

# LOIS

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010

NOR : CSCL1005661S

### LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES DE GROUPES ET LA PROTECTION DES PERSONNES CHARGÉES D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, le 16 février 2010, par M. Jean-Pierre Bel, Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Claude Bérit-Débat, Jacques Berthou, Jean Besson, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, M. Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, MM. Bernard Cazeau, Yves Chastan, Mme Jacqueline Chevé, MM. Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Yves Daudigny, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, MM. Jean Desessard, Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mme Bariza Khiri, MM. Yves Krattinger, Serge Lagache, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mme Claudine Lepage, MM. Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Marc Massion, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme, Mme Dominique Voynet et M. Richard Yung, sénateurs, et, le 18 février 2010, par M. Jean-Marc Ayrault, Mme Sylvie Andrieux, MM. Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Mmes Delphine Batho, Chantal Berthelot, Gisèle Biémouret, MM. Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Jean-Michel Boucheron, Mmes Marie-Odile Bouillé, Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, François Brottes, Alain Cacheux, Thierry Carcenac, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguët, Gérard Charasse, Alain Claeyss, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mmes Pascale Crozon, Claude Darciaux, MM. Pascal Deguilhem, Guy Delcourt, Bernard Derosier, René Dosière, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Mme Corinne Erhel, M. Albert Facon, Mme Martine Faure, M. Hervé Féron, Mme Geneviève Fioraso, M. Pierre Forgues, Mme Valérie Fourneyron, MM. Jean-Louis Gagnaire, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Jean-Patrick Gille, Mme Annick Girardin, M. Daniel Goldberg, Mme Pascale Got, M. Marc Goua, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, MM. Michel Issindou, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Mme Marietta Karamanli, MM. Jean-Pierre Kucheida, Jérôme Lambert, François Lamy, Mme Colette Langlade, MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, Jean-Marie Le Guen, Mme Annick Le Loch, M. Bruno Le Roux, Mmes Marylise Lebranchu, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, MM. Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Mmes Martine Lignières-Cassou, Marie-Lou Marcel, M. Philippe Martin, Mmes Martine Martinel, Frédérique Massat, M. Didier Mathus, Mme Sandrine Mazetier, MM. Michel Ménard, Didier Migaud, Pierre-Alain Muet, Henri Nayrou, Alain Néri, Christian Paul, Mme George Pau-Langevin, M. Germinal Peiro, Mme Catherine Quéré, M. Jean-Jack Queyranne, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Alain Rodet, Marcel Rogemont, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine, MM. Philippe Tourtelier, Jacques Valax, Manuel Valls, Michel Vergnier, André Vézinhét et Jean-Michel Villaumé, députés.

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 de la construction et de l'habitation ;

Vu le code pénal ;

Vu l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 modifiée relative à l'enfance délinquante ;

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

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 19 février 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ; qu'ils contestent ses articles 1<sup>er</sup> et 13 ; que les sénateurs requérants contestent, en outre, son article 5 ;

*Sur l'article 1<sup>er</sup> :*

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée insère dans le code pénal un article 222-14-2 aux termes duquel : « Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende » ;

3. Considérant que les requérants soutiennent qu'en créant cette nouvelle incrimination, le législateur a méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, de légalité des délits et des peines, le caractère personnel et intentionnel de la faute, le respect des droits de la défense et, enfin, la liberté d'association, d'opinion, de réunion et de manifestation ;

4. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, ce faisant, il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure le droit d'expression collective des idées et des opinions et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

En ce qui concerne le grief tiré de l'absence de nécessité du délit et de la règle *non bis in idem* :

5. Considérant que les requérants soutiennent que l'infraction créée par l'article 222-14-2 du code pénal n'est pas nécessaire dès lors que les faits qu'elle vise peuvent être réprimés sous d'autres qualifications pénales ; qu'en outre, serait méconnu le principe selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits ;

6. Considérant que l'infraction insérée dans le code pénal par l'article 1<sup>er</sup> de la loi répond à l'exigence d'ordre public de lutter contre les violences faites aux personnes et les dommages causés aux biens perpétrés par des personnes réunies en groupe ; que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; que la nouvelle incrimination n'a ni pour objet ni pour effet de permettre qu'une même personne soit poursuivie en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif ; qu'en tout état de cause, elle n'a ni le même champ d'application, ni la même définition, ni la même finalité que les délits d'association de malfaiteurs, prévu par l'article 450-1 du code pénal, ou d'attroupements, prévu par ses articles 431-3 et suivants ; que la tentative de violences volontaires contre les personnes n'est pas punissable ; que, s'agissant d'une incrimination tendant à la répression d'actions préparatoires à la commission de certaines infractions, elle vise des agissements distincts des délits consommés avec les circonstances aggravantes de commission en réunion, en bande organisée ou par guet-apens ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

