

Décision n° 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)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, le 23 décembre 2005, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, MM. Yannick BODIN, Didier BOULAUD, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Yolande BOYER, Nicole BRICQ, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Bernard CAZEAU, Michel CHARASSE, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard DUSSAUT, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Mme Odette HERVIAUX, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Louis LE PENSEC, André LEJEUNE, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, François MARC, Jean-Pierre MASSERET, Marc MASSION, Pierre MAUROY, Jean-Luc MÉLENCHON, Louis MERMAZ, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Roland RIES, Gérard ROUJAS, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jacques SIFFRE, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, André VANTOMME et Richard YUNG, sénateurs ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée,
portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code des douanes ;

Vu le code pénal ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le code de procédure pénale ;

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

Vu la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée, d'orientation et de programmation relative à la sécurité ;

Vu la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 modifiée, pour la sécurité intérieure ;

Vu la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 modifiée, pour la confiance dans l'économie numérique ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 10 janvier 2006 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de ses articles 6 et 8 ; qu'ils font également valoir que le Parlement aurait adopté des dispositions n'ayant pas leur place dans la loi déférée ;

- SUR L'ARTICLE 6 :

2. Considérant que le I de l'article 6 de la loi déférée insère dans le code des postes et des communications électroniques un nouvel article L. 34-1-1 qui institue, « afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme », une procédure de réquisition administrative de données techniques de connexion ; que cette procédure sera mise en œuvre par des « agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions » ; qu'elle s'appliquera à toute personne physique ou morale

exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public une connexion permettant une communication en ligne par l'intermédiaire d'un accès au réseau ; qu'elle sera limitée « aux données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date de la communication » ; qu'elle sera subordonnée à un accord préalable d'une personnalité désignée par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ; qu'elle sera soumise au contrôle de cette commission, laquelle adressera des recommandations au ministre de l'intérieur lorsqu'elle constatera « un manquement aux règles édictées par le présent article ou une atteinte aux droits et libertés » ; qu'elle ouvrira droit à une compensation financière des surcoûts consécutifs aux demandes d'information ;

3. Considérant que le II de ce même article 6 complète l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 susvisée par un II *bis* qui, « afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme », étend cette procédure de réquisition aux fournisseurs d'accès et d'hébergement ;

4. Considérant que les requérants font valoir que cette nouvelle procédure est destinée non seulement à la prévention des délits et des crimes terroristes mais aussi à leur répression ; qu'ils en déduisent que, dès lors qu'elle n'est pas placée sous la surveillance de l'autorité judiciaire, elle méconnaît tant la liberté individuelle que le droit à la vie privée ; qu'ils dénoncent en outre une atteinte au droit au recours ;

5. Considérant que les données techniques que l'article 6 de la loi déferée autorise les services de police et de gendarmerie à requérir peuvent déjà être obtenues, en application des dispositions du code de procédure pénale, dans le cadre d'opérations de police judiciaire destinées à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves ou à en rechercher les auteurs ; que, pour leur part, les réquisitions de données permises par les nouvelles dispositions constituent des mesures de police purement administrative ; qu'elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif ; qu'elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, dès lors, en indiquant qu'elles visent non seulement à prévenir les actes de

terrorisme, mais encore à les réprimer, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ;

6. Considérant qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraires à la Constitution les mots : « et de réprimer » figurant au deuxième alinéa du I de l'article 6 de la loi déferée, ainsi qu'au deuxième alinéa de son II ; que demeure néanmoins l'obligation qui incombe à toute autorité administrative, lorsqu'elle acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en aviser l'autorité judiciaire ;

7. Considérant que les mots ainsi déclarés contraires à la Constitution sont séparables des autres dispositions de l'article 6 de la loi déferée ; qu'il y a lieu, en conséquence, de poursuivre l'examen de la conformité de ces dernières aux règles et principes de valeur constitutionnelle ;

8. Considérant, en premier lieu, que l'article 66 de la Constitution, aux termes duquel : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi », ne saurait être méconnu par une disposition qui se borne à instaurer une procédure de réquisition de données techniques ;

9. Considérant, en deuxième lieu, qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le respect de la vie privée et la liberté d'entreprendre, respectivement protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

10. Considérant, en l'espèce, que le législateur a assorti la procédure de réquisition de données techniques qu'il a instituée de limitations et précautions, précisées ci-dessus, propres à assurer la conciliation qui lui incombe entre, d'une part, le respect de la vie privée des personnes et la liberté d'entreprendre des opérateurs, et, d'autre part, la prévention des actes terroristes, à laquelle concourt ladite procédure ;

11. Considérant, enfin, qu'aux termes de 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 » ; qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté

d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

12. Considérant, en l'espèce, que les personnes ayant un intérêt à agir ne sont pas privées par la disposition critiquée des garanties juridictionnelles de droit commun dont sont assorties les mesures de police administrative ; que leur droit au recours n'est donc pas méconnu ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'à l'exception des mots : « et de réprimer » figurant aux deuxièmes alinéas du I et du II de l'article 6 de la loi déferée, celui-ci n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 8 :

