

statuant
au contentieux

N° 360759

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Mme Isabelle Lemesle

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies)

Mme Delphine Hedary

Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} sous-section

de la Section du contentieux

Séance du 26 mars 2014

Lecture du 11 avril 2014

Vu la requête, enregistrée le 5 juillet 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association "la Ligue des droits de l'homme", dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018) ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, totalement ou à tout le moins partiellement, le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Delphine Hedary, rapporteur public ;

1. Considérant que l'article 11 de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a inséré au titre IV du livre Ier du code de procédure pénale un chapitre II intitulé « Des fichiers de police judiciaire », dont la Section 1 se rapporte aux « fichiers d'antécédents » ; qu'aux termes de l'article 230-6 qu'il a créé : « *Afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies : / 1° 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 : / a) Un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; / b) Une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'Etat ; / 2° Au cours des procédures de recherche des causes de la mort mentionnées à l'article 74 ou de recherche des causes d'une disparition mentionnées à l'article 74-1. (...)* » ; que l'article 230-7 du même code précise que ces traitements 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 1° du même article 230-6 ; que le même article prévoit également qu'ils peuvent contenir des informations sur les victimes de ces infractions, ces dernières pouvant toutefois s'opposer à ce que les données à caractère personnel les concernant soient conservées dans le fichier dès lors que l'auteur des faits a été définitivement condamné ; que l'article 207 prévoit enfin que ces traitements peuvent contenir des informations sur les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort mentionnée à l'article 74 ou d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes d'une disparition mentionnée à l'article 74-1, les données personnelles concernant ces dernières étant effacées dès lors que l'enquête a permis de retrouver la personne disparue ou d'écarter toute suspicion de crime ou délit ; que l'article 230-11 du même code renvoie à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et le charge de préciser notamment la liste des contraventions mentionnées à l'article 230-6, la durée de conservation des informations enregistrées, les modalités d'habilitation des personnes mentionnées à l'article 230-10 ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès ;

2. Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, est intervenu le décret du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires, dont la Ligue des droits de l'homme demande l'annulation pour excès de pouvoir ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

3. Considérant qu'aucun texte ni principe n'imposait la motivation du décret attaqué ; que, dès lors, le moyen tiré de ce qu'il serait entaché d'une insuffisance de motivation doit être écarté comme inopérant ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

En ce qui concerne l'atteinte portée à la présomption d'innocence :

4. Considérant que la Ligue des droits de l'homme soutient que la circonstance que le traitement des antécédents judiciaires (TAJ) rassemble des données personnelles qui, pour certaines, concernent des personnes qui n'ont pas été définitivement condamnées, méconnaît le principe de la présomption d'innocence, garanti d'une part, par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et d'autre part, par les stipulations du 2 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du 2 de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ; que la requérante doit être regardée comme contestant ainsi le principe posé par les dispositions législatives de l'article 230-7 du code de procédure pénale, pour l'application desquelles les dispositions réglementaires contestées ont été prises ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'en dehors des cas et conditions où il est saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de se prononcer sur un moyen tiré de la non-conformité à la Constitution de dispositions législatives ; qu'au demeurant, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 230-7 du code de procédure pénale conforme à la Constitution dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations du 2 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du 2 de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lesquelles toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté dès lors que l'enregistrement de données nominatives dans le TAJ ne porte, par lui-même, aucune atteinte au principe de la présomption d'innocence garanti par ces stipulations ; qu'en outre, les données personnelles concernant les personnes mises en cause, en cas de décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, sont en principe effacées et ne peuvent être maintenues dans le fichier par décision du procureur de la République que pour des raisons liées à la finalité du TAJ et pour des nécessités d'ordre public, mention de la relaxe ou de l'acquittement étant faite dans le fichier ; qu'enfin, les données personnelles concernant les personnes mises en cause, en cas de décision de non-lieu ou de classement sans suite, qui sont en principe conservées, peuvent être effacées du fichier sur décision du procureur de la République, s'il estime que les nécessités de l'ordre public n'y font pas obstacle ;

7. Considérant, en troisième lieu, que ni l'absence de précision de la date à laquelle intervient l'inscription dans le TAJ, ni les éventuelles difficultés pratiques de contrôle ne peuvent être utilement invoquées par la requérante à l'appui du moyen tiré de la méconnaissance de la présomption d'innocence ;