7. Considérant que, selon les requérants, par son imprécision, la définition des éléments matériels de cette infraction méconnaît le principe de légalité des délits et des peines et permet qu'il soit porté atteinte aux libertés d'association, de réunion, de manifestation et de libre expression des opinions ;

8. Considérant que 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 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 ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;

9. Considérant qu'en instituant l'infraction critiquée, le législateur a entendu réprimer certaines actions préparatoires à des violences volontaires contre les personnes, à des destructions ou à des dégradations de biens que des personnes réunies en groupe projettent de commettre ; qu'à cette fin, la nouvelle incrimination emprunte à la définition de la circonstance aggravante de crime organisé prévue par l'article 132-71 du code pénal les termes de « groupement » et de « préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels » ; que ces termes sont repris dans les éléments constitutifs du délit d'association de malfaiteurs prévu par l'article 450-1 du code pénal ; qu'il est ajouté que, pour encourir la condamnation, l'auteur doit avoir participé « sciemment » au groupement ; qu'il est précisé, d'une part, que ce groupement peut être formé « même... de façon temporaire », d'autre part, que la participation constatée est « en vue de la préparation » d'infractions spécifiées ; que le délit est ainsi défini en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits ; que ses éléments constitutifs, formulés en des termes qui ne sont ni obscurs ni ambigus, ne sont pas, en eux-mêmes, de nature à mettre en cause le droit d'expression collective des idées et des opinions ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité du fait personnel, d'intentionnalité de la faute, du respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense :

10. Considérant que les requérants font valoir que la nouvelle incrimination établit une responsabilité pénale collective en permettant de juger une personne pour des actes commis par des tiers sans qu'il soit besoin de prouver qu'elle en a été co-auteur ou complice ; que sa mise en œuvre conduirait à ne pas retenir d'élément intentionnel et à établir une présomption de culpabilité du seul fait de la présence de cette personne dans un groupement ; qu'ainsi cette disposition méconnaîtrait le principe de la responsabilité du fait personnel en matière pénale, la présomption d'innocence et procéderait à une inversion de la charge de la preuve en méconnaissance des droits de la défense ;

11. Considérant qu'il résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 que nul ne peut être punissable que de son propre fait ; que, s'agissant des crimes et des délits, la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés ; qu'en conséquence, la définition d'une incrimination, en matière délictuelle, doit inclure, outre l'élément matériel de l'infraction, l'élément moral de celle-ci, intentionnel ou non ; qu'enfin, en principe, le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ;

12. Considérant que le nouvel article 222-14-2 du code pénal réprime le fait, pour une personne, de participer sciemment à un groupement ; qu'il doit être établi qu'elle l'a fait en vue de commettre des violences contre les personnes ou des dommages aux biens, à la condition que la préparation de ces infractions soit caractérisée par un ou plusieurs faits matériels accomplis par l'auteur lui-même ou connus de lui ; que, dans ces conditions, la disposition critiquée n'instaure pas de responsabilité pénale pour des faits commis par un tiers ; qu'elle n'est pas contraire au principe selon lequel il n'y a ni crime ni délit sans intention de le commettre ; qu'elle ne crée ni présomption de culpabilité ni inversion de la charge de la preuve ; qu'en conséquence, elle ne porte atteinte ni à la présomption d'innocence ni aux droits de la défense ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines :

13. Considérant que, selon les requérants, la peine instituée par le nouveau délit serait manifestement excessive ; qu'en outre, le législateur aurait dû faire varier le quantum de celle-ci en fonction de la gravité des violences préparées et qu'en s'abstenant de le faire, il a reporté sur les autorités juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'appartient qu'à la loi ;

14. Considérant qu'aux termes de 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 » ; que 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, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen ; que, 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 ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la participation intentionnelle, dans les conditions sus-rappelées, à un groupement en vue de commettre des actes de violence aux personnes ou de dommages aux biens, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que l'institution de cette nouvelle infraction tend à réprimer la participation aux actes préparatoires à certaines infractions, notamment de violences aux personnes, dont la gravité ne peut à ce stade qu'être supposée ; que, dès lors, le grief fait au législateur de ne pas avoir fait varier la peine encourue en fonction de circonstances seulement éventuelles n'est pas fondé ;

17. Considérant, en dernier lieu, que les modalités de répression de cette infraction pénale n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger au principe de l'individualisation des peines confiée au juge conformément à l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences constitutionnelles en matière pénale doivent être écartés ; que l'article lu de la loi déférée n'est pas contraire à la Constitution ;

#### *Sur l'article 5 :*

19. Considérant que l'article 5 de la loi déférée insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 126-1-1 qui dispose : « Lorsque des événements ou des situations susceptibles de nécessiter l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale se produisent dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation, les propriétaires ou exploitants de ces immeubles ou leurs représentants peuvent rendre ces services ou ces agents destinataires des images des systèmes de vidéosurveillance qu'ils mettent en œuvre dans ces parties communes.

