

N° 453763 – Société Coyote Système

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 10 septembre 2021

Décision du 16 septembre 2021

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteure publique

Le nom de la société requérante, Coyote système, est peut-être familier à ceux d'entre vous qui utilisent les services d'aide à la conduite par géolocalisation que cette dernière propose, à l'instar de Waze, Google Maps ou encore Tom Tom. Le développement de ces systèmes remonte au début des années 2000, lorsque des entrepreneurs ont cherché à profiter du développement de la géolocalisation en temps réel pour organiser des communautés d'échanges entre automobilistes sur les conditions de circulation, modernisant ainsi le procédé de la CB (citizen-band).

Préoccupé par l'impact de ces applications sur la sécurité publique, le Gouvernement a cherché à limiter les potentialités qu'elles pouvaient présenter pour les automobilistes pour l'évitement des contrôles routiers.

A cette fin, à l'issu d'un dialogue avec les fabricants, un protocole a été conclu après un comité interministériel de la sécurité routière du 11 mai 2011, entre le ministère de l'intérieur et l'association française des fournisseurs et utilisateurs de technologie d'aide à la conduite, prévoyant d'un côté que les systèmes puissent signaler des sections de voie comme étant dangereuses, notamment parce qu'elles incluent des radars, et de l'autre, que ces mêmes systèmes ne donnent pas la localisation précise des radars, ni des contrôles routiers. Le protocole a également prévu l'interdiction des dispositifs techniques d'avertisseurs de radars, en sus de celle des brouilleurs et détecteurs, ce qu'un décret du 3 janvier 2012¹ a traduit dans le droit positif par la modification de l'article R. 413-15 du code de la route.

La fenêtre laissée aux automobilistes pour s'informer mutuellement d'éventuels contrôles routiers est finalement apparue trop large pour le Gouvernement qui a dressé le constat à l'occasion du comité interministériel de la sécurité routière du 9 janvier 2018 d'un recours grandissant aux services électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation pour éviter les contrôles. Il a alors été envisagé d'autoriser les pouvoirs publics à imposer aux exploitants des services en question de ne plus relayer les messages des

¹ Décret n° 2012-3 du 3 janvier 2012 portant diverses mesures de sécurité routière.

conducteurs, de façon temporaire, dans le périmètre de la réalisation de certains contrôles routiers. Le mécanisme ne semble pas avoir de précédent à l'étranger.

Ce dispositif « Harry Potter », en référence à la cape d'invisibilité du sorcier, a vu le jour en trois temps. Initialement prévu par décret, ce que les sections administratives du Conseil d'Etat, si l'on en croit la requête, auraient remis en cause, la mesure a été introduite dans l'avant-projet de loi d'orientation des mobilités de 2019. Elle en a disparu après l'examen du texte par le Conseil d'Etat, dont l'avis rendu public, préconise un encadrement renforcé de la mesure au regard des exigences du principe de la liberté de communication. La disposition a fini par être réintroduite dans le projet de loi au cours de l'examen parlementaire, par amendement. L'article 98 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a ainsi inséré deux nouveaux articles L. 130-11 et L. 130-12 au sein du code de la route, qui prévoient à la fois la possibilité pour l'autorité administrative d'ordonner la suspension temporaire de la communication des données des systèmes de localisation ainsi que – pour le second - la répression des manquements des fournisseurs de systèmes à leurs nouvelles obligations.

Un décret en Conseil d'Etat du 19 avril 2021 a été adopté pour l'application de l'article L. 130-11 du code de la route dont vous a saisi la société Coyote système. A l'occasion de son recours, celle-ci a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité, dirigée contre les deux nouveaux articles du code de la route, sur laquelle vous avez aujourd'hui à vous prononcer.

Vous êtes en présence d'une disposition législative.

