

Décision n° 2022-846 DC
du 19 janvier 2023

(Loi d'orientation et de programmation
du ministère de l'intérieur)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, sous le n° 2022-846 DC, le 19 décembre 2022, par Mmes Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, MM. Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Mmes Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, MM. Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, MM. Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Mmes Alma DUFOUR, Karen ERODI, Martine ÉTIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mmes Sylvie FERRER, Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mmes Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mmes Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, MM. Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Arnaud LE GALL, Antoine LÉAUMENT, Mmes Élise LÉBOUCHER, Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mmes Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Pascale MARTIN, Élisabeth MARTIN, MM. William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Mmes Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mmes Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, MM. François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Mmes Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Bénédicte TAURINE, Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, MM. Paul VANNIER, Léo WALTER, André CHASSAIGNE, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Pierre DHARRÉVILLE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Yannick MONNET, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Nicolas SANSU, Jean-Marc TELLIER, Hubert WULFRANC, Moetai BROTHERRSON, Jean-Victor CASTOR, Steve CHAILLOUX, Mmes Émeline K BIDI, Karine LEBON, MM. Tematai LE GAYIC,

Frédéric MAILLOT, Marcellin NADEAU, Davy RIMANE, Jiovanny WILLIAM, Mmes Cyrielle CHATELAIN, Christine ARRIGHI, M. Julien BAYOU, Mme Lisa BELLUCO, MM. Karim BEN CHEÏKH, Charles FOURNIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Julie LAERNOES, M. Benjamin LUCAS, Mmes Francesca PASQUINI, Marie POCHON, M. Jean-Claude RAUX, Mmes Sandra REGOL, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS, Sabrina SEBAIHI, M. Aurélien TACHÉ, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN et M. Nicolas THIERRY, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;
- le code de commerce ;
- le code de la consommation ;
- le code des douanes ;
- le code de l’environnement ;
- le code du patrimoine ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la route ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code du sport ;
- le code des transports ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

– la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d’orientation et de programmation relative à la sécurité ;

– la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l’économie numérique ;

– la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002 ;

– la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 ;

– le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des pièces suivantes :

– la demande de récusation présentée pour les députés auteurs de la saisine, enregistrée le 19 décembre 2022 et examinée par le Conseil constitutionnel le 11 janvier 2023 ;

– les observations produites par M. Boris VALLAUD et plusieurs députés autres que les auteurs de la saisine, enregistrées le 27 décembre 2022 ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 16 janvier 2023 ;

Après avoir entendu les députés représentant les auteurs de la saisine ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur. Ils contestent la procédure d’adoption de ses articles 6 à 9 ainsi que la place de ces articles et des articles 4, 10 et 15 dans la loi déferée. Ils contestent également la conformité à la Constitution des articles 6, 8, 9, 17 et 22 et de

certaines dispositions des articles 4, 7, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 23, 25 et 27.

– Sur l'article 4 :

2. L'article 4 de la loi déferée insère notamment au sein du code pénal un nouvel article 323-3-2 réprimant, d'une part, le fait pour un opérateur de plateforme en ligne de permettre la cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites et, d'autre part, le fait pour une personne de proposer des prestations d'intermédiation ou de séquestre ayant pour objet unique ou principal de mettre en œuvre, de dissimuler ou de faciliter ces opérations.

3. Les députés requérants soutiennent que l'article 4 n'a pas sa place dans la loi au motif qu'il aurait été introduit en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. Ils critiquent en outre l'imprécision de la définition des délits créés par ces dispositions, eu égard notamment à l'emploi des termes « *sciemment* » et « *techniques d'anonymisation des connexions* ». Il en résulterait une méconnaissance du principe de clarté de la loi et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

. En ce qui concerne la place de l'article 4 dans la loi déferée :

4. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure.

5. La loi déferée a pour origine le projet de loi déposé le 7 septembre 2022 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Ce projet comportait seize articles répartis en cinq titres. Le titre I^{er} comportait des dispositions programmatiques fixant les objectifs et moyens du ministère de l'intérieur au titre de la période 2023-2027. Le titre II comportait des dispositions visant à permettre la saisie d'actifs numériques et à encadrer l'assurance des risques de cyberattaque et tendant à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures permettant la mise en œuvre d'un réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises

et des catastrophes. Le titre III comportait des dispositions relatives au dépôt de plainte ainsi qu'à la poursuite et à la répression des violences intrafamiliales et sexistes et de certaines autres atteintes aux personnes. Le titre IV comportait des dispositions relatives à l'organisation de la police judiciaire, à certains actes d'enquête et procédures pénales et aux prérogatives du représentant de l'État dans le département. Le titre V prévoyait les dispositions relatives à l'outre-mer.

6. Introduit en première lecture, l'article 4 ne peut être regardé comme dépourvu de lien, même indirect, avec l'article 3 du projet de loi initial, qui avait pour objet de permettre la saisie d'actifs numériques par un officier de police judiciaire dans le cadre d'enquêtes, ainsi qu'avec son article 4, qui avait pour objet d'encadrer les conditions d'indemnisation de l'assuré victime d'une extorsion commise au moyen d'une atteinte à un système de traitement automatisé de données prévue aux articles 323-1 à 323-3-1 du code pénal. Le grief tiré de la méconnaissance du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doit donc être écarté.

. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 4 :

7. Selon l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

8. D'une part, le paragraphe I de l'article 323-3-2 du code pénal réprime le fait pour un opérateur de plateforme en ligne, tel que défini à l'article L. 111-7 du code de la consommation, de permettre sciemment la cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites. Il résulte des termes mêmes de ces dispositions, et en particulier du terme « *sciemment* », que l'opérateur doit avoir agi intentionnellement. Pour être constituée, l'infraction suppose, en outre, soit que cet opérateur restreigne l'accès à sa plateforme aux personnes utilisant des techniques « *d'anonymisation des connexions* », c'est-à-dire visant à faire obstacle à leur identification en ligne, soit qu'il ne respecte pas les obligations auxquelles sont soumis les opérateurs en application du paragraphe VI de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 mentionnée ci-dessus.

