

Paris, le 29 juillet 2020

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble de la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Les député.e.s, auteurs de la présente saisine, estiment que cette loi est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle puisqu'elle méconnaît notamment les principes de légalité des délits et des peines et de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère ainsi que les articles 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et 66 de la Constitution de 1958.

Le texte présentement déféré entend poursuivre un objectif auquel il est difficile de ne pas souscrire puisqu'il s'agit de lutter contre la récidive en matière de terrorisme, finalité qui s'inscrit au demeurant dans le cadre de « *la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle* » dont vous reconnaissez la valeur constitutionnelle.

Il prévoit en effet la création d'un régime *ad hoc* de sûreté applicable *immédiatement* aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme et en passe d'être libérées. Le texte vise les personnes qui présentent « *une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme* ». Ce régime juridique permettrait à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de prendre, à l'issue de la peine, une ou plusieurs mesures dont l'intensité varie assez sensiblement eu égard aux atteintes qu'elles sont susceptibles de porter à l'exercice des libertés constitutionnellement garanties.

En premier lieu, le caractère « prédictif » d'un tel régime appelle votre particulière vigilance puisqu'il permettrait d'« *imposer à une personne des mesures restrictives voire privatives de libertés en raison de crimes ou de délits qu'elles seraient susceptibles de commettre* » (avis CE n°399857 rendu le jeudi 11 juin 2020 sur la proposition de loi déferée). De telles mesures ne viendraient en effet sanctionner aucune infraction clairement déterminée puisqu'elles seraient motivées par la seule appréciation de la « *dangerosité* » des personnes visées. Or, à la différence du régime mis en place en 2008 - qui était fondé sur l'évaluation d'un « *grave trouble de la personnalité* » et donc sur un critère médical objectif - celui présentement soumis à votre appréciation est au contraire marqué par une part irréductible de subjectivité. En effet, ainsi que le relève le Conseil d'Etat dans son avis précité, cette dangerosité est « *exposée à une plus grande subjectivité et à des erreurs d'appréciation* ». L'avis rendu par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme converge au demeurant assez nettement sur ce point lorsque cette autorité « *dénonce une nouvelle fois le recours à cette notion de « dangerosité », dénuée de fondement scientifique et qui, au-delà même de sa flagrante contradiction avec le système judiciaire français fondé sur le fait prouvé, laisse craindre des risques d'arbitraire, et une forme de police de la pensée.* » (avis du 23 juin 2020). C'est ici le principe de légalité des délits et des peines qui se trouve manifestement écorné.

En second lieu, le caractère rétroactif de ce régime *ad hoc* de sûreté renforce les suspicions que suscite ce texte eu égard à sa conformité à nos principes constitutionnels. S'il résulte de votre jurisprudence que les mesures de sûreté ne sauraient par elles-mêmes être considérées comme des peines ou des sanctions ayant le caractère de punition, cela n'exclut nullement l'application du principe constitutionnel de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère. Vous avez ainsi considéré que « *la rétention de sûreté, eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement.* » (votre décision n°2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 10). A cet égard, le régime de sûreté ici contesté présente plusieurs caractéristiques semblables, comme autant d'indices formant le faisceau susceptible d'appeler votre censure. En effet, si aucune des mesures prévues dans le cadre de ce régime n'est à elle seule privative de liberté, il apparaît que certaines d'entre-elles, indiscutablement restrictives de libertés, peuvent se cumuler sans limite et ce pour une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans. Ainsi par exemple les interdictions et limitations de déplacement tout comme l'obligation d'établir sa résidence en un lieu déterminé, le tout assorti d'une surveillance électronique, portent une atteinte sérieuse à la liberté d'aller et venir et de telles mesures sont par ailleurs susceptibles d'affecter le droit de mener une vie familiale normale qui découle du droit au respect de la vie privée. Si ces mesures se cumulaient avec celles imposant de se présenter trois fois par semaine aux services de police (une fois seulement en cas de mise en œuvre d'une surveillance électronique), de respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique au sein d'un établissement d'accueil, l'ensemble d'un tel régime appliqué à un individu pourrait apparaître comme équivalent à une mesure privative de liberté. Dès lors, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus sévère doit trouver à s'appliquer.

En dépit des garanties procédurales prévues, ce régime apparaît, à tout le moins et en vertu de votre jurisprudence, contraire aux articles 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et 66 de la Constitution. Vous avez en effet estimé que les mesures de sûreté « *doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe en effet 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 principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi* » (votre décision n°2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 13). Le Conseil constitutionnel a donc posé « *une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict* » (Commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°24, sous la décision précitée n°2008-562 DC).

Or, il apparaît que le régime de sûreté *ad hoc*, objet de la présente saisine, n'est ni adapté, ni nécessaire, ni proportionné. S'agissant des critères d'adaptation et de nécessité, le Conseil d'Etat a pu constater qu'« *il subsiste des interrogations sur le caractère nécessaire et adapté du dispositif tel qu'il est proposé. Il est en effet difficile de répondre avec certitude à la question de savoir si le texte, dans l'état dans lequel il est soumis à l'examen du Conseil d'Etat, opère, au regard d'une jurisprudence constitutionnelle et conventionnelle elle-même nuancée, une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le principe selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire.* »

(avis précité du 11 juin 2020). Le caractère nécessaire a pu être largement contesté durant les débats parlementaires notamment au regard de l'existence des mesures de contrôle administratif ou du régime de suivi socio-judiciaire qui apparaissent mieux adaptés et strictement proportionnés. Au demeurant le grand nombre et la complexité des dispositifs de lutte contre le terrorisme ont conduit le Conseil d'Etat à poser l'hypothèse que cette superposition pouvait « nuire à l'efficacité de l'action de l'Etat prise dans ses fonctions administratives et judiciaire, lorsqu'elle appelle l'intervention d'autorités ou de services différents, entre lesquels la nécessaire coopération reste à construire. » (ibid.). Quant à la proportionnalité, c'est tout à la fois le cumul possible de l'ensemble des mesures du régime proposé, leur rétroactivité et la durée potentielle de leur mise en œuvre qui permet de conclure à la méconnaissance de cette exigence essentielle résultant de votre jurisprudence.

*

* *

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil Constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.