Nous vous proposons d'accepter *a priori* de regarder non seulement l'article L. 130-11 mais aussi l'article L. 130-12 du code de la route comme étant applicables au litige même si le décret attaqué ne précise en réalité que les conditions d'application du premier². L'article L. 130-12 constitue le volet pénal de l'article L. 130-11, il n'est dès lors pas sans rapport, loin de là avec les conditions réglementaires d'applications de ce dernier article que le décret attaqué a pour objet de définir. Cela suffit, compte tenu de votre bienveillance dans l'application du premier critère posé pour la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité de l'article 23-2 de l'ordonnance organique de 1958, à considérer l'article L. 130-12 également applicable au litige (8 octobre 2020 D..., 338505, Rec, 2 février 2012, Mme L..., 355137, Rec. T, voir, au contraire, dans le cadre d'un litige portant sur une mesure individuelle qui n'est pas une sanction, l'absence d'applicabilité au litige des dispositions de nature pénale, 31 mai 2012, Fédération des entreprises de la beauté, 358098, Rec. T).

Précisons également que le Conseil constitutionnel, saisi de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités dans le cadre du contrôle *a priori* de constitutionnalité, s'est vu adresser par la société Coyote une contribution volontaire critiquant précisément les dispositions qui nous occupent. Le juge constitutionnel n'a cependant pas choisi de se prononcer sur la conformité à la constitution de ces articles de la loi, qui ne lui avaient pas été initialement déférés, dont sa décision ne dit mot (décision 2019-794 DC du 20 décembre 2019). Le deuxième critère de l'article 23-2 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 est donc rempli.

Venons-en au fond de la question soulevée.

Le nouvel article L. 130-11 du code de la route permet à l'autorité administrative d'interdire aux exploitants de service électronique d'aide à la conduite de rediffuser les messages des

² La question relève de la seule appréciation des juridictions de renvoi, décision n°2010-1 QPC du 28 mai 2010.

automobilistes lorsque quatre types de contrôle sont réalisés sur les voies ouvertes à la circulation : le contrôle d'alcoolémie (article L. 234-9 code de la route), le contrôle de stupéfiants (L. 235-2 code de la route), les contrôles d'identité et fouille de véhicule, dans le cadre d'opérations de police judiciaire ou de police administrative (78-2-2 et 78-2-4 du code de procédure pénale), ainsi que le contrôle des personnes recherchées (pour des motifs d'ordre public ou d'évasion d'une personne hospitalisée d'office). Les contrôles de vitesse ne sont pas concernés. L'interdiction ne peut excéder deux heures en cas de contrôle d'alcoolémie et de stupéfiants, et douze heures dans les autres cas. Les voies concernées ne peuvent s'étendre au-delà d'un rayon de 10 km autour du point de contrôle hors agglomération et de 2 km en agglomération.

La disposition législative fait en outre varier l'interdiction selon que l'on se trouve sur le réseau départemental ou national. Pour le premier, l'interdiction de rediffusion porte sur l'ensemble des messages des automobilistes, pour le second (autoroute et route nationale), il ne porte que sur les informations qui ne relèvent pas du règlement communautaire n° 886/2013 du 15 mai 2013 qui prévoit la fourniture d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers, correspondant aux principales informations de sécurité routière qui peuvent venir compléter les panneaux de signalisation (travaux, visibilité réduite, obstacle, accident, etc...).

L'article L. 130-12 du code de la route, rend passible la méconnaissance par l'exploitant du service de l'interdiction de diffusion des informations des automobilistes comme de celle des informations de police qui lui auront été communiquées sur les contrôles d'une peine d'emprisonnement de deux ans ainsi que de 30 000 euros d'amende.

Parmi les moyens soulevés, celui tiré de la méconnaissance du principe de liberté de communication est le plus substantiel. Il conduit, croyons-nous à regarder la question comme à la fois nouvelle et sérieuse.

La protection constitutionnelle de la liberté de communication, qui se fonde sur l'article 11 de la Déclaration de 1789, s'applique aux services de communication au public en ligne, ce que sont sans aucun doute les services électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation³. Le Conseil constitutionnel l'a notamment reconnu dans sa décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, censurant une disposition de la loi autorisant la coupure de l'accès à internet par une autorité administrative (la HADOPI), relevant « *en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services* » (voir aussi, décisions n° 2016-611 QPC du 10 février 2017 et n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017). Sa récente décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, censurant certaines obligations faites à des opérateurs de retirer des contenus à caractère haineux ou sexuel diffusés en ligne, ajoute à la référence à liberté d'accéder aux services, celle de s'y exprimer.

