

Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, *Journal officiel* du 19 mars 2003, p. 4789, Recueil, p. 211 (extraits) :

L'intégralité de la décision est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-467-dc/decision-n-2003-467-dc-du-13-mars-2003.855.html>

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ; Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ; Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 ; Vu le code pénal ; Vu le code de procédure pénale ; Vu le code général des collectivités territoriales ; Vu le code de justice administrative ; Vu le code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie ; Vu la loi du 12 avril 1906 modifiant les articles 66, 67 du code pénal, 340 du code d'instruction criminelle et fixant la majorité pénale à l'âge de dix-huit ans ; Vu la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée ; Vu l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ; Vu la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française ; Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment ses articles 2 et 39 ; Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, notamment son article 1er ; Vu la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ; Vu la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ; Vu la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile ; Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, notamment son article 24 ; Vu la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ; Vu la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; Vu la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; Vu la loi n° 2002-307 du 4 mars 2002 complétant la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ; Vu la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ; Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 3 mars 2003 ; Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la première saisine, enregistrées le 11 mars 2003 ; Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 11 mars 2003 ; Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LES ARTICLES 21 ET 25 :

17. Considérant que ces articles portent sur les traitements automatisés de données nominatives mis en oeuvre par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans le cadre de leurs missions ;

18. Considérant qu'il est soutenu par les auteurs des deux saisines que les dispositions contestées porteraient atteinte au respect de la vie privée ; qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer certaines caractéristiques desdits traitements, en particulier la durée de conservation des données, le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence ; que certaines utilisations seraient sans lien avec la finalité des traitements ; qu'en particulier, en permettant la consultation des données nominatives à des fins d'enquête administrative, le législateur permettrait qu'il en soit fait un usage préjudiciable aux droits des personnes concernées ; que seraient méconnus le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de droit pénal des mineurs ainsi que la présomption d'innocence et le principe d'égalité ;

- Quant aux normes constitutionnelles applicables :

19. Considérant que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le respect de la vie privée ;

20. Considérant qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il lui appartient notamment d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés ;

- Quant au respect de la vie privée :

21. Considérant que le I de l'article 21 prévoit que : " Les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en oeuvre des applications automatisées d'informations nominatives recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que les contraventions de la cinquième classe sanctionnant un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ou une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'Etat, afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs " ; qu'aux termes du II du même article : " Les traitements mentionnés au I peuvent contenir des informations sur les personnes, sans limitation d'âge, à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission des infractions mentionnées au premier alinéa du I. - Ils peuvent également contenir des informations sur les victimes de ces infractions ; ces dernières peuvent toutefois s'opposer à ce que les informations nominatives les concernant soient conservées dans le fichier dès lors que l'auteur des faits a été définitivement condamné " ;

22. Considérant que le III de l'article 21 place le traitement des informations nominatives sous le contrôle du procureur de la République compétent ; que celui-ci peut demander qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire ; que la rectification pour requalification judiciaire est de droit lorsque la personne concernée la demande ; qu'en cas de décision de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont effacées sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien pour des raisons liées à la finalité du fichier, auquel cas elle fait l'objet d'une mention ; que les décisions de non-lieu et, lorsqu'elles sont motivées par une insuffisance de charges, de classement sans suite font l'objet d'une mention, sauf si le procureur de la République ordonne l'effacement des données personnelles ;

23. Considérant que le IV de l'article 21 définit strictement les personnes, autres que les magistrats judiciaires, habilitées, en raison de leurs attributions de police judiciaire, à utiliser les traitements en cause ; qu'en vertu du V du même article : " Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la liste des contraventions mentionnées au I, la durée de conservation des informations enregistrées, les modalités d'habilitation des personnes mentionnées au IV ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès " ;

24. Considérant que l'article 22 de la loi déferée, qui modifie l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, fixe les conditions et modalités selon lesquelles les données nominatives contenues dans les fichiers intéressant en particulier la sécurité publique peuvent être communiquées aux personnes intéressées ;

25. Considérant que l'article 23 dresse limitativement la liste des décisions judiciaires au titre desquelles une personne peut être inscrite dans le fichier des personnes recherchées ;

26. Considérant, enfin, ainsi qu'il ressort des débats parlementaires, que la loi du 6 janvier 1978 susvisée, que le législateur n'a pas entendu écarter, s'appliquera aux traitements en cause ;

27. Considérant que l'ensemble de ces garanties est de nature à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

- Quant à l'utilisation des traitements à des fins administratives :

28. Considérant que l'article 25 ne permet la consultation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire que pour des finalités déterminées ;

29. Considérant qu'il s'agit, en premier lieu, " des décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, concernant soit les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux " ; qu'en pareil cas, la consultation a pour but exclusif de vérifier que le comportement des intéressés n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou missions envisagées ; qu'elle s'effectue dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et par la défense des intérêts fondamentaux de la Nation ; qu'elle donne lieu à information des intéressés ; qu'un décret en Conseil d'Etat doit fixer la liste des enquêtes administratives qui, en application de l'article 25 de la loi déferée, pourront donner lieu à la consultation des traitements automatisés d'informations personnelles mentionnés à son article 21 ;

