

Conseil Constitutionnel / Décision n° 86-213 DC du 03 septembre 1986

Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 8 août 1986, par MM. Robert Schwint, Noël Berrier, Germain Authié, Albert Ramassamy, André Méric, Mme Cécile Goldet, MM. Louis Perrein, Gérard Delfau, Bernard Desbrière, Bernard Parmantier, Charles Bonifay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Bialski, René Régnauld, Jules Faigt, Jean-Pierre Masseret, Jean Peyrafitte, Léon Eeckhoutte, Marcel Costes, Pierre Bastié, Philippe Madrelle, Michel Darras, Jean Geoffroy, Franck Sérusclat, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Jean-Pierre Bayle, Guy Allouche, Tony Larue, Pierre Matraja, Michel Charasse, Mme Irma Rapuzzi, MM. Jacques Carat, André Delelis, Gérard Roujas, Roland Grimaldi, Maurice Pic, Gérard Gaud, Félix Ciccolini, Louis Longequeue, Marc B uf, Edouard Soldani, Marcel Bony, Robert Pontillon, Henri Duffaut, Pierre Noé, Bastien Leccia, Roger Rinchet, Claude Fuzier, William Chervy, Roland Courteau, Marcel Vidal, Lucien Delmas, André Rouvière, Michel Moreigne, Robert Guillaume, François Autain, Robert Laucournet, Georges Dagonia, Marc Plantegenest, Michel Manet, Marcel Debarge et Georges Benedetti, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs de la saisine demandent que "les parties de l'article 1er et les articles 4, 5 et 6 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme" soient déclarées contraires à la Constitution comme méconnaissant le principe de la légalité des délits et des peines, le principe de l'égalité devant la justice et le principe de la liberté individuelle ;

- SUR LE MOYEN TIRE DE LA MECONNAISSANCE DU PRINCIPE DE LA LEGALITE DES DELITS ET DES PEINES :

2. Considérant que les auteurs de la saisine relèvent que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne définit pas d'infractions spécifiques caractérisant les activités terroristes, mais que l'article 1er de la loi tend à soumettre à des règles particulières la poursuite, l'instruction et le jugement de diverses infractions déjà définies par le code pénal ou par des lois spéciales, lorsque ces infractions "sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" ;

3. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, il s'ensuivrait tout d'abord que les conditions d'application des règles particulières de poursuite, d'instruction et de jugement établies par la loi présentement examinée ne seraient pas déterminées par référence aux éléments constitutifs d'une ou plusieurs infractions définies de manière objective, mais par référence à l'élément purement subjectif que constitue le but poursuivi par l'auteur du ou des actes incriminés ; qu'ainsi la loi méconnaîtrait le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines formulé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant que les auteurs de la saisine indiquent que ce principe est encore plus gravement méconnu du fait que les conséquences attachées à la relation existant entre certaines infractions et une "entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" ne se limitent pas aux règles de poursuite, d'instruction ou de jugement, mais concernent aussi les peines applicables ; qu'en effet, d'une part, aux termes de l'article 5 de la loi complétant l'article 44 du code pénal, l'existence d'une telle relation a pour effet de rendre les auteurs de ces diverses infractions passibles, outre les peines attachées à celles-ci, d'une peine d'interdiction de séjour d'un minimum de deux ans que le juge doit obligatoirement prononcer ; que, d'autre part, l'existence de la même relation rend applicables aux auteurs des infractions, aux termes de l'article 6 de la loi insérant dans le code pénal les articles 463-1 et 463-2, des dispositions prévoyant, sous certaines conditions, des exemptions ou des réductions de peine ; qu'ainsi les articles 5 et 6 de la loi permettent, en violation du principe de la légalité des délits et des peines, que des peines, ainsi que des exemptions ou des réductions de peine soient prononcées sans que les infractions correspondantes aient été définies avec une précision suffisante ;

5. Considérant que l'application des règles particulières posées par la loi tant en ce qui concerne la poursuite, l'instruction et le jugement qu'en ce qui a trait aux peines applicables est subordonnée à deux conditions : d'une part, que les faits considérés soient constitutifs de certaines infractions définies par le code pénal ou par des lois spéciales ; d'autre part, que ces infractions soient en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ;

6. Considérant que la première condition fixée par la loi, qui renvoie à des infractions qui sont elles-mêmes définies par le code pénal ou par des lois spéciales en termes suffisamment clairs et précis, satisfait aux exigences du principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines ; que, de même, la seconde condition est énoncée en des termes d'une précision suffisante pour qu'il n'y ait pas méconnaissance de ce principe ; qu'ainsi le premier moyen formulé par les auteurs de la saisine ne saurait être retenu ;