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

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article » ;

20. Considérant que, selon les sénateurs requérants, en permettant en des circonstances imprécises la mise à disposition de services de police et de gendarmerie de l'enregistrement d'images effectué dans des lieux privés, le législateur est resté en deçà de sa compétence ; que, de ce fait, il aurait porté une atteinte disproportionnée et

non justifiée par la nécessité de sauvegarde de l'ordre public aux exigences dues au respect de la vie privée ; qu'ils ajoutent que le législateur a manqué aux mêmes exigences en conférant à la police municipale la possibilité d'être destinataire d'images se rapportant à des faits n'entrant pas dans ses compétences ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ;

22. Considérant, en second lieu, 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 doit, en particulier, assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle ;

23. Considérant que le législateur a permis la transmission aux services de police et de gendarmerie nationales ainsi qu'à la police municipale d'images captées par des systèmes de vidéosurveillance dans des parties non ouvertes au public d'immeubles d'habitation sans prévoir les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui résident ou se rendent dans ces immeubles ; qu'à l'égard de cette situation, qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée, il a omis d'opérer entre les exigences constitutionnelles précitées la conciliation qui lui incombe ; que, dès lors, il a méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'en conséquence, l'article 5 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ;

#### *Sur l'article 13 :*

24. Considérant que l'article 13 insère dans le code pénal les articles 431-22 à 431-28 destinés à réprimer l'intrusion de personnes non autorisées ainsi que l'introduction d'armes dans un établissement d'enseignement scolaire ;

En ce qui concerne les articles 431-22 et 431-23 du code pénal :

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

26. Considérant, selon les requérants, que ces dispositions sont constitutives d'une double incrimination ; qu'elles seraient attentatoires à la liberté de réunion et de manifestation ; qu'elles méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines et celui de proportionnalité des peines ;

27. Considérant, en premier lieu, que le délit n'est caractérisé que si le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans y être habilité ou y avoir été autorisé a pour seul objectif de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement ; qu'il est ainsi défini avec une précision suffisante pour satisfaire au principe de légalité des délits et des peines ;

28. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; qu'en tout état de cause, telle qu'elle est définie, cette infraction ne se confond pas avec les infractions de violences ou de dégradations commises dans des établissements scolaires ;

29. Considérant, en troisième lieu, que les peines encourues ne présentent pas de disproportion manifeste avec la nouvelle incrimination ;

30. Considérant, enfin, que les dispositions précitées ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit d'expression collective des idées et des opinions ;

En ce qui concerne l'article 431-25 du code pénal :

31. Considérant qu'aux termes de l'article 431-25 du code pénal : « Lorsque le délit prévu à l'article 431-22 est commis en réunion par une personne porteuse d'une arme, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende » ;

32. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette circonstance aggravante n'est applicable qu'au porteur de l'arme ; que, dès lors, elle n'institue aucune responsabilité collective ;

En ce qui concerne l'article 431-27 du code pénal :

33. Considérant qu'aux termes de l'article 431-27 du code pénal : « L'interdiction du territoire français peut être prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-30, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable de l'infraction définie à l'article 431-25 » ;

34. Considérant que les requérants soutiennent que cette disposition, en tant qu'elle s'applique aux mineurs, porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale et au principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu duquel la responsabilité pénale d'un mineur doit être atténuée en raison de son âge ;

35. Considérant qu'en vertu de l'article 20-4 de l'ordonnance du 2 février 1945 susvisée, la peine d'interdiction du territoire français ne peut être prononcée à l'encontre d'un mineur ; que, par suite, les griefs doivent être écartés ;

36. Considérant que l'article 13 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

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

Décide :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – L'article 5 de la loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public est contraire à la Constitution.

**Art. 2.** – Les articles 1<sup>er</sup> et 13 de la même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

**Art. 3.** – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 février 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis Debré, président, MM. Guy Canivet, Jacques Chirac, Renaud Denoix de Saint Marc, Olivier Dutheillet de Lamothe et Valéry Giscard d'Estaing, Mme Jacqueline de Guillenchmidt, M. Jean-Louis Pezant, Mme Dominique Schnapper et M. Pierre Steinmetz.

*Le président,*  
JEAN-LOUIS DEBRÉ