'association de malfaiteurs.* » Selon lui, cette infraction nouvelle « *a une visée*

avant tout préventive, en amont de la commission des faits de violences ou de dégradations »¹.

D'emblée, une telle incrimination pouvait être rapprochée de celle du délit d'appartenance à une association de malfaiteurs, défini à l'article 450-1 du code pénal : *« Constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement. »*

Cependant, l'auteur de la proposition de loi estimait qu'elle permettrait de combler les lacunes de l'article 450-1 du code pénal qui est limité *« à l'intention de commettre un délit puni d'une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement, ce qui n'est notamment pas le cas de violences volontaires ayant entraîné une interruption temporaire de travail inférieure à huit jours, même commises en réunion (la peine encourue est alors de trois ans d'emprisonnement). Or, il n'est pas possible de considérer qu'un groupe de personnes faisant partie d'une bande, et dont il est pourtant établi qu'elles ont l'intention de se rendre dans un lieu pour commettre des violences, commettra nécessairement des violences entraînant des ITT de plus de huit jours »².*

Dans sa rédaction définitivement adoptée, l'article 222-14-1 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende : *« Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens ».*

Dans une longue argumentation, visiblement inspirée d'un commentaire de doctrine rédigé sur la base d'une version non définitive du texte voté³, les saisissants estimaient que cet article méconnaissait les exigences constitutionnelles en matière pénale, à savoir le principe de légalité des délits et des peines, le principe de responsabilité du fait personnel, la présomption d'innocence et le respect des droits de la défense et, enfin, le principe de proportionnalité et de nécessité des peines. Ils estimaient également que cette nouvelle infraction portait atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions.

¹ Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1734, 10 juin 2009, p. 57.

² *Id.*, p. 56.

³ Hubert Lesaffre, « De la constitutionnalité du délit de bandes », *Les Petites affiches*, 7 août 2009, p. 8.

A. – Le grief tiré de l’absence de nécessité du délit institué et de la violation de la règle *non bis in idem*

Les requérants soutenaient, en premier lieu, que le droit pénal en vigueur est suffisant pour réprimer les faits visés par la nouvelle incrimination. Ils estimaient par conséquent que l’application de ce dispositif allait donner lieu à des cumuls inconstitutionnels.

L’analyse de ce grief nécessitait de distinguer le cumul des incriminations, le cumul des condamnations et, enfin, le cumul des peines.

– S’agissant du non-cumul des incriminations, les requérants reconnaissaient que le Conseil constitutionnel n’a jamais jugé que la double incrimination du même fait est constitutive d’une violation de la Constitution.

Dans sa décision du 25 février 2010, le Conseil constitutionnel a confirmé que le principe de nécessité des peines n’interdit pas au législateur d’établir différentes incriminations pénales susceptibles de s’appliquer aux mêmes faits. Le principe de nécessité des peines n’implique pas un principe de nécessité des délits. En l’espèce, il était loisible au législateur, poursuivant le but de réprimer la violence en bande, de créer une infraction spéciale à cette fin.

– Sur le non-cumul des condamnations pour un même fait, les requérants invoquaient la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne et celle de la Cour européenne des droits de l’homme sur le fondement de textes communautaires et internationaux qui interdisent qu’une personne puisse être poursuivie, jugée ou condamnée pour les mêmes faits après une première condamnation devenue définitive⁴. Cette branche du grief aurait pu être jugée inopérante au regard de la portée de la norme invoquée : le cumul des condamnations ne peut s’apprécier qu’au regard de la mise en œuvre concrète des poursuites ou d’une norme de procédure qui aurait en elle-même pour effet de permettre la double condamnation. Formulé à l’encontre de la définition d’une incrimination, ce grief n’a pas de sens. Le Conseil a donc constaté, sans qualifier la portée du principe de non-cumul des condamnations, que cette nouvelle incrimination n’a ni pour objet ni pour effet de permettre qu’une même personne soit poursuivie en raison d’une infraction pour laquelle elle a déjà été condamnée par un jugement définitif.

⁴ L’article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales dispose : « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d’une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État* ».

– S’agissant du cumul des peines, le Conseil a jugé, une première fois, pour le cumul des sanctions administratives et des sanctions pénales pour un même fait, que « *le principe de proportionnalité implique qu’en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l’une des sanctions encourues* »⁵ et, une deuxième fois, pour le cumul de deux sanctions pénales, que « *lorsque plusieurs dispositions pénales sont susceptibles de fonder la condamnation d’un seul et même fait, les sanctions subies ne peuvent excéder le maximum légal le plus élevé* »⁶. Dans de tels cas, il incombe aux autorités judiciaires ainsi, le cas échéant, aux autorités administratives chargées du recouvrement des amendes, de veiller à ce que les sanctions subies ne puissent excéder le maximum le plus élevé. Le grief de double incrimination avait donc été écarté dans la mesure et sous la réserve du plafonnement du cumul des peines.