9. D'autre part, le paragraphe II de l'article 323-3-2 du code pénal réprime le fait pour une personne de proposer, par l'intermédiaire de plateformes en ligne ou au soutien de transactions qu'elles permettent, des prestations d'intermédiation ou de séquestre qui ont pour objet unique ou principal de mettre en œuvre, de dissimuler ou de faciliter les opérations prohibées par le paragraphe I du même article. Il appartient au juge d'apprécier les éléments constitutifs de l'infraction dans le respect de l'exigence d'interprétation stricte de la loi pénale et de faire application des dispositions générales de l'article 121-3 du code pénal aux termes desquelles « *Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ».

10. Il résulte de ce qui précède que les délits prévus par les dispositions contestées sont définis, tant dans leur élément matériel que dans leur élément moral, en termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits et des peines.

11. Par conséquent, les deux premiers paragraphes de l'article 323-3-2 du code pénal, qui ne méconnaissent pas non plus l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les articles 6 à 9 :

12. L'article 6 modifie l'article 323-1 du code pénal afin d'aggraver les peines encourues en cas d'accès ou de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données.

13. L'article 7 modifie notamment l'article 323-4-1 du code pénal afin d'étendre le champ de la circonstance aggravante des infractions prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 du même code.

14. L'article 8 insère dans le code pénal un article 323-4-2 afin d'instituer une nouvelle circonstance aggravante des infractions prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 de ce code.

15. L'article 9 modifie l'article 398-1 du code de procédure pénale afin d'ajouter les délits d'accès et de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données à la liste des délits jugés à juge unique.

16. Les députés requérants font valoir que ces articles auraient été introduits en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. Ils soutiennent également, d'une part, que leur introduction

par voie d'amendement aurait permis au Gouvernement de contourner les exigences de présentation d'une étude d'impact et d'un examen par le Conseil d'État et, d'autre part, que les sénateurs auraient été privés de la possibilité de délibérer sur ces articles, du fait de la convocation d'une commission mixte paritaire à l'issue de la première lecture. Il en résulterait une méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

17. Sur le fond, les députés reprochent tout d'abord à ces dispositions de méconnaître la liberté de communication. Ils considèrent ensuite que les peines prévues par les articles 6, 7 et 8 seraient manifestement disproportionnées. Ils estiment par ailleurs que, en prévoyant que la circonstance aggravante de bande organisée s'applique à toutes les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données, et non plus aux seules atteintes visant des systèmes mis en œuvre par l'État, l'article 7 méconnaîtrait le principe de légalité des délits et des peines. Au soutien de ce grief, ils font valoir que l'article 323-4 du code pénal incrimine déjà le délit d'association de malfaiteurs en vue de la commission d'atteintes à un système de traitement automatisé de données. Enfin, ils soutiennent que, en permettant de juger selon la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale certains délits d'atteinte à un système de traitement automatisé de données, l'article 9 méconnaîtrait le droit à un procès équitable.

. En ce qui concerne la procédure d'adoption des articles 6 à 9 :

18. En premier lieu, il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

19. D'une part, ni ces dispositions constitutionnelles ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés en première lecture devant la seconde assemblée saisie et qu'une commission mixte paritaire soit réunie à la suite de cette lecture, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité précitées.

20. D'autre part, l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus n'imposent la présentation d'une étude d'impact, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements. Par conséquent, est inopérant le grief selon lequel le Gouvernement aurait contourné ces exigences procédurales en exerçant le droit d'amendement qu'il tient du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

21. En second lieu, introduites en première lecture, les dispositions des articles 6, 7, 8 et 9 de la loi déferée ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec celles, précitées, des articles 3 et 4 du projet de loi initial.

22. Il résulte de ce qui précède que les articles 6, 7, 8 et 9, dont les conditions d'adoption n'ont pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, ont été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne les articles 6, 8 et 9 et certaines dispositions de l'article 7 :

– S'agissant des articles 6 et 8 :

23. L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

24. En application de l'article 6, d'une part, les peines encourues au titre du délit d'accès ou de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données, prévu à l'article 323-1 du code pénal, sont portées à trois ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. D'autre part, ces peines peuvent atteindre cinq ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende, lorsqu'il en est résulté la suppression ou la modification de données contenues dans le système ou une altération du fonctionnement de ce système, et sept ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende, lorsqu'elles ont été commises à l'encontre d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par l'État.

25. L'article 323-4-2 du code pénal, créé par l'article 8, prévoit quant à lui que, lorsque les infractions d'atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 du même code ont pour effet d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ou de faire obstacle aux secours destinés à faire échapper une personne à un péril imminent ou à combattre un sinistre présentant un danger pour la sécurité des personnes, les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 300 000 euros d'amende.

26. Au regard de la nature des comportements réprimés, le législateur n'a pas institué des peines manifestement disproportionnées. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit donc être écarté.

27. Par conséquent, les mots « *trois* » et « *100 000 €* » figurant au premier alinéa de l'article 323-1 du code pénal, les mots « *cinq* » et « *150 000 €* » figurant au deuxième alinéa du même article et les mots « *sept* » et « *300 000 €* » figurant à son dernier alinéa, ainsi que l'article 323-4-2 du code pénal, qui ne méconnaissent pas non plus la liberté d'expression et de communication ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– *S'agissant de certaines dispositions de l'article 7 :*

28. Les dispositions contestées de l'article 7 modifient l'article 323-4-1 du code pénal, qui prévoit que les infractions d'atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données prévues aux articles 323-1 à 323-3-1 du même code sont punies de dix ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende lorsqu'elles sont commises en bande organisée, en supprimant la condition tenant à ce que ces atteintes aient été commises à l'encontre d'un système mis en œuvre par l'État.

29. En premier lieu, en étendant le champ d'application de ces dispositions aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données commises en bande organisée à l'encontre d'autres systèmes que ceux mis en œuvre par l'État, le législateur n'a pas institué des peines manifestement disproportionnées au regard de la nature des comportements réprimés.

30. En second lieu, à la différence du délit d'atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données en bande organisée, prévu à l'article 323-4-1 du code pénal, qui suppose que de tels faits aient été commis ou tentés, le délit d'association de malfaiteurs en vue de la commission

d'atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données, prévu à l'article 323-4 du code pénal, réprime uniquement les actes préparatoires à ces infractions.