- SUR LE MOYEN TIRE DE CE QUE L'ARTICLE 706-25 DU CODE DE PROCEDURE PENALE VIOLERAIT LE PRINCIPE D'EGALITE DEVANT LA JUSTICE :

7. Considérant que l'article 706-25 du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de l'article 1er de la loi présentement examinée, dispose, s'agissant des infractions visées au nouvel article 706-16, : "Pour le jugement des accusés majeurs, la cour d'assises est composée conformément aux dispositions de l'article 698-6" ;

8. Considérant que l'article 698-6, premier alinéa, du code de procédure pénale est ainsi conçu : "Par dérogation aux dispositions du titre Ier du livre II, notamment aux articles 240 et 248, premier alinéa, et sous réserve des dispositions de l'article 698-7, la cour d'assises prévue par l'article 697 est composée d'un président et de six assesseurs désignés comme il est dit aux alinéas 2 et 3 de l'article 248 et aux articles 249 à 253" ; qu'il en résulte qu'elle ne comprend pas de jurés ; que le 3° du deuxième alinéa du même article 698-6 écarte les dispositions des articles 359 et 360 imposant une majorité renforcée pour les décisions prises par une cour d'assises composée de magistrats et de jurés lorsqu'elles sont défavorables à l'accusé et leur substitue la règle de la majorité simple pour les mêmes décisions émanant de la cour d'assises ne comportant pas de jurés ;

9. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir tout d'abord que le nombre et la diversité des infractions visées à l'article 706-16 nouveau sont tels que le jugement de ces infractions par une cour d'assises ne comportant pas de jurés ne peut être regardé comme une simple exception au principe de l'intervention du jury en matière de crimes ;

10. Considérant que les infractions criminelles énumérées à l'article 706-16 nouveau ne sont justiciables de la cour d'assises composée selon les termes de l'article 698-6 qu'autant qu'il est établi qu'elles sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ; qu'ainsi, à s'en tenir au seul texte de l'article 706-16 nouveau, l'exception apportée au principe de l'intervention du jury a un caractère limité ; que l'argument invoqué par les auteurs de la saisine manque par suite en fait ;

11. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir également qu'il n'existe pas dans l'intention même du législateur, d'incriminations propres aux activités terroristes ; que la poursuite ne peut concerner que des infractions déjà définies et réprimées par le code pénal ou par des lois spéciales ; que, dès lors, rien ne saurait justifier au regard du principe d'égalité devant la justice que ces infractions soient jugées par des juridictions différentes selon qu'il est ou non prétendu qu'elles sont "en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" ; que, quelle que soit la variété de leurs mobiles, des infractions

définies par les mêmes éléments constitutifs doivent être jugées par les mêmes juges et selon les mêmes règles ;

12. Considérant qu'il est loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, pourvu que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense ;

13. Considérant que la différence de traitement établie par l'article 706-25 nouveau du code de procédure pénale entre les auteurs des infractions visées par l'article 706-16 nouveau selon que ces infractions sont ou non en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur tend, selon l'intention du législateur, à déjouer l'effet des pressions ou des menaces pouvant altérer la sérénité de la juridiction de jugement ; que cette différence de traitement ne procède donc pas d'une discrimination injustifiée ; qu'en outre, par sa composition, la cour d'assises instituée par l'article 698-6 du code de procédure pénale présente les garanties requises d'indépendance et d'impartialité ; que devant cette juridiction les droits de la défense sont sauvegardés ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice doit être écarté ;

- SUR LES ARTICLES 706-23 ET 702 DU CODE DE PROCEDURE PENALE :

14. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel porte atteinte à la liberté individuelle d'une part, en raison de l'insuffisance des garanties données par l'article 706-23 du code de procédure pénale aux personnes faisant l'objet de mesures de garde à vue, d'autre part, en ce que les règles de poursuite, d'instruction et de jugement prévues par l'article 697 et par les nouveaux articles 706-17 à 706-25 du code de procédure pénale sont étendues par l'article 702 nouveau du code à des infractions relevant auparavant du droit commun sans qu'il soit d'ailleurs exigé qu'elles soient en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ;

En ce qui concerne l'article 706-23 relatif à la garde à vue :