Les observations du Gouvernement entendaient, sur ce point, rappeler que les règles jurisprudentielles en matière de cumul idéal de qualifications et les règles du code pénal en matière de concours réel d’infractions garantissaient que ces exigences constitutionnelles seraient respectées en tout état de cause.

Toutefois, sans trancher la question de savoir si ces règles du droit pénal général constituaient des garanties légales du principe de proportionnalité des peines, le Conseil a simplement constaté que la nouvelle infraction visait des agissements différents de ceux qui peuvent être poursuivis au moyen des infractions existantes du droit pénal. Il a en effet constaté que ni le délit d’association de malfaiteurs ni celui d’attroupement, ne réprimaient les mêmes agissements. Il a ajouté que l’infraction vise la répression d’actes préparatoires alors que la tentative de violences n’est pas punissable. Les circonstances aggravantes prévues par le code pénal visent également des agissements distincts. La motivation subséquente, relative au principe de légalité des délits et des peines, en constitue l’illustration.

B. – Le principe de légalité des délits et des peines

Le Conseil constitutionnel a dégagé une exigence générale qui s’impose au législateur « *d’adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* »⁷. En matière pénale, une telle exigence fondée sur les articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 est

⁵ Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 41

⁶ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 85 et 86.

⁷ Décisions n°s 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l’élection des sénateurs*, cons. 20 et 2004-500 DC, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 13.

à la fois plus ancienne dans la jurisprudence du Conseil et plus exigeante : le principe de légalité des délits et des peines fonde ainsi une exigence particulière à la matière pénale, de la précision de la loi pénale destinée à exclure les formules obscures ou imprécises, sources d'arbitraire⁸.

En l'espèce, le législateur avait repris des éléments constitutifs, d'une part, de la circonstance aggravante de crime organisée, prévue par l'article 132-71 du code pénal et, d'autre part, de la définition de l'association de malfaiteur définie par son article 450-1. Par rapport à ce dernier délit, la nouvelle incrimination présentait trois différences, l'exigence d'un dol spécial (« *sciemment* »), la possibilité d'une constitution occasionnelle de bandes et sa finalité (la commission de violences volontaires, de destructions ou de dégradations).

S'agissant des éléments matériels de l'infraction, le Conseil constitutionnel a confirmé l'analyse qu'il avait faite dans sa décision du 2 mars 2004 : le Conseil avait en effet jugé que « *qu'en particulier, n'est ni obscure, ni ambiguë l'expression " bande organisée ", qui est définie par l'article 132-71 du code pénal comme " tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions " et qui se distingue ainsi de la notion de réunion ou de coaction* »⁹.

Les notions employées par le législateur pour définir la nouvelle infraction ne revêtent pas un caractère obscur ou ambigu. Au regard de l'exigence constitutionnelle de précision de la loi pénale, elles ne posent pas de difficulté.

Le constat du caractère précis et non équivoque de la définition des éléments constitutifs de la nouvelle incrimination a également fondé la motivation de la décision du Conseil constitutionnel rejetant le grief tiré de l'atteinte à l'expression collective des idées et des opinions. En elle-même, cette incrimination n'était pas de nature à mettre en cause le droit d'expression collective des idées et des opinions.

⁸ Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes dite « Sécurité et liberté »*, cons. 7.

⁹ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 14.

C. – Le principe de responsabilité personnelle en matière pénale

Le Conseil constitutionnel a dégagé un principe constitutionnel de responsabilité personnelle en matière répressive. Dans sa décision du 16 juin 1999¹⁰, le Conseil constitutionnel avait reconnu valeur constitutionnelle des principes selon lesquels, en premier lieu, « *nul n'est punissable que de son propre fait* »¹¹, en deuxième lieu, en matière de crimes et délits « *la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés* »¹² et, en troisième lieu, « *en principe, le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ; (...) toutefois, à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité.* »¹³.

Cette jurisprudence appliquée à la responsabilité du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule et celle de l'auteur d'un délit de grande vitesse a permis, par la suite de contrôler les dispositions en matière de responsabilité des hébergeurs des sites sur internet¹⁴, puis en matière de responsabilité du titulaire du contrat d'abonnement à internet¹⁵.