31. Les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines doivent donc être écartés.

32. Par conséquent, le paragraphe I de l'article 7, qui ne méconnaît pas non plus la liberté d'expression et de communication et le principe de légalité des délits et des peines, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– S'agissant de l'article 9 :

33. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Est garanti par cette disposition le droit à un procès équitable.

34. En application de l'article 9, les délits d'accès et de maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données, prévus au premier alinéa de l'article 323-1 du code pénal, sont jugés à juge unique dans les conditions prévues à l'article 398-1 du code de procédure pénale. Il s'ensuit que, conformément à l'article 495 du même code, ces délits peuvent être jugés selon la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale.

35. Toutefois, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé au considérant 81 de sa décision du 29 août 2002 mentionnée ci-dessus, les dispositions des articles 495 à 495-6 du code de procédure pénale apportent à la personne qui fait l'objet d'une ordonnance pénale, quant au respect des droits de la défense, des garanties équivalentes à celles dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait été directement portée devant le tribunal correctionnel. Ainsi, en permettant de juger selon cette procédure les délits prévus au premier alinéa de l'article 323-1 du code pénal, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le droit à un procès équitable.

36. Par conséquent, le dix-septième alinéa de l'article 398-1 du code de procédure pénale, qui ne méconnaît pas non plus la liberté d'expression et de communication ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 10 :

37. L'article 10 modifie l'article 230-46 du code de procédure pénale relatif à l'enquête sous pseudonyme.

38. Les députés requérants soutiennent que cet article aurait été introduit en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. Ils font également valoir que, en permettant aux enquêteurs de mettre des moyens juridiques, financiers ou matériels à la disposition de personnes susceptibles d'être les auteurs d'une infraction, les dispositions du 2° de l'article 10 méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines ainsi que, en l'absence de définition précise de l'élément intentionnel, le principe de légalité des délits et des peines et l'exigence de clarté de la loi.

. En ce qui concerne la place de l'article 10 dans la loi déferée :

39. L'article 10 modifie le régime applicable à l'enquête sous pseudonyme en matière d'infractions commises par la voie des communications électroniques. Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec celles, précitées, des articles 3 et 4 du projet de loi initial. Le grief tiré de la méconnaissance du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doit donc être écarté.

. En ce qui concerne le fond :

40. En premier lieu, l'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit à un procès équitable.

41. L'article 230-46 du code de procédure pénale permet aux officiers ou agents de police judiciaire agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire de procéder sous pseudonyme à certains actes d'enquête.

42. Les dispositions du 1° de l'article 10 prévoient que l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits n'est plus requise pour l'acquisition de tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service ainsi que pour la transmission de tout contenu lorsque l'objet de l'acquisition ou de la transmission est licite. Les dispositions contestées de son 2° prévoient que les officiers ou agents de police judiciaire peuvent, sous certaines conditions, mettre à la disposition des personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions des moyens juridiques ou financiers ainsi que des moyens de transport, de dépôt,

d'hébergement, de conservation et de télécommunication, en vue de l'acquisition, de la transmission ou de la vente par ces personnes de tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite.

43. D'une part, les actes d'enquête pouvant être effectués sous pseudonyme ne peuvent être accomplis que par des enquêteurs affectés dans des services spécialisés et spécialement habilités à cette fin. D'autre part, ces actes ne peuvent constituer une incitation à commettre une infraction. En outre, la mise à disposition de moyens juridiques, financiers ou matériels doit être autorisée par le procureur de la République ou le juge d'instruction.

44. Dès lors, les dispositions du 2° de l'article 10 ne méconnaissent pas le droit à un procès équitable.

45. En revanche, eu égard à la nature particulière et aux conditions de réalisation de ces actes d'enquête, en dispensant les acquisitions ou transmissions de contenus de l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction dans le cas où leur objet est licite, les dispositions du 1° de l'article 10 privent de garanties légales le droit à un procès équitable.

46. En second lieu, les dispositions du 2° de l'article 10 se bornent à autoriser la réalisation d'un acte d'enquête sous pseudonyme. Elles n'ont donc ni pour objet ni pour effet d'instituer une peine ou une sanction ayant le caractère d'une punition ni de définir les éléments constitutifs des infractions en cause. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance des principes de proportionnalité des peines et de légalité des délits et des peines ne peuvent qu'être écartés.

47. Il résulte de ce qui précède que le 3° de l'article 230-46 du code de procédure pénale, à l'exception des mots « *Lorsque l'objet de l'acquisition ou de la transmission est illicite,* » qui sont contraires à la Constitution, le 4° et les mots « *aux 3° et 4°* » figurant à l'avant-dernier alinéa du même article, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 12 :

48. L'article 12 insère notamment un nouvel article 15-3-1-1 au sein du code de procédure pénale aux fins d'autoriser le dépôt de plainte par un moyen de télécommunication audiovisuelle.

49. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d'inciter les victimes d'infraction à recourir à cette procédure de dépôt de plainte par télécommunication audiovisuelle et de priver ainsi ces dernières du droit d'avoir « *directement et physiquement* » accès aux forces de police. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance des exigences découlant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 et de l'article 66 de la Constitution.

50. L'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit à un recours juridictionnel effectif.

51. Les dispositions contestées se bornent à permettre à toute victime d'une infraction de déposer plainte et de voir recueillir sa déposition par les services ou unités de police judiciaire par un moyen de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission, sans lui imposer une telle procédure ni empêcher les enquêteurs, si la nature ou la gravité des faits le justifie, de procéder à une nouvelle audition sans recourir à un tel moyen.

52. Ainsi, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif.

53. Par conséquent, l'article 15-3-1-1 du code de procédure pénale, qui ne méconnaît pas non plus les exigences découlant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 ou de l'article 66 de la Constitution, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 14 :

54. L'article 14 insère notamment au sein du code pénal un article 222-33-1-1 qui aggrave les peines encourues pour les faits d'outrage sexiste et sexuel commis dans certaines circonstances.

55. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d'opérer une confusion entre l'incrimination qu'elles édictent et celles de harcèlement sexuel et d'injure publique à caractère discriminatoire, respectivement prévues par l'article 222-33 du code pénal et l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 mentionnée ci-dessus. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi pénale, du droit à un recours juridictionnel effectif, des droits de la défense ainsi que de l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi.

56. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente.

57. Les dispositions contestées prévoient qu'est puni d'une peine d'amende de 3 750 euros le fait d'imposer à une personne tout propos ou comportement à connotation sexuelle ou sexiste qui porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, ou qui crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante, lorsque ce fait est commis notamment en raison de l'orientation sexuelle de la victime ou de son identité de genre.

58. D'une part, l'article 222-33 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le harcèlement sexuel, défini par son paragraphe I comme le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexiste qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. Il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que le délit d'outrage sexiste et sexuel qu'elles prévoient ne peut s'appliquer qu'en dehors des cas où les faits sont constitutifs du délit de harcèlement sexuel.

59. D'autre part, l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 punit d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende l'injure publique, définie comme toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait, lorsque celle-ci est commise à l'encontre, notamment, d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.

60. Si les faits d'outrage réprimés par les dispositions contestées sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application du délit d'injure publique prévu à l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881, ils s'en distinguent dès lors que, à la différence de l'injure publique, ils peuvent être commis sans moyen de publicité et prendre la forme non seulement de propos mais aussi de comportements à connotation sexuelle ou sexiste imposés à une personne déterminée. Il doit en outre être établi que l'auteur de l'outrage a voulu, par ces agissements, porter atteinte à la dignité de la victime ou créer à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

61. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi pénale doit être écarté.

62. Par conséquent, le 7° du paragraphe I de l'article 222-33-1-1 du code pénal, qui ne méconnaît pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, ni aucune autre exigence constitutionnelle, doit être déclaré conforme à la Constitution.

– Sur l'article 15 :

63. L'article 15 modifie plusieurs dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et du code de la route afin de renforcer la répression des violences commises sur des personnes investies d'un mandat électif public ainsi que de certains comportements délictuels commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule.

64. Les députés requérants font tout d'abord valoir que cet article aurait été introduit en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. Selon eux, l'introduction de ces dispositions par voie d'amendement aurait en outre permis au Gouvernement de contourner les exigences de présentation d'une étude d'impact et d'un examen par le Conseil d'État. Ils soutiennent par ailleurs que les dispositions aggravant les peines encourues en cas de refus d'obtempérer ou de comportement compromettant délibérément la sécurité ou la tranquillité des usagers de la route méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines.

65. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de son article 45. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

66. Introduites en première lecture en dépit de réserves exprimées quant à leur rattachement au périmètre du projet de loi initial, les dispositions de l'article 15 ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 7 du projet de loi initial qui aggravait la répression de l'outrage sexiste. Elles ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat.

67. Dès lors, sans que cela ne prive évidemment le législateur de la possibilité d'adopter à nouveau ces dispositions dans un autre texte et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de leur conformité aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur certaines dispositions de l'article 16 :

68. L'article 16 modifie notamment l'article 706-73 du code de procédure pénale afin de compléter la liste des infractions relevant de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées et aux crimes.

69. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d'étendre à de nouvelles infractions, sans justification, le recours aux techniques spéciales d'enquête et aux règles dérogatoires en matière de prolongation de la garde à vue. Elles porteraient ainsi une atteinte disproportionnée aux droits de la défense.

70. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent notamment le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances et les droits de la défense, protégés par les articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire.

71. Si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve, d'une part, que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées et, d'autre part, que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire à qui il incombe en particulier de garantir que leur mise en œuvre soit nécessaire à la manifestation de la vérité.

72. Les dispositions contestées inscrivent dans la liste des infractions visées à l'article 706-73 du code de procédure pénale le crime de meurtre commis en concours avec un ou plusieurs autres meurtres, le crime

de viol commis en concours avec un ou plusieurs autres viols commis sur d'autres victimes, ainsi que le délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse commis en bande organisée par les membres d'un groupement qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités, pour les conduire à un acte ou à une abstention qui leur sont gravement préjudiciables. Elles ont ainsi pour effet de permettre le recours aux techniques spéciales d'enquête ainsi que la mise en œuvre de mesures de garde à vue dans des conditions dérogatoires au droit commun au cours des enquêtes ou des instructions portant sur ces infractions.

73. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu tenir compte de la difficulté d'appréhender les auteurs des infractions qu'elles visent. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

74. En second lieu, d'une part, ces infractions présentent un caractère de particulière complexité tenant soit au profil spécifique des auteurs de crimes de meurtre ou de viol en concours, soit à l'existence d'un groupement ou d'un réseau dans le cas du délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse. D'autre part, ces infractions, qui constituent des atteintes à la personne humaine, sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes.

75. Dès lors, eu égard à la gravité et à la complexité de ces infractions, le législateur a pu prévoir, pour la recherche de leurs auteurs, la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête ainsi que le recours à la garde à vue selon les modalités dérogatoires prévues à l'article 706-88 du code de procédure pénale.

76. Il résulte de ce qui précède que, en inscrivant ces crimes et ce délit dans la liste des infractions visées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles précitées.

77. Par conséquent, les 1^o *bis*, 2^o *bis* et 20^o de l'article 706-73 du code de procédure pénale, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 17 :

78. L'article 17 modifie l'article 16 du code de procédure pénale relatif notamment aux conditions d'habilitation des officiers de police judiciaire.

79. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de supprimer la condition d'ancienneté de service et d'abaisser les conditions de formation nécessaires pour obtenir la qualité d'officier de police judiciaire. Il en résulterait selon eux une méconnaissance des articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789.

80. Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

81. Les dispositions contestées se bornent à remplacer la condition d'une durée de service de trois ans exigée de certains fonctionnaires de la police nationale ainsi que des gendarmes pour être habilité par le procureur général près la cour d'appel à exercer les attributions d'officier de police judiciaire, par celle de compter au moins trente mois de service depuis le début de leur formation initiale, dont au moins six mois effectués dans un emploi comportant l'exercice des attributions attachés à la qualité d'agent de police judiciaire. Dès lors, les dispositions contestées ne privent de garanties légales ni les exigences résultant de l'article 66 de la Constitution ni celles liées à la protection de la liberté individuelle et au droit au respect de la vie privée.