³ Selon les critères prévus par l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et par l'article 2 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : « mise à disposition du public ou de catégories de public » (les utilisateurs des applications en cause), « par un procédé de communication électronique » (entre les terminaux des utilisateurs et les serveurs de l'exploitant), « de signes, signaux, écrits, images, sons ou messages de toute nature » (les informations délivrées) « qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée » (les signalements effectués par les utilisateurs du service sont destinés à l'ensemble des utilisateurs, dans une logique de fonctionnement dit « communautaire »).

La liberté de communication, cette dernière décision le rappelle, n'est pas absolue et le législateur – c'est à ce niveau de norme qu'il convient d'intervenir (cf 2009-580 DC précitée)- peut en encadrer l'exercice, pour permettre la poursuite d'objectifs tirés de la sauvegarde de l'ordre public. D'après la jurisprudence constitutionnelle – en parfaite harmonie avec celle de la cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 28 juin 2012, R... C. France)- les atteintes à cette liberté doivent satisfaire au triple test de proportionnalité, et être « nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (v. notamment CC, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009 précitée). L'entier contrôle de proportionnalité du juge constitutionnel sur les éventuelles limites est particulièrement exigeant, ainsi qu'en témoignent la récente censure des dispositions de la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet autorisant le retrait de certains contenus à caractère terroriste ou pédopornographique faute d'encadrement suffisant (décision n° 2020-801 du 18 juin 2020).

Le Gouvernement met en avant, pour justifier le dispositif, l'objectif d'évitement des contrôles routiers, que l'on peut rattacher à l'objectif plus général de sauvegarde de l'ordre public, en tant qu'il est susceptible de contribuer à la sécurité routière (voir, admettant la prise en compte d'un tel objectif, pour limiter le droit à communication, 2000-433 DC, 27 juillet 2000, 2001-450 DC, 11 juillet 2001, 2018-773 DC, 20 décembre 2018). La prévention des atteintes à l'ordre public comme la recherche des auteurs d'infractions –pour ce qui concerne les contrôles liés aux opérations de police judiciaire – constituent par ailleurs un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 2011-192 DC du 10 novembre 2011, 2010-25 QPC du 16 septembre 2010).

Le ministre de l'intérieur fait valoir que la mesure est triplement encadrée, qu'il s'agisse du champ des contrôles visés, ainsi que des limites spéciales et temporelles posées pour l'interdiction de transmission des communications entre automobilistes. Les parties débattent assez précisément du périmètre du réseau routier potentiellement concerné par les interdictions dont on comprend qu'il dépendra *in fine* de l'interprétation des termes de la disposition législative – et notamment du point de savoir si l'interdiction porte sur tout ou partie des voies qui se trouvent dans le rayon autorisé – ainsi que de l'usage qui en sera fait en pratique par l'autorité administrative. L'article R. 130-12 du code de la route précise qu'il s'agit du préfet.

Le dispositif proposé en l'espèce, qui ne concerne qu'un type d'opérateurs permettant aux conducteurs de communiquer entre eux, est relativement encadré. Il poursuit un objectif assurément légitime. Pourtant, sans avoir de certitude sur l'existence d'un « doute raisonnable »⁴ sur la possibilité pour le législateur de s'engager dans la voie choisie en décembre 2019, nous sommes d'avis que c'est au juge constitutionnel qu'il revient d'en admettre le principe comme d'en préciser les limites. Nous vous proposons de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité.

Deux séries de considérations nous y conduisent.