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée :

8. Considérant les dispositions de l'article R. 40-26 du code de procédure pénale résultant du décret attaqué précisent que peuvent être enregistrées dans le TAJ, concernant les personnes physiques mises en cause et les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort ou d'une disparition une : « photographie comportant les caractéristiques techniques permettant le recours à un dispositif de reconnaissance faciale », ainsi que d'autres photographies concernant les personnes physiques mises en cause et les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort ou d'une disparition ;

9. Considérant que la collecte, la conservation et la consultation de photographies, dans le respect des garanties prévues par la loi du 6 janvier 1978, justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur, ne portent pas, en elles-mêmes, une atteinte excessive à la protection de la vie privée garantie par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en outre, les modalités de recueil, de consultation et de traitement de ces données, dans les conditions définies par le décret attaqué, sont de nature à garantir l'efficacité de la constatation des infractions à la loi pénale, du rassemblement des preuves de ces infractions et de la recherche de leurs auteurs ; qu'il en résulte que la collecte des photographies numérisées des personnes mises en cause, ou faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort ou d'une disparition est, compte tenu des restrictions et précautions dont ce traitement est assorti, adéquate, pertinente et non excessive par rapport aux finalités légitimes du traitement institué par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ;

En ce qui concerne les durées de conservation :

10. Considérant que le 5° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 dispose qu'un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui « *sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées* » ; que l'article R. 40-27 du code de procédure pénale résultant du décret attaqué fixe, pour les personnes mises en cause majeures, une durée de conservation de droit commun de vingt ans et des durées dérogatoires de cinq et quarante ans ; que, s'agissant des personnes mises en cause mineures, la durée de conservation de droit commun est de cinq ans et peut être portée à dix ou vingt ans ; que cet article prévoit une durée de conservation maximale de quinze ans pour les données à caractère personnel concernant les victimes et l'effacement des données concernant les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour

recherche des cause de la mort ou d'une disparition, lorsque l'enquête a permis de retrouver la personne disparue ou d'écarter toute suspicion de crime ou de délit ;

11. Considérant, en premier lieu, que le moyen tiré de la méconnaissance par le décret attaqué du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté comme inopérant dès lors que l'inscription au TAJ ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, les catégories d'infractions mentionnées à l'article R. 40-27 du code de procédure pénale résultant du décret attaqué, qui déterminent la durée de conservation des données, reprennent les codes du fichier des infractions, dit « NATINF » qui constitue la base de données nationale utilisée par le ministère de la justice pour qualifier les infractions pénales ; que, d'autre part, les qualifications retenues par les officiers de police judiciaire des services de police et des unités de gendarmerie à l'encontre des personnes faisant l'objet d'un enregistrement dans le TAJ sont effectuées, en application des articles 230-8 et 230-9 du code de procédure pénale, respectivement sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent et d'un magistrat spécialement désigné par le ministre de la justice afin de suivre la mise en œuvre et la mise à jour des traitements autorisés par le décret attaqué ; qu'il suit de là que la requérante n'est pas fondée à soutenir que les catégories d'infraction retenues par le décret attaqué seraient d'une imprécision de nature à permettre que soient retenues des qualifications arbitraires ;

13. Considérant, en troisième lieu, que les durées de conservation fixées par le décret attaqué, qui courent à compter de l'enregistrement des données, sont fonction de la gravité et de la catégorie pénale des mises en cause ; que si elles sont supérieures aux délais de prescription de l'action publique, elles trouvent une justification, ainsi que l'a relevé la CNIL dans son avis sur ce texte, dans la finalité de police judiciaire du traitement, qui tend à faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, tout particulièrement en cas de récidive ou de réitération ; que dans ces conditions, et sous réserve de la nécessaire exactitude des données traitées et de leur mise à jour régulière, ces durées n'excèdent pas, contrairement à ce que soutient la requérante, ce qui est nécessaire pour répondre efficacement aux finalités du traitement ;

En ce qui concerne les personnes habilitées à consulter les données :