82. Il résulte de ce qui précède que les 1° et 2° de l'article 17 de la loi déferée ainsi que les mots « *s'ils comptent au moins trente mois de services à compter du début de leur formation initiale, dont au moins six mois effectués dans un emploi comportant l'exercice des attributions attachées à la qualité d'agent de police judiciaire* » figurant au neuvième alinéa de l'article 16 du code de procédure pénale, qui ne méconnaissent pas non plus les exigences résultant des articles 12 ou 13 de la Déclaration de 1789 ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 18 :

83. L'article 18 modifie l'article 15 du code de procédure pénale et insère notamment un article 21-3 au sein de ce même code afin de créer la

fonction d'assistant d'enquête de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

84. Les députés requérants font valoir que ces dispositions n'auraient pas suffisamment encadré les attributions des assistants d'enquête. Il en résulterait selon eux une méconnaissance des articles 12 et 13 de la Déclaration de 1789, de l'article 66 de la Constitution ainsi que des droits de la défense.

85. L'exigence résultant de l'article 66 de la Constitution, selon laquelle la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire.

86. L'article 15 du code de procédure pénale prévoit que la police judiciaire comprend les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints ainsi que les fonctionnaires et agents auxquels sont attribués par la loi certaines fonctions de police judiciaire. Les dispositions contestées créent, au sein de la police judiciaire, les assistants d'enquête et déterminent leurs attributions.

87. Il résulte des dispositions contestées que les assistants d'enquête pourront procéder, sur la demande expresse d'un officier de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire, à la convocation d'un témoin ou d'une victime pour audition, à la notification de leurs droits aux victimes, à l'établissement de réquisitions préalablement autorisées par un magistrat, à l'information des proches ou de l'employeur d'une personne placée en garde à vue, à la réquisition d'un médecin pour l'examen de cette personne, à l'information de son avocat de la nature et de la date présumée de l'infraction et à la délivrance d'une convocation devant le tribunal correctionnel préalablement décidée par le procureur de la République.

88. Ces attributions, qui sont limitées à l'accomplissement de tâches matérielles exécutées à la demande expresse d'officiers ou d'agents de police judiciaire, ne comportent aucun pouvoir d'enquête ou d'instruction.

89. En revanche, les dispositions contestées prévoient également que les assistants d'enquête peuvent procéder aux transcriptions des enregistrements issus d'interceptions de correspondances ou de techniques spéciales d'enquête nécessaires à la manifestation de la vérité. En confiant

aux assistants d'enquête un tel pouvoir, y compris lorsque l'identification préalable des transcriptions à opérer n'a été réalisée que par un agent de police judiciaire, les dispositions contestées ne permettent pas de garantir le contrôle de l'officier de police judiciaire sur ces opérations en méconnaissance de l'article 66 de la Constitution.

90. Il résulte de ce qui précède que les mots « *ou les agents de police judiciaire* » figurant au treizième alinéa du 3° du paragraphe I de l'article 18 est contraire à la Constitution. Le reste du 3° du paragraphe I de l'article 18, qui ne méconnaît ni les exigences résultant des articles 12 ou 13 de la Déclaration de 1789, ni les droits de la défense, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 20 :

91. L'article 20 modifie notamment les articles 55-1 et 60 du code de procédure pénale relatifs aux opérations de prélèvements externes et de relevés signalétiques et aux constatations et examens techniques ou scientifiques qui peuvent être réalisés au cours de l'enquête de flagrance.

92. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée, au motif qu'elles élargiraient excessivement les finalités et les modalités d'accès aux fichiers de police mentionnés à l'article 55-1 du code de procédure pénale et permettraient ainsi un recours généralisé à des techniques de reconnaissance faciale. Ils soutiennent également que, en supprimant l'obligation d'établir une réquisition en vue de faire procéder à certains examens et constatations par les services de police technique scientifique, elles soustrairaient ces opérations au contrôle de l'autorité judiciaire. Il en résulterait une méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs.

93. En premier lieu, la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

94. En application de l'article 55-1 du code de procédure pénale, l'officier de police judiciaire peut procéder, ou faire procéder sous son contrôle, aux opérations de prélèvements externes nécessaires à la réalisation d'examens techniques et scientifiques de comparaison avec les traces et indices prélevés pour les nécessités de l'enquête, ainsi qu'aux opérations de relevés signalétiques nécessaires à l'alimentation et à la consultation des fichiers de police selon les règles propres à chacun de ces fichiers.

95. Les dispositions contestées se bornent à prévoir que l'officier de police judiciaire peut également procéder, ou faire procéder sous son contrôle, aux opérations permettant l'enregistrement, la comparaison et l'identification des traces et des indices ainsi que des résultats des opérations de relevés signalétiques dans les fichiers de police, selon les règles propres à chacun de ces fichiers. Elles n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de modifier les modalités d'accès aux fichiers de police ou les finalités de ces fichiers, prévus notamment aux articles 230-6 à 230-19 du code de procédure pénale, ou d'autoriser un dispositif de reconnaissance faciale. Le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit dès lors être écarté.

96. En second lieu, les dispositions contestées suppriment l'obligation pour l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire, d'établir une réquisition afin que les services ou organismes de police technique et scientifique de la police nationale et de la gendarmerie nationale procèdent à des constatations et à des examens techniques ou scientifiques relevant de leur compétence.

97. Ces dispositions, qui se bornent à préciser certaines modalités de saisine entre différents services de police ou de gendarmerie, ne portent aucune atteinte aux exigences de l'article 66 de la Constitution ou au principe de la séparation des pouvoirs.

98. Il résulte de ce qui précède que le troisième alinéa de l'article 55-1 du code de procédure pénale et le deuxième alinéa de l'article 60 du même code, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 21 :

99. L'article 21 crée des articles 15-5 au sein du code de procédure pénale et 55 *ter* au sein du code des douanes prévoyant, notamment, que l'absence de la mention, sur une pièce de procédure, de l'habilitation d'un agent à consulter des traitements de données n'emporte pas, par elle-même, nullité de la procédure.

100. Selon les députés requérants, ces dispositions instaурeraient une présomption d'habilitation permettant à tout agent, sans encadrement suffisant, de consulter des traitements automatisés de données dans l'exercice de leurs fonctions. Elles seraient ainsi entachées d'incompétence négative et méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée.