30. Considérant que la consultation est également prévue " pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française et de délivrance et de renouvellement des titres relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi que pour la nomination et la promotion dans les ordres nationaux " ; qu'en pareil cas, la consultation est faite par des agents de la police et de la gendarmerie spécialement habilités à cet effet ou, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, par des personnels investis de missions de police administrative désignés selon les mêmes procédures ;

31. Considérant que la consultation est enfin permise pour " l'exercice de missions ou d'interventions lorsque la nature de celles-ci 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, ainsi qu'au titre des mesures de protection ou de défense prises dans les secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense visés à l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense " ; qu'en pareil cas, la consultation est effectuée par des agents de la police et de la gendarmerie nationale spécialement habilités à cet effet ;

32. Considérant qu'aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire ; que, toutefois, cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées ;

33. Considérant qu'en égard aux motifs qu'elle fixe pour ces consultations, comme aux restrictions et précautions dont elle les assortit, la loi déferée ne méconnaît par elle-même aucune des exigences constitutionnelles ci-dessus mentionnées ;

34. Considérant, en outre, qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, que ne remettent pas en cause les dispositions contestées : " Aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé " ; que les données recueillies dans les fichiers ne constitueront donc, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative ;

35. Considérant, enfin, que ces dispositions ne portent pas par elles-mêmes atteinte aux droits des étrangers, lesquels ne comprennent aucun droit de caractère général et absolu d'acquérir la nationalité française ou de voir renouveler leur titre de séjour ; qu'elles ne sauraient en revanche être entendues comme remettant en cause l'acquisition de la nationalité française lorsque celle-ci est, en vertu de la loi, de plein droit, ni le renouvellement d'un titre de séjour lorsque celui-ci est, en vertu de la loi, de plein droit ou lorsqu'il est commandé par le respect du droit de chacun à mener une vie familiale normale ;

- Quant au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de droit pénal des mineurs :

36. Considérant que l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnues par les lois de la République depuis le début du vingtième siècle ; que ces principes trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ;

37. Considérant que ce principe n'est pas méconnu du seul fait que les dispositions contestées ne comportent pas de limitation quant à l'âge des personnes sur lesquelles sont recueillies des informations dans les conditions prévues à l'article 21 de la loi déferée ;

38. Considérant toutefois qu'il appartiendra au décret prévu au V de l'article 21 de la loi déferée de déterminer une durée de conservation conciliant, d'une part, la nécessité d'identifier les auteurs d'infractions et, d'autre part, celle de rechercher le relèvement éducatif et moral des mineurs délinquants ;

- Quant au respect de la présomption d'innocence :

39. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : " Tout homme étant présumé innocent, jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimé par la loi " ;

40. Considérant, en premier lieu, que l'enregistrement de données nominatives dans des traitements de la nature de ceux auxquels fait référence l'article 21 de la loi déferée ne porte par lui-même aucune atteinte au principe de la présomption d'innocence ;

41. Considérant, en deuxième lieu, qu'en cas de décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont effacées ; que, si le procureur de la République peut en prescrire le maintien " pour des raisons liées à la finalité du fichier ", cette exception à la règle générale d'effacement ne peut être justifiée que par des nécessités d'ordre public appréciées par l'autorité judiciaire ; qu'il est alors fait mention de la décision de relaxe ou d'acquittement dans le fichier ;

42. Considérant, en troisième lieu, qu'en cas de décision de non lieu ou de classement sans suite, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont conservées sauf si le procureur de la République en ordonne l'effacement ; que, s'il ne le fait pas, les décisions de non lieu et, lorsqu'ils sont motivés par une insuffisance de charges, les classements sans suite font l'objet d'une mention dans le fichier ; qu'il appartiendra ainsi à l'autorité judiciaire d'apprécier dans chaque cas, compte tenu des motifs de la décision prise, si les nécessités de l'ordre public justifient ou non le maintien des données en cause ;

43. Considérant, enfin, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que toute personne inscrite dans le fichier devra pouvoir exercer son droit d'accès et de rectification des données la concernant dans les conditions prévues par l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ;

- Quant au principe d'égalité :

44. Considérant qu'en vertu du II de l'article 21, la victime peut s'opposer au maintien dans le fichier des informations nominatives la concernant dès lors que l'auteur des faits a été définitivement condamné ; que les sénateurs requérants ne sauraient invoquer utilement, à l'encontre de cette disposition, une quelconque rupture du principe d'égalité ;

- Quant à la compétence du législateur :

45. Considérant que, loin d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence, le législateur a assorti les dispositions critiquées de précisions dont certaines relèvent du pouvoir réglementaire et qui, au demeurant, avaient jusqu'ici été traitées comme telles ;

46. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux considérants 26, 34, 35, 38 et 43, les articles 21 et 25 ne sont pas contraires à la Constitution ;

[...]

Décide :

Article premier :

Ne sont pas contraires à la Constitution, sous les réserves énoncées aux considérants 26, 34, 35, 38, 43, 57, 63, 73, 77, 84, 85, 86 et 104, les dispositions de la loi pour la sécurité intérieure critiquées par l'une ou l'autre saisine.

Article 2 :

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 mars 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.