Les difficultés constitutionnelles que soulevait la définition de la nouvelle infraction ont été précisément identifiées au Sénat.

Comme le relevait le rapporteur au Sénat : « *l'expression "en connaissance de cause" apparaît équivoque : les termes "en connaissance de cause" semblent se rapporter au but poursuivi par le groupe, mais ils peuvent également s'interpréter comme faisant uniquement référence à l'appartenance au groupement (un individu pourrait participer en connaissance de cause à un groupement, sans être toutefois informé des intentions délictueuses ou criminelles des membres de ce dernier).*

« *En outre, la notion de "groupement qui poursuit un but violent" suscite une interrogation : le groupe est-il capable d'avoir une volonté propre, distincte de la volonté des membres qui le composent ? Le cas échéant, des individus peuvent-ils se voir imputer une intention qu'ils ne poursuivent pas en propre, mais qui est poursuivie par la majorité des membres du groupe ? Sur ce dernier*

¹⁰ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs.*

¹¹ *Id.* cons. 7.

¹² *Id.* cons. 16.

¹³ *Id.* cons. 5.

¹⁴ Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 9.

¹⁵ Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 17 et 18.

point, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de rappeler qu'il ne saurait exister de responsabilité pénale collective qui permettrait de condamner chacun des membres d'un groupe pour une infraction commise par l'un d'entre eux »¹⁶.

La commission des lois du Sénat « *a souhaité éviter (...) que ce (nouveau) délit n'ouvre la voie à la création d'une forme de responsabilité collective* »¹⁷. Elle a donc opéré une double modification.

– Dans sa rédaction finale, l'article 222-14-2 du code pénal vise la « *personne* » qui « *participe sciemment à un groupement, même formé de manière temporaire, en vue de la préparation* » de violences ou de dégradations. Comme le souligne le rapport : « *Dans cette rédaction, le groupement devient le moyen de préparer des violences (l'individu rejoint une bande afin de commettre, grâce à la démultiplication des forces au sein d'un groupe, des violences et des dégradations qu'il n'aurait pu commettre seul)* »¹⁸.

– En outre, la notion de « *but poursuivi* » a été supprimée. L'incrimination fait référence à la « *préparation* » des violences. C'est cette « *préparation* » qui est susceptible d'être caractérisée par des éléments matériels objectifs. La définition s'est ici rapprochée de celle de l'association de malfaiteurs où « *la préparation* » de crimes et délits est également « *caractérisée par un ou plusieurs faits matériels* » (450-1 du code pénal). Il en va de même dans plusieurs autres articles du code pénal¹⁹.

En définitive, l'article 1^{er} de la loi déferée ne constitue aucunement, comme le soutenaient les requérants, la résurrection de la loi « anti casseurs ». Cette dernière disposition, adoptée dans les lendemains de mai 68²⁰ conduisait à ce que puissent être punis pour des violences, voies de fait, destructions ou dégradations commis au cours d'un rassemblement « *illicite ou légalement interdit par l'autorité administrative* » non seulement les auteurs des actes incriminés, mais également, d'une part, les instigateurs et organisateurs qui n'auront pas donné l'ordre de dislocation et, d'autre part, « *ceux qui auront continué de participer activement à ce rassemblement après le commencement et en connaissance des violences, voies des fait, destructions ou dégradations* »²¹. Cette disposition, abrogée en décembre 1981²², avait pour

¹⁶ M. François Pillet, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, Sénat, Session ordinaire 2009-2010, n° 85, p. 30.

¹⁷ *Id.* p.31.

¹⁸ *Id.* p. 31.

¹⁹ Voir articles 132-71, 214-4, 222-15-1, 323-4 et 421-2-1 du code pénal.

²⁰ Loi n° 70-480 du 8 juin 1970 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance.

²¹ 2° de l'article 314 du code pénal.

conséquence concrète de dispenser les autorités de police judiciaire et de poursuite de rapporter la preuve de la participation effective aux actes délictueux de toutes les personnes interpellées à proximité immédiate des faits commis au cours d'une manifestation.