14. Considérant que l'article 8 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction à l'article 26 de la loi du 18 mars 2003 susvisée ; qu'il permet aux services de police, de gendarmerie ou des douanes de mettre en œuvre « des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire... » ; qu'il prévoit que « l'emploi de tels dispositifs est également possible par les services de police et de gendarmerie nationales, à titre temporaire, pour la préservation de l'ordre public, à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes, par décision de l'autorité administrative » ; qu'il précise que les données ainsi collectées peuvent faire l'objet de traitements automatisés ; qu'il détermine les conditions de leur exploitation et de leur conservation, en fonction du résultat du rapprochement effectué avec les traitements automatisés de données relatifs aux véhicules volés ou signalés ;

15. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions, en organisant « un système généralisé de contrôle » qui s'étend aux personnes occupant les véhicules concernés, méconnaissent l'article 66 de la Constitution, la liberté d'aller et venir, ainsi que le respect de la vie privée ; qu'ils soutiennent également qu'elles sont entachées d'incompétence négative ;

16. Considérant, en premier lieu, que, par sa nature même, la procédure de recueil automatisé de données relatives aux véhicules instituée par l'article 8 de la loi déferée ne saurait porter atteinte ni à la règle, posée par l'article 66 de la Constitution, selon laquelle nul ne peut être

arbitrairement détenu, ni à la liberté d'aller et venir protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 ;

17. Considérant, en deuxième lieu, que le dispositif en cause peut être utilisé tant pour des opérations de police administrative que pour des opérations de police judiciaire ; qu'il se trouve placé, à ce dernier titre, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'ainsi, en assignant à ce dispositif la mission de faciliter la répression des infractions, l'article contesté, à la différence de l'article 6 précédemment examiné, ne porte pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ;

18. Considérant, en troisième lieu, qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche d'auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le respect de la vie privée ;

19. Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, d'une part, prévenir et réprimer le terrorisme et les infractions qui lui sont liées, d'autre part, faciliter la constatation des crimes, des infractions liées à la criminalité organisée, du vol et recel de véhicules et de certains délits douaniers ; qu'il leur a également assigné comme finalité la recherche des auteurs de ces infractions ;

20. Considérant que les enregistrements seront effacés au bout de huit jours si les caractéristiques permettant l'identification des véhicules, ainsi collectées, ne figurent ni dans le fichier national des véhicules volés ou signalés, ni dans la partie du système d'information Schengen relative aux véhicules ; que les critères de cette recherche seront les caractéristiques des véhicules et non les images des passagers ; que les données n'ayant pas fait l'objet d'un « rapprochement positif » ne pourront être consultées pendant ce délai, sous réserve des besoins résultant d'une procédure pénale ; que seules les données ayant fait l'objet de ce rapprochement seront conservées ; que la durée de cette conservation ne pourra alors excéder un mois, sauf pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière ; que seuls auront accès au dispositif, dans les limites ci-dessus décrites, des agents des services de la police et de la gendarmerie nationales individuellement désignés et dûment habilités ; que les traitements automatisés des données recueillies seront soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ;

21. Considérant qu'eu égard aux finalités que s'est assignées le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

22. Considérant que les griefs dirigés contre l'article 8, lequel n'est pas entaché d'incompétence négative, doivent être rejetés ;

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

23. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée comporte « de nombreuses dispositions étrangères à la répression du terrorisme » ; qu'ils estiment que ces dispositions, issues d'amendements adoptés au cours du débat parlementaire, n'ont pas leur place dans ladite loi et doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

25. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées 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 ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

26. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de

l'adoption d'un texte identique », que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

27. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ;

28. Considérant, en l'espèce, que la loi déferée n'a fait l'objet que d'une lecture par chacune des deux assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire ; que, dès lors, les dispositions qui ont été introduites au cours du débat parlementaire doivent satisfaire aux conditions applicables aux amendements adoptés durant la première lecture, notamment à la nécessité de ne pas être dépourvues de tout lien avec l'objet initial du projet de loi ;

29. Considérant que l'article 19 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, insère, après le quatrième alinéa de l'article 19 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée, un alinéa ainsi rédigé : « La représentation syndicale au sein des commissions administratives paritaires compétentes pour les corps de fonctionnaires actifs des services de la police nationale peut déroger au statut général de la fonction publique afin d'adapter et de simplifier la gestion de ces personnels. A ce titre, les gardiens de la paix et les brigadiers de police constituent un collège électoral unique au sein des commissions administratives paritaires nationales et interdépartementales représentant le corps d'encadrement et d'application de la police nationale » ;

30. Considérant que, contrairement aux autres dispositions de la loi déferée, l'article 19 précité est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et aux contrôles aux frontières ; qu'il suit de là que cet article 19 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

31. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution :

- les mots : « et de réprimer » figurant aux deuxièmes alinéas du I et du II de l'article 6 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers,
- l'article 19 de la même loi.

Article 2.- Le surplus de l'article 6 et l'article 8 de la même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 janvier 2006, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE et Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.