101. Les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de dispenser les agents de l'obligation de disposer d'une habilitation pour consulter des traitements de données, ou de faire obstacle à l'annulation d'un acte de procédure résultant d'une telle consultation par un agent dépourvu d'habilitation.

102. Par conséquent, la seconde phrase du second alinéa de l'article 15-5 du code de procédure pénale et la seconde phrase du second alinéa de l'article 55 *ter* du code des douanes, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent ni le droit au respect de la vie privée ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 22 :

103. L'article 22 modifie l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995 mentionnée ci-dessus et les articles L. 234-3 et L. 234-4 du code de la sécurité intérieure afin de prévoir de nouveaux cas dans lesquels les fichiers d'antécédents judiciaires peuvent être consultés.

104. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de permettre la consultation de ces fichiers par un nombre important d'agents, sans garanties suffisantes tenant à leur habilitation et à la traçabilité des accès. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et à la liberté individuelle.

105. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

106. En application de l'article 230-6 du code de procédure pénale, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou au cours des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit et certaines contraventions de la cinquième classe.

107. En application des articles L. 234-1 à L. 234-4 du code de la sécurité intérieure, ces traitements d'antécédents peuvent être consultés dans le cadre de certaines enquêtes administratives.

108. Les dispositions contestées autorisent, d'une part, la consultation des traitements d'antécédents pour l'instruction des demandes de visa et d'autorisation de voyage. D'autre part, elles étendent aux agents des douanes la possibilité prévue à l'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure de consulter ces traitements pour l'exercice de certaines missions ou interventions. En outre, elles prévoient de nouvelles finalités justifiant la consultation de ces traitements par les agents des services de renseignement en application de l'article L. 234-4 du même code.

. En ce qui concerne les dispositions relatives à l'instruction des demandes de visas :

109. En premier lieu, en autorisant la consultation des traitements d'antécédents pour l'instruction des demandes de visa de court séjour et de long séjour ainsi que des demandes d'autorisation de voyage pour certains ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa et souhaitant se rendre dans l'« *espace Schengen* », le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

110. En second lieu, il résulte de l'article L. 234-2 du code de la sécurité intérieure que cette consultation ne peut être opérée que par des agents individuellement désignés et spécialement habilités.

111. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit être écarté.

112. Par conséquent, les mots « *et des demandes de visa ou d'autorisation de voyage prévus aux articles L. 312-1, L. 312-2 et L. 312-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* » figurant à l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995, qui ne méconnaissent ni la liberté individuelle ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les dispositions relatives aux agents des douanes :

113. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

114. En second lieu, d'une part, il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que la consultation des traitements d'antécédents

n'est ouverte qu'à des agents des douanes individuellement désignés et spécialement habilités.

115. D'autre part, cette consultation ne peut être effectuée que pour l'exercice des prérogatives de ces agents relatives à l'accès aux locaux et lieux à usage professionnel et aux visites domiciliaires, aux procédures spéciales d'enquête douanière et aux équipes communes d'enquête, dans le cas où la nature des missions ou interventions ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens.

116. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit être écarté.

117. Par conséquent, les mots « , *par des agents des douanes individuellement désignés et spécialement habilités, pour le seul exercice des missions et des interventions qui le justifient, dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés en application des sections 2, 7 et 7 bis du chapitre IV du titre II du code des douanes,* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni la liberté individuelle ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les dispositions relatives à certains services de renseignement :

118. En premier lieu, en prévoyant que les agents de certains services de renseignement peuvent consulter des fichiers d'antécédents pour les besoins liés à la protection des intérêts majeurs de la politique étrangère, de l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère, à celle des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France, et à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et entendu mettre en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

119. En second lieu, en application de l'article L. 234-4, seuls peuvent avoir accès aux fichiers d'antécédents les agents individuellement désignés et habilités des services mentionnés à l'article L. 811-2 et ceux désignés par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 811-4.

120. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit être écarté.

121. Par conséquent, les mots « à 6° » figurant au premier alinéa de l'article L. 234-4 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent ni la liberté individuelle ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 23 :

122. L'article 23 modifie notamment l'article 77-1-1 du code de procédure pénale afin d'étendre la possibilité pour le procureur de la République d'autoriser des réquisitions par voie d'instructions générales.

123. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de procéder à une telle extension sans garantir le respect de l'exigence de placement de la police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Il en résulterait une méconnaissance de l'article 66 de la Constitution ainsi que des droits de la défense et du droit au respect de la vie privée.

124. L'article 77-1-1 du code de procédure pénale confère au procureur de la République un pouvoir de réquisition auprès de toute personne ou organisme détenant des informations intéressant une enquête préliminaire pour en obtenir la remise.

125. Les dispositions contestées lui permettent d'autoriser par voie d'instructions générales les officiers de police judiciaire à procéder à certaines réquisitions.

126. En premier lieu, ces autorisations de réquisitions sont délivrées pour les seuls crimes et délits limitativement énumérés par le magistrat et sans préjudice des instructions et autorisations particulières que ce dernier est susceptible de donner à l'occasion d'une procédure déterminée. Les instructions générales doivent en outre préciser les réquisitions autorisées selon les infractions retenues, au regard de la nature ou de la gravité de celles-ci.

127. En deuxième lieu, les réquisitions ainsi autorisées ne peuvent avoir pour objet que la remise d'enregistrements issus d'un système de vidéoprotection, la recherche de comptes bancaires et de leur solde, la fourniture de la liste des salariés et prestataires d'une société, la remise de données relatives à l'état civil, aux documents d'identité et aux titres de

séjour ainsi que la remise de données relatives à la lecture automatisée de plaques d'immatriculation.

128. En troisième lieu, conformément à l'article 39-3 du code de procédure pénale, il revient au procureur de la République de contrôler la légalité des moyens mis en œuvre par les enquêteurs, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits ainsi que l'orientation donnée à l'enquête. À cette fin, il est immédiatement avisé de la délivrance des réquisitions réalisées en application de ses instructions générales et peut ordonner que cette réquisition soit rapportée.

129. Il résulte de ce qui précède que, au regard notamment de la nature des informations pouvant faire l'objet des réquisitions, les dispositions contestées ne remettent pas en cause la direction et le contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire et ne privent pas de garanties légales le droit au respect de la vie privée.