L'article 1^{er} de la loi déferée a un autre objet : il ne s'agit pas de créer une responsabilité collective qui dispenserait de rapporter la preuve de la participation aux actes de violences de chacune des personnes poursuivies mais de qualifier pénalement des actes préparatoires à la commission de tels faits afin d'assouplir, en matière de violences contre les personnes et les biens, le régime rigoureux de la tentative et de la complicité. Cet article crée une « infraction obstacle » destinée à réprimer les actes préparatoires en évitant trois difficultés rencontrées dans l'application des règles du droit pénal général :

– en matière de tentative, la jurisprudence distingue les actes préparatoires à l'infraction (non punissables) et le commencement d'exécution de celle-ci qui permet de caractériser la tentative. Constitue un commencement d'exécution « *tout acte qui tend directement au délit lorsqu'il a été accompli avec l'intention de le commettre* »²³. La tentative implique donc un élément objectif en lien direct avec l'infraction commise ;

– si la tentative de dégradation et de destruction est punissable (articles 322-4 et 322-11 du code pénal), il n'en va pas de même de la tentative de violences volontaires. Les violences volontaires constituent un ensemble d'infractions dont la qualification contraventionnelle, délictuelle ou criminelle, et les circonstances aggravantes qui déterminent la peine encourue, dépendent du dommage causé par les violences, et ce, indépendamment de l'intention de l'auteur des faits. La structure juridique de ces infractions s'oppose donc, en l'état, à ce que la tentative puisse être punissable ;

– la tentative de violences volontaires n'étant pas punissable, la complicité de tentative ne l'est pas davantage. Or, la tentative de complicité n'est par ailleurs jamais punissable. Par conséquent, il est, de fait, juridiquement très incertain d'interpeller des personnes résolues à commettre des violences en groupe tant qu'elles ne sont pas passées à l'acte.

En définitive, la nouvelle incrimination institue la responsabilité pénale des personnes qui « *sciemment* » participent à un groupement qui prépare des actes de violence ou des dégradations. Cela implique qu'elles ont l'intention de participer à ces violences. Le nouvel article précise que ces préparatifs doivent

²² Loi n° 81-1134 du 23 décembre 1981 modifiant l'article 108 du code pénal et abrogeant les articles 184, alinéa 3, et 314 du même code.

²³ Cass. Crim. 5 juillet 1951, B. n° 198.

« être caractérisés par un ou plusieurs fait matériels ». À l'instar de ce qu'il avait jugé en mars 2003, en matière de relation avec une prostituée particulièrement vulnérable²⁴, le Conseil a relevé que ces faits matériels devaient être connus de la personne à qui il est reproché d'avoir participé au groupement, à moins qu'elle ne les ait elle-même accomplis. En définitive, cette infraction comprend bien un élément intentionnel dont il appartiendra aux autorités de poursuite de rapporter la preuve. Il n'y a donc ni renversement de la charge de la preuve, ni atteinte aux droits de la défense.

D. – Le principe de proportionnalité

Les requérants contestaient enfin le quantum de la peine en critiquant tant son montant que l'absence de variation en fonction de la gravité des violences susceptibles d'être commises.

S'agissant du quantum de la peine retenue, le Conseil a posé pour principe que, dans le cadre de sa mission du contrôle de constitutionnalité, « *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci, alors qu'aucune disposition du titre I^{er} de la loi n'est manifestement contraire au principe posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789* »²⁵. Le Conseil n'exerce, en cette matière, qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. En l'espèce, il a jugé que la peine maximale d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende n'était pas manifestement disproportionnée.

S'agissant de l'absence de gradation de la peine en fonction des violences commises, sous réserve d'une erreur manifeste d'appréciation, le législateur n'est pas constitutionnellement tenu de faire varier la peine encourue en fonction des conséquences dommageables des violences. En outre, la seconde branche de ce grief ne pouvait être retenue compte tenu de la nature de l'infraction instituée : une infraction obstacle a pour objet de réprimer des actes préparatoires avant que ne se commettent des faits plus graves et indépendamment de la commission de ces derniers. On ne peut donc faire varier la répression d'un acte préparatoire en fonction d'un acte subséquent qui n'a pas été commis et ne le sera peut-être jamais... Enfin, la nouvelle infraction n'apporte aucune restriction au principe d'individualisation des peines qui

²⁴ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 65.

²⁵ Décision du 20 janvier 1981 précitée, cons. 13 ; cf. aussi décisions n°s 2007- 554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, cons 6 à 8 et 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 19 à 21 et 31.

découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et qui trouve sa formulation légale à l'article 132-24 du code pénal.

II. – Article 5

Le législateur avait inséré, après l'article L. 126-1 du code de la construction et de l'habitation, un article L. 126-1-1 ainsi rédigé :

« Lorsque des événements ou des situations susceptibles de nécessiter l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale se produisent dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation, les propriétaires ou exploitants de ces immeubles ou leurs représentants peuvent rendre ces services ou ces agents destinataires des images des systèmes de vidéosurveillance qu'ils mettent en œuvre dans ces parties communes.