En premier lieu, en arrière-plan des dispositions qui vous sont soumises, il nous semble qu'est en jeu la question plus générale, et fondamentale, de la possibilité pour le législateur de limiter le droit des citoyens d'échanger des informations, notamment sur un service de communication au public en ligne, sur la présence des forces de l'ordre. ²

⁴ La question prioritaire de constitutionnalité, C. Maugué, J-H. Stahl, Dalloz, 3^{ème} éd. p. 74

Aucun texte ne le prévoit à ce jour et notamment ne pénalise le seul fait pour un conducteur de signaler une présence policière à l'occasion des contrôles routiers. La Cour de cassation juge notamment que l'utilisation d'un réseau social pour signaler l'emplacement de radars n'était pas par elle-même répréhensible (Cass crim, 6 septembre 2016, 15.86412, publié au bulletin – chercher décision de 1974 – voir concilia web et sinon, Pau, 7 mai 1974, RSC 1975, 1010, obs A vitu). L'article R. 413-15 du code de la route, issu du décret 3 janvier 2012, dont vous avez jugé qu'il ne méconnaissait pas le principe de libre communication, interdit quant à lui l'utilisation de détecteur de radar mais ne prohibe pas le fait pour les automobiliste d'avertir ou d'informer de la localisation de ces appareils (cf, à propos de l'interdiction de détention et d'utilisation des dispositifs et produits avertisseurs de radars issue du décret de 2012 la décision du 6 mars 2013, Sté NAVX , 355815, inédite).

Nous convenons que n'est pas en cause la communication d'une pensée ou d'une opinion, cependant il fait peu de doute que nous sommes bien dans le champ de l'article 11 de la Déclaration de 1789 qui protège largement l'accès à l'information et sa diffusion, et selon lequel « tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement ». C'est d'ailleurs sous cet angle que les formations consultatives du Conseil d'Etat ont appréhendé les difficultés soulevées par la loi d'orientation des mobilités. Se pose donc la question des bornes qui peuvent être posées pour l'exercice de cette liberté, dans le texte particulier qui vous est soumis mais aussi peut-être de façon plus générale.

Or, aucune jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a à notre connaissance apporté de précision sur la possibilité de restreindre la communication d'informations portant sur un contrôle de police. La question de principe posée est de ce point de vue inédite. Plus que sérieuse, elle peut nous semble-t-il être qualifiée de nouvelle au sens – secondaire – où s'entend parfois le critère posé par l'ordonnance du 7 novembre 1958, autorisant la saisine du Conseil constitutionnel lorsqu'elle vous paraît opportune au regard des questions soulevées (voir, CC, n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, 2 juin 2010, Association des pensionnés civils et militaires en Nouvelle-Calédonie, n° 326444 ; 9 novembre 2015, MEDEF et autres, n° 392476, Cass. civ. 1 16 novembre 2010, n° 10-40.042). Le critère souple et fonctionnel de la question nouvelle vous permet notamment transmettre une question qui, sans être manifestement sérieuse, soulève des questions présentant un intérêt particulier, compte tenu de leur champ ou de la portée qu'elle pourrait conduire à donner à une disposition constitutionnelle (voir, 10 novembre 2010, Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux, 340106). Nous ne sommes pas loin d'une telle hypothèse. Les enjeux en cause, en termes de libertés publiques, sont par ailleurs tels qu'une réponse du juge constitutionnel nous paraît s'imposer.

En second lieu, l'équilibre retenu par l'article L. 130-11 du code de la route interroge en ce qu'il nous paraît rendre possible, sur les routes départementales, l'interdiction de « toute communication » (tout message ou toute indication) entre automobilistes, soit, non seulement les données relatives aux potentiels contrôles mais également toutes les autres, qui inoffensives du point de vue de l'ordre public, sont même susceptibles de contribuer à la sécurité des conducteurs. On peut s'interroger sur les raisons d'un tel choix, que le Gouvernement n'explique pas. Le législateur a peut-être entendu ne pas permettre aux utilisateurs de pouvoir transmettre des informations sur les contrôles de police à travers des données relatives à la circulation. Nous peinons à comprendre comment pourrait fonctionner un code parallèle dans l'application. Il semble par ailleurs techniquement possible d'opérer un tri entre les données. Le II de l'article prévoit en effet le maintien en toute hypothèse de la

communication sur les routes nationales, des données de sécurité mentionnées à l'article 3 du règlement communautaire n° 886/2013 du 15 mai 2013, qui impose la diffusion d'informations minimales universelles sur la sécurité routière sur le réseau routier transeuropéen. La différence faite par le texte entre le réseau national et le réseau départemental semble ainsi révélatrice de ce qu'une réglementation moins stricte était vraisemblablement possible (le Conseil constitutionnel exige que les atteintes à la liberté de communication soient de portée limitée, décision 2009-580 et 2011-625 DC du 10 mars 2011).