130. Les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution et du droit au respect de la vie privée doivent donc être écartés.

131. Par conséquent, les quatrième à dixième alinéas de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale, qui ne méconnaissent pas non plus les droits de la défense ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 25 :

132. L'article 25 a notamment pour objet de prévoir que certains délits peuvent être sanctionnés d'une amende forfaitaire.

133. Les députés requérants font valoir tout d'abord que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle permet aux services de police de décider de l'application d'une sanction pénale sans en référer à l'autorité judiciaire et d'apprécier la culpabilité des personnes mises en cause sur le fondement de la seule constatation matérielle des faits. Il en résulterait une méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs, du droit à la liberté et à la sûreté garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 et de la présomption d'innocence.

134. Ils estiment ensuite que la contestation de l'amende forfaitaire délictuelle serait entravée par des délais trop brefs, l'obligation de consigner au préalable une somme équivalente à son montant et l'absence de

notification de l'intégralité du procès-verbal de constat du délit. Il en résulterait une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif. Ils considèrent par ailleurs que, en ne permettant au juge que de relaxer la personne mise en cause ou de prononcer une amende au moins égale à celle de l'amende forfaitaire, ces dispositions porteraient atteinte aux droits de la défense et au droit à un procès équitable.

135. Ils reprochent également à ces dispositions de méconnaître les principes d'individualisation des peines et d'égalité devant la loi en étendant l'application de l'amende forfaitaire délictuelle à certains délits présentant, selon eux, une faible gravité.

136. Ils soutiennent enfin que, en étendant l'amende forfaitaire délictuelle au fait d'entraver ou de gêner la circulation et au fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement scolaire, les dispositions méconnaîtraient le droit de manifester et la liberté d'expression.

137. En premier lieu, il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant aux conditions d'extinction de l'action publique.

138. La procédure de l'amende forfaitaire délictuelle a pour conséquence que, selon le choix de poursuite de l'infraction par le biais de cette procédure ou d'une autre voie de poursuite pouvant le cas échéant mener à une condamnation à une peine d'emprisonnement, l'action publique relative à la commission d'un délit sera éteinte ou non, par le seul paiement de l'amende, sans l'intervention d'une autorité juridictionnelle.

139. D'une part, il découle du principe d'égalité devant la justice que, si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de porter sur les délits punis d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être supérieure à trois ans, dont les éléments constitutifs peuvent être aisément constatés, et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant.

140. D'autre part, il découle du principe d'égalité devant la loi pénale que, en raison de l'application du mécanisme du plancher d'amende

prévu à l'article 495-21 du code de procédure pénale, la procédure d'amende forfaitaire délictuelle ne saurait s'appliquer à des délits dont le montant de l'amende forfaitaire est supérieur à la moitié du plafond prévu en matière d'amendes forfaitaires délictuelles par le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale.

141. En prévoyant l'application d'amendes forfaitaires dont le montant n'excède pas huit cents euros aux délits mentionnés aux paragraphes I à IX et XI de l'article 25, qui sont punis au maximum d'une peine d'emprisonnement de deux ans et dont les éléments constitutifs peuvent être aisément constatés, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les principes d'égalité devant la justice et devant la loi pénale.

142. En deuxième lieu, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas-déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

143. 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 ou y avoir été autorisé, dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement. L'article L. 412-1 du code de la route sanctionne, quant à lui, de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende, le fait, en vue d'entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d'employer, ou de tenter d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle.

144. L'application de l'amende forfaitaire délictuelle à ces deux délits n'est pas, par elle-même, de nature à mettre en cause la liberté d'expression et le droit d'expression collective des idées et des opinions.

145. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences constitutionnelles doit être écarté.

146. En dernier lieu, les griefs tirés de la méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs, de la présomption d'innocence, des droits de la défense, du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable et du principe d'individualisation des peines, qui sont dirigés contre les dispositions déjà promulguées des articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale instituant le régime juridique de l'amende forfaitaire délictuelle, et non contre les dispositions contestées de l'article 25 de la loi déferée, ne peuvent qu'être écartés.

147. Au demeurant, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 21 mars 2019 mentionnée ci-dessus, pour les motifs énoncés aux paragraphes 248, 249 et 255 à 263 et sous la réserve énoncée au paragraphe 258 de la même décision, que le recours à une amende forfaitaire délictuelle pour sanctionner certains délits, l'instauration d'un montant minimum de peine d'amende et les conditions de sa contestation devant le juge, ne méconnaissent pas les principes de séparation des pouvoirs et d'égalité devant la justice.

148. Il résulte de tout ce qui précède que les deux derniers alinéas de l'article L. 310-5 du code de commerce, les deux derniers alinéas des articles 313-5, 322-1 et 431-22 et le dernier alinéa de l'article 446-2 du code pénal, les deux derniers alinéas de l'article L. 2242-4 et le dernier alinéa des articles L. 3124-4, L. 3124-7, L. 3124-12 et L. 3315-4 du code des transports, les articles L. 3452-11, L. 4274-19, le paragraphe II de l'article L. 5242-6-6 du même code, les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article L. 215-2, les deux derniers alinéas de l'article L. 215-2-1 et le paragraphe IV de l'article L. 215-3 du code rural et de la pêche maritime, le paragraphe IV de l'article L. 318-3, les deux derniers alinéas de l'article L. 412-1 du code de la route, le dernier alinéa de l'article L. 317-8 du code de la sécurité intérieure, le dernier alinéa des articles L. 332-3 et L. 332-10 du code du sport, le paragraphe IV de l'article L. 428-5 du code de l'environnement et le paragraphe XI de l'article 25 de la loi déferée, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à la sûreté ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 27 :

149. L'article 27 insère un article L. 742-2-1 au sein du code de la sécurité intérieure afin de prévoir que, dans certaines situations, le représentant de l'État dans le département peut être autorisé à diriger l'action de l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics de l'État.

150. Les députés requérants font valoir que, faute de limiter la durée durant laquelle le préfet est autorisé à diriger l'action de ces services et établissements, les dispositions contestées seraient entachées d'incompétence négative. Ils font également valoir que ces dispositions ne définiraient pas les décisions que le préfet serait autorisé à prendre dans ce cadre pour « *assurer le rétablissement de l'ordre public* ». Il en résulterait une méconnaissance du principe de clarté de la loi.