« La transmission de ces images relève de la seule initiative des propriétaires ou exploitants d'immeubles collectifs d'habitation ou de leurs représentants. Elle s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de police ou de gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Ce texte autorisait les propriétaires ou exploitants d'immeubles à adresser à la police, la gendarmerie ou la police municipale, les images des systèmes de vidéosurveillance installés dans les parties communes.

Il tendait à permettre aux forces de l'ordre d'être, dans certains cas, destinataires des images de ces systèmes. Diverses précisions avaient été ajoutées par la commission des lois du Sénat qui avait voulu *« limiter les risques d'atteinte à la vie privée »*²⁶ : transmission en temps réel, à la seule initiative des propriétaires ou exploitants, limitation de la retransmission au seul temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre.

Le Sénat avait également voulu que le décret d'application de cet article 5 soit un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, n'a pas suivi le Sénat sur ce point.

²⁶ M. François Pillet, *op. cit.*, p. 47.

Le texte était attaqué par les seuls sénateurs requérants. Selon eux, le législateur n'avait pas respecté l'équilibre qu'il se devait d'assurer en application de l'article 34 de la Constitution entre deux séries d'exigences constitutionnelles – le respect de la vie privée d'un côté, la recherche des auteurs d'infractions et de la prévention d'atteintes à l'ordre public de l'autre – au détriment de la première.

À l'appui de ce grief, ils développaient deux arguments.

En premier lieu, ils estimaient que les conditions dans lesquelles les enregistrements d'images captées dans les parties communes à l'intérieur des immeubles pouvaient être transmis à la police ou à la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, à la police municipale n'étaient pas définies de manière suffisamment précise pour garantir le respect de la vie privée. Ainsi faisaient-ils valoir qu'« *en n'encadrant pas suffisamment la nature des situations pouvant donner lieu à la remise des enregistrements concernant des lieux privés, et en renvoyant au Gouvernement le soin de préciser les conditions d'application de cette disposition, sans même prévoir l'intervention de la CNIL, le législateur est resté en deçà de sa compétence, et a ainsi porté une atteinte manifestement disproportionnée aux exigences dues au respect de la vie privée, non justifiée par la nécessité de sauvegarde de l'ordre public* ».

En second lieu, ils critiquaient la possibilité de transmettre lesdites images à la police municipale, dans la mesure où celle-ci, aux termes du code général des collectivités territoriales, n'avait pas les mêmes missions de police judiciaire et de police administrative que les forces de l'ordre nationales. Ainsi, selon les sénateurs requérants, le dispositif adopté « *confère à la police municipale la possibilité d'être destinataires d'enregistrements concernant des faits allant au-delà de ses compétences propres* » et « *manque aux garanties constitutionnelles accordées au respect de la vie privée* ». Ils ajoutaient : « *De même en matière de police administrative, la police municipale ne devrait pas être autorisée à consulter des enregistrements relativement à des faits qui ne relèvent pas de ses compétences d'attribution.* »

Dans un premier temps, le Conseil a énoncé, comme il l'a fait récemment dans sa décision sur la loi dite « Hadopi 1 »²⁷, les deux « plateaux de la balance » constitutionnelle qu'il appartient au législateur d'équilibrer lorsqu'il est en face de deux séries d'exigences constitutionnelles possiblement contradictoires.

²⁷ Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, précitée, cons. 22 et 23.

D'un côté, s'impose le respect de la vie privée à laquelle est susceptible de porter atteinte la transmission d'images prises dans les parties communes des immeubles et, en particulier, dans les parties communes intérieures.

De l'autre, s'avère nécessaire la sauvegarde de l'ordre public au sens large, ce qui inclut la prévention des atteintes à l'ordre public, mais aussi, le cas échéant, la recherche des auteurs d'infractions.

De manière paradoxale, le régime de la vidéosurveillance dans les espaces communs, à l'intérieur des immeubles, est caractérisé, au regard du respect de la vie privée, par une protection faible.

Ne s'y applique pas l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui encadre le recours à la vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Ne s'y applique pas non plus de manière automatique la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « informatique et libertés », dans la mesure où des traitements automatisés de données à caractère personnel n'y sont pas systématiquement mis en œuvre.