Nous vous proposons pour ces motifs, de transmettre la question, en faisant masse comme indiqué des articles L. 130-11 et L. 130-12 du code de la route, ce qui permettra au Conseil constitutionnel d'apprécier la portée de la mesure y compris au regard des sanctions pénales encourues (décision 2020-801 DC du 18 juin 2020).

Nous serons plus rapide sur les nombreux autres griefs, qui ne nous paraissent pas soulever de question sérieuse.

Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi repose sur quatre considérations dont aucune ne convainc. L'application de la mesure aux seuls exploitants de service d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation, à l'exclusion des hébergeurs de blogs ou de groupe de discussion repose sur une différence de situation entre ces deux catégories d'acteurs, dont l'activité est bien distincte, laquelle est en rapport avec l'objectif de la loi (CC, n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, CC, n° 97-388 DC du 20 mars 1997). L'utilisation du procédé « V2V », dont certains véhicules seraient équipés, ne paraît pas permettre la diffusion de messages en dehors du conducteur lui-même et ne permet de prévenir que la présence de radars de vitesse, non concernés par le dispositif. La comparaison faite entre les différents procédés de diffusion d'information n'est dès lors pas pertinente au regard du principe d'égalité. Nous ne pensons pas, comme le soutient la société requérante, que le texte ne s'appliquerait qu'aux exploitants de services établis en France. Les travaux parlementaires sont clairs sur ce point, le texte vise « tout » exploitant, et fait dépendre l'application de la mesure de la localisation de l'utilisateur du service seulement. Il régit ainsi les services fournis sur le territoire national, par tout opérateur. L'argument tiré de ce que l'administration pourrait n'appliquer l'interdiction qu'à certains exploitants seulement est inopérant à l'encontre du texte lui-même.

S'agissant de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre, il est en premier lieu, difficile de considérer que le dispositif conduira les utilisateurs à délaisser les systèmes en question, compte tenu des bornes temporelles et géographiques posées. Il aura dès lors, du point de vue de chaque utilisateur particulier un impact limité. En deuxième lieu, dès lors que l'interdiction de rediffusion ne concerne pas seulement les services exploités par des opérateurs établis en France aucun risque d'éviction de ces derniers n'est caractérisé. L'importance du coût enfin, pour les opérateurs, du dispositif n'est pas démontrée.

Pour cette dernière raison, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques ne soulève aucune question sérieuse de constitutionnalité.

Le moyen d'incompétence négative, que le requérant appuie, dans la logique de la jurisprudence *Kimberly Clark* (décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, CNC *Kimberly Clark*) sur le droit à la vie ne vous retiendra pas. La société requérante critique sous cet angle l'absence de mesure permettant de garantir la confidentialité des informations transmises aux

services par l'autorité administrative, ce qui à l'évidence ne relève pas du domaine de la loi, ne relevant notamment ni de la procédure pénale, ni de la protection fonctionnelle des fonctionnaires.

Un ultime grief a été soulevé dans un mémoire ultérieur à celui qui a soulevé la QPC, tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines. Vous pourrez l'écarter sans avoir à vous interroger sur sa recevabilité (voir sur ce point, les conclusions de R. Chambon sur décision Association pour l'égal accès aux emplois publics et la défense de la méritocratie républicaine, 13 juillet 2021, 452060, C), dès lors qu'il n'apparaît pas fondé. Nous ne doutons en effet pas de l'application du dispositif aux exploitants établis à l'étranger, ni de la portée de l'interdiction posée au I de l'article L. 130-11.

PCMNC à la transmission de la question posée au Conseil constitutionnel sur les articles L. 130-11 et L. 130-12 du code de la route et à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête de la société Coyote système dans l'attente de la réponse de ce dernier.