151. L'article 34 de la Constitution dispose : « *La loi fixe les règles concernant ... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ».

152. Les dispositions contestées prévoient que, lorsque surviennent certains événements, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité peut autoriser le représentant de l'État dans le département à diriger l'action de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité. La décision du représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité peut être renouvelée par période d'un mois au plus, si les conditions l'ayant motivée continuent d'être réunies. Il est mis fin sans délai à la mesure dès que les circonstances qui l'ont justifiée ont cessé.

153. En premier lieu, les dispositions contestées se bornent à déterminer l'organisation des services déconcentrés et établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial lorsque surviennent des événements de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population.

154. En second lieu, dans ce cas, le préfet de département est autorisé à mettre en œuvre les actions de secours définies à l'article L. 742-1 du code de la sécurité intérieure et à prendre les décisions visant à assurer le rétablissement de l'ordre public. En faisant référence à la notion de « *rétablissement de l'ordre public* », qui n'est pas imprécise, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre au préfet de département de prendre d'autres mesures que celles qu'il peut prendre, sous le contrôle du juge, dans l'exercice de son pouvoir de police.

155. Dès lors, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur ne peut qu'être écarté.

156. Il résulte de ce qui précède que l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

157. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de son article 45. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

158. L'article 26 supprime l'exigence de réitération ou de formalisation des menaces de mort pour caractériser le délit prévu à l'article 222-17 du code pénal.

159. Introduites en première lecture, les dispositions de l'article 26 ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 14 du projet de loi initial qui prévoyait d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle aux délits punis d'un an d'emprisonnement. Elles ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat.

160. Dès lors, sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de l'article 26 aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

– Sur les autres dispositions :

161. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la précédente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur :

- les mots « *Lorsque l'objet de l'acquisition ou de la transmission est illicite,* » figurant au 1^o de l'article 10 ;
- l'article 15 ;
- les mots « *ou les agents de police judiciaire* » figurant au treizième alinéa du 3^o du paragraphe I de l'article 18 ;
- l'article 26.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- les deux premiers paragraphes de l'article 323-3-2 du code pénal, dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi déferée ;
- les mots « *trois* » et « *100 000 €* » figurant au premier alinéa de l'article 323-1 du code pénal, les mots « *cinq* » et « *150 000 €* » figurant au deuxième alinéa du même article et les mots « *sept* » et « *300 000 €* » figurant au dernier alinéa de ce même article, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la loi déferée ;
- le paragraphe I de l'article 7 de la loi déferée ;
- l'article 323-4-2 du code pénal, dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi déferée ;
- le dix-septième alinéa de l'article 398-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 9 de la loi déferée ;
- le reste du 3^o de l'article 230-46 du code de procédure pénale, le 4^o et les mots « *aux 3^o et 4^o* » figurant à l'avant-dernier alinéa du même article, dans sa rédaction résultant de l'article 10 de la loi déferée ;
- l'article 15-3-1-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de l'article 12 de la loi déferée ;
- le 7^o du paragraphe I de l'article 222-33-1-1 du code pénal, dans sa rédaction résultant de l'article 14 de la loi déferée ;
- les 1^o *bis*, 2^o *bis* et 20^o de l'article 706-73 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 16 de la loi déferée ;
- les 1^o et 2^o de l'article 17 de la loi déferée ;
- les mots « *s'ils comptent au moins trente mois de services à compter du début de leur formation initiale, dont au moins six mois effectués dans un emploi comportant l'exercice des attributions attachées à la qualité d'agent de police judiciaire* » figurant au neuvième alinéa de l'article 16 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 17 de la loi déferée ;
- le 3^o de l'article 15 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 18 de la loi déferée ;

- le reste de l'article 21-3 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 18 de la loi déferée ;
- le troisième alinéa de l'article 55-1 du code de procédure pénale et le deuxième alinéa de l'article 60 du même code, dans leur rédaction résultant de l'article 20 de la loi déferée ;
- la seconde phrase du second alinéa de l'article 15-5 du code de procédure pénale et la seconde phrase du second alinéa de l'article 55 *ter* du code des douanes, dans leur rédaction résultant de l'article 21 de la loi déferée ;
- les mots « *et des demandes de visa ou d'autorisation de voyage prévus aux articles L. 312-1, L. 312-2 et L. 312-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* » figurant à l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, dans sa rédaction résultant de l'article 22 de la loi déferée ;
- les mots « *, par des agents des douanes individuellement désignés et spécialement habilités, pour le seul exercice des missions et des interventions qui le justifient, dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés en application des sections 2, 7 et 7 bis du chapitre IV du titre II du code des douanes,* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 234-3 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de l'article 22 de la loi déferée ;
- les mots « *à 6°* » figurant au premier alinéa de l'article L. 234-4 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de l'article 22 de la loi déferée ;
- les quatrième à dixième alinéas de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la loi déferée ;
- les deux derniers alinéas de l'article L. 310-5 du code de commerce, les deux derniers alinéas des articles 313-5, 322-1 et 431-22 et le dernier alinéa de l'article 446-2 du code pénal, les deux derniers alinéas de l'article L. 2242-4 et le dernier alinéa des articles L. 3124-4, L. 3124-7, L. 3124-12 et L. 3315-4 du code des transports, les articles L. 3452-11, L. 4274-19, le paragraphe II de l'article L. 5242-6-6 du même code, les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article L. 215-2, les deux derniers alinéas de l'article L. 215-2-1 et le paragraphe IV de l'article L. 215-3 du code rural et de la pêche maritime, le paragraphe IV de l'article L. 318-3, les deux derniers alinéas de l'article L. 412-1 du code de la route, le dernier alinéa de l'article L. 317-8 du code de la sécurité intérieure, le dernier alinéa des articles L. 332-3 et L. 332-10 du code du sport, le paragraphe IV de l'article L. 428-5 du code de l'environnement, dans leur rédaction résultant de l'article 25 de la loi déferée ;
- le paragraphe XI de l'article 25 de la loi déferée ;
- l'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de l'article 27 de la loi déferée.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 janvier 2023, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mme Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 19 janvier 2023.