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a jugé que les conditions auxquelles obéissait la transmission aux forces de l'ordre des images captées à l'intérieur des immeubles n'apportaient pas la garantie suffisante au respect de la vie privée non seulement de ceux qui y résident, mais également de ceux qui s'y rendent. En conséquence, il a conclu que le législateur n'avait pas apporté les garanties nécessaires à la conciliation entre les différentes exigences constitutionnelles en jeu.

Le Conseil constitutionnel a donc censuré l'article 5 de la loi déférée. Il s'est ainsi inscrit dans le prolongement de deux jurisprudences constantes veillant, d'une part, au respect de la compétence du législateur²⁸ et, d'autre part, à la conciliation entre les exigences constitutionnelles²⁹.

²⁸ Décisions n°s 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 26 ; 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 4 ; 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 5 ; 2009-590 DC du 22 octobre 2009, précitée, cons. 20.

²⁹ Décisions n°s 95-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 16 ; 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 9.

III – Article 13.

L'article 13 correctionnalise les intrusions injustifiées dans les établissements scolaires, qui n'étaient constitutives jusqu'ici que de la contravention de 5^{ème} classe (soit une amende maximale de 1 500 euros) prévue à l'article R. 645-12 du code pénal.

Il insère deux nouvelles sections dans le titre III du livre IV du code pénal pour créer deux nouvelles infractions, l'une sanctionnant l'intrusion dans un établissement scolaire et contenant les articles 431-22 à 431-27 et l'autre réprimant l'introduction d'armes dans un tel établissement et comportant l'article 431-28.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'ensemble de ses dispositions, même si une seule partie d'entre elles était contestée.

– La première partie des critiques était dirigée contre les articles 431-22 et 431-23.

L'article 431-22 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende « *le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou y avoir été autorisé par les autorités compétentes, dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement* ». Quant à l'article 431-23, il porte ces peines à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque le délit est commis en réunion.

Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble des griefs dirigés contre ces dispositions, sans qu'il ait jugé utile de rappeler les exigences constitutionnelles applicables en matière pénale, qu'il avait largement présentées dans la partie de sa décision consacrée à l'article 1^{er} de la loi déférée.

C'est ainsi qu'il les a déclarées conformes :

– au principe de légalité des délits et des peines dès lors que le délit était défini avec une précision suffisante : l'infraction ne peut, en effet, être constituée que si le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité ou y avoir été autorisé a pour seule finalité de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement ;

– au principe de nécessité des peines dès lors que, comme il a été dit ci-dessus, le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur d'établir

différentes incriminations pénales susceptibles de s'appliquer aux mêmes faits : en l'espèce, et en tout état de cause, la nouvelle incrimination ne se confondait pas avec celles prévues par les articles 222-11, 222-12, 222-13, et 322-3 du code pénal qui étaient invoquées par les requérants ;

– au principe de proportionnalité des peines en l'absence de disproportion manifeste ;

– à la liberté d'aller et de venir, ainsi qu'au droit d'expression collective des idées et des opinions dès lors que les dispositions critiquées ont pour seul objet de réprimer les intrusions destinées à troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement : l'entrée de personnes dans le cadre du service – enseignants, élèves, membres des organes statutaires – ne saurait tomber sous le coup des nouvelles dispositions, de même que celle des parents admis à l'intérieur des locaux afin d'y conduire ou d'y reprendre de jeunes élèves, ou de ceux qui s'y rendent dans le cadre de rencontres entre enseignants et parents d'élèves.

– La deuxième partie des critiques était dirigée contre l'article 431-25.

Mais ces critiques étaient fondées sur une lecture erronée de cet article, aux termes duquel : « *Lorsque le délit prévu à l'article 431-22 est commis en réunion par une personne porteuse d'une arme, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende* ». En effet, la circonstance aggravante instituée par cette disposition n'est applicable qu'au porteur de l'arme et non aux personnes qui l'accompagnent. Le principe selon lequel « *nul n'est punissable que de son propre fait* » n'était donc pas méconnu.

– Les dernières critiques concernaient l'article 431-27.

Cet article dispose que « *l'interdiction du territoire français peut être prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-30, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable de l'infraction définie à l'article 431-25* ». Il lui était fait grief, en tant qu'il s'applique aux mineurs, de porter une atteinte manifestement disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale et au principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu duquel la responsabilité pénale d'un mineur doit être atténuée en raison de son âge.

Toutefois, ce grief ne pouvait non plus prospérer dès lors que l'article 20-4 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante prévoit, de façon expresse, que la peine d'interdiction du territoire français ne peut être prononcée à l'encontre d'un mineur.