14. Considérant que la Ligue des droits de l'homme soutient en premier lieu, que la liste des agents de police judiciaire destinataires des données, fixée à l'article R. 40-28 du code de procédure pénale résultant du décret attaqué, porterait atteinte à la liberté individuelle des personnes mises en cause et méconnaîtrait l'article 66 de la Constitution, dès lors que ces destinataires ne seraient pas habilités par l'autorité judiciaire et que cet accès ne présenterait aucune garantie et en second lieu, que la consultation des données à des fins administratives prévue par l'article R. 40-29 du code de procédure pénale résultant du décret attaqué excèderait le champ qu'à entendu lui réserver le législateur, en méconnaissance du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ;

15. Considérant que ces dispositions qui, d'une part, restreignent l'accès à tout ou partie des données aux seuls personnels spécialement habilités des services de la police et de la gendarmerie nationales désignés à cet effet, ainsi qu'aux personnels spécialement habilités de l'Etat investis par la loi d'attributions de police judiciaire et, d'autre part, limitent la consultation par des personnels investis de missions de police administrative à ceux qui sont individuellement désignés et spécialement habilités pour des motifs limités, se bornent à reprendre pour les premières celles de l'article 230-10 du code de procédure pénale, qui définit les personnels pouvant avoir accès aux informations, y compris nominatives, enregistrées dans le TAJ et, pour les secondes, celles des articles L. 234-1 du code de la sécurité intérieure et 17-1 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la liste des enquêtes administratives qui donnent lieu notamment à la consultation du TAJ dont ils précisent l'objet ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 5, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de se prononcer sur la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives ;

16. Considérant, en outre, que le champ des personnes habilitées à consulter le fichier ne porte pas, en lui-même, une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, eu égard aux attributions des personnes susceptibles d'accéder aux données recueillies dans le fichier, aux conditions dans lesquelles ces catégories d'agents peuvent accéder aux données en cause et à la garantie que représente la circonstance que l'activité de police judiciaire de ces agents soit placée sous la direction, la surveillance et le contrôle de l'autorité judiciaire, l'article R. 40-30 du code de procédure pénale prévoyant que les accès sont tracés et conservés pendant cinq ans ; que, contrairement à ce qui est soutenu, aucune norme constitutionnelle ne s'oppose, par principe, à l'utilisation à des fins administratives de données nominativement recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire ;

En ce qui concerne le droit d'opposition et de rectification :

17. Considérant, en premier lieu, que pour les motifs énoncés ci-dessus, la requérante en saurait utilement soutenir que le législateur aurait méconnu sa compétence en autorisant le pouvoir réglementaire, par l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978, à écarter, comme en l'espèce, le droit d'opposition par une disposition expresse de l'acte autorisant le traitement ;

18. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 230-8 du code de procédure pénale : « *Le traitement des données à caractère personnel est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent qui demande qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire (...)* » ; que l'article 230-9 du même code prévoit qu'un magistrat, chargé de suivre la mise en œuvre et la mise à jour du TAJ et désigné à cet effet par le ministre de la justice, concourt à l'application de l'article 230-8 et qu'il dispose des mêmes pouvoirs d'effacement, de rectification ou de maintien des données personnelles dans le TAJ que le procureur de la République ; que l'un et l'autre ont un accès direct au traitement et doivent se prononcer, dans un délai d'un mois, sur les demandes de rectification ; que l'article 40-31 du code de

procédure pénale issu du décret attaqué précise par ailleurs que de telles demandes peuvent indifféremment leur être adressées ou être adressées à la CNIL si elles sont formulées par des personnes physiques, mais qu'elles doivent être adressées au seul procureur de la République s'agissant des personnes morales ;

19. Considérant que si les données nominatives figurant dans le TAJ portent sur des informations recueillies au cours d'enquêtes préliminaires ou de flagrance ou d'investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que certaines contraventions de cinquième classe, les décisions en matière d'effacement ou de rectification prises par le procureur de la République ou par le magistrat mentionné à l'article 230-9 du code de procédure pénale, qui ont pour objet la tenue à jour de ce fichier et sont détachables d'une procédure judiciaire, constituent non pas des mesures d'administration judiciaire, mais des actes de gestion administrative du fichier ; qu'elles peuvent par suite faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif ; qu'il suit de là que la requérante n'est pas fondée à soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait le droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au motif que les décisions refusant de procéder à l'effacement ou à la rectification demandée ne seraient susceptibles de faire l'objet d'aucun recours ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Ligue des droits de l'homme n'est pas fondée à demander l'annulation du décret qu'elle attaque ; que ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la Ligue des droits de l'homme est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