15. Considérant que l'article 706-23 du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de l'article 1er de la loi présentement examinée dispose : "Pour l'application des articles 63, 77 et 154, si les nécessités de l'enquête ou de l'instruction relatives à l'une des infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16 l'exigent, la garde à vue d'une personne majeure peut faire l'objet d'une prolongation supplémentaire de quarante-huit heures.- Cette prolongation est autorisée, soit à la requête du procureur de la République, par le président du tribunal dans le ressort duquel s'exerce la garde à vue ou le juge délégué par lui, soit, dans les cas prévus par les articles 72 et 154, par le juge d'instruction.- L'intéressé doit être présenté à l'autorité qui statue sur la prolongation préalablement à la décision.- Dans le cas où la prolongation est décidée, un examen médical est de droit. Le procureur de la République ou, dans les cas prévus par les articles 72 et 154, le juge d'instruction est compétent pour désigner le médecin chargé de cet examen." ;

16. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que le respect de la liberté individuelle exigerait que, en cas de prolongation de quarante-huit heures de la garde à vue, la présentation de l'intéressé à un magistrat du siège et l'intervention d'un examen médical soient quotidiennes ;

17. Considérant qu'il résulte de l'article 706-23 nouveau du code de procédure pénale que le champ d'application des dispositions critiquées concerne des enquêtes portant sur des infractions déterminées appelant, en raison de leur rapport avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, des recherches particulières ; que cet article exige que la prolongation de la garde à vue soit subordonnée à une décision du magistrat du siège auquel l'intéressé doit être présenté ; qu'au surplus, est prescrite la surveillance médicale de la personne gardée à vue ; que ces dispositions s'ajoutent aux garanties résultant des règles de portée générale du code de procédure pénale qui ont pour effet de placer sous le contrôle du procureur de la République la garde à vue ou qui exigent, conformément au dernier alinéa de l'article 64, un examen médical passé vingt-quatre heures si l'intéressé en fait la demande ; que, dès lors, les dispositions de l'article 706-23 nouveau du code de procédure pénale ne méconnaissent pas l'article 66 de la Constitution ; En ce qui concerne l'article 4 de la loi modifiant l'article 702 du code de procédure pénale relatif aux atteintes à la sûreté de l'État :

18. Considérant que, dans sa rédaction issue de la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982, l'article 702, alinéas 1er et 2, du code de procédure pénale dispose : "En temps de paix, les crimes et délits contre la sûreté de l'État sont instruits et jugés par les juridictions de droit commun et selon les règles du présent code .- Lorsque les faits poursuivis constituent un crime ou un délit prévu et réprimé par les articles 70 à 85 du code pénal ou une infraction connexe, la compétence est dévolue aux juridictions prévues et organisées par les articles 697 et 698-6" ; c'est-à-dire respectivement par un tribunal de grande instance où sont affectés des magistrats spécialisés en matière militaire et par une cour d'assises composée exclusivement de magistrats ;

19. Considérant que l'article 4 de la loi présentement examinée est ainsi conçu : "Les deux premiers alinéas de l'article 702 du code de procédure pénale sont remplacés par l'alinéa suivant : "En temps de paix, les crimes et délits prévus par les articles 70 à 103 du code pénal, ainsi que les infractions connexes sont instruits, poursuivis et jugés conformément aux dispositions des articles 697 et 706-17 à 706-25." ;

20. Considérant que le premier effet de ces nouvelles dispositions est de soumettre au jugement des juridictions prévues et organisées par les articles 697 et 698-6 les crimes et délits prévus et réprimés par les articles 86 à 103 du code pénal, c'est-à-dire les attentats, complots et autres infractions contre l'autorité de l'État et l'intégrité du territoire national, les crimes tendant à troubler l'État par le massacre ou la dévastation, les crimes commis par la participation à un mouvement insurrectionnel et les infractions prévues par les articles 100 et 103 du code pénal, alors que, dans l'état du droit résultant de la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982, ces règles de compétence juridictionnelle ne visaient, parmi les crimes et délits contre la sûreté de l'État, que ceux prévus aux articles 70 à 85, c'est-à-dire les crimes de trahison et d'espionnage et les autres atteintes à la défense nationale ;

21. Considérant que le second effet des dispositions de l'article 4 de la loi présentement examinée est de rendre applicable à l'ensemble des infractions visées par les articles 70 à 103 du code pénal les règles relatives à la poursuite, à l'instruction et au jugement posées par les articles 706-17 à 706-25 nouveaux du code de procédure pénale ;

22. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir, à l'encontre des dispositions sus-analysées, que l'extension des règles dérogatoires au droit commun posées par les articles 706-17 à 706-25 nouveaux du code de procédure pénale à toutes les infractions, même constitutives de simples délits d'imprudences, conduit, notamment en ce qui concerne l'application du régime de la garde à vue, à une violation du principe de la liberté individuelle ;

23. Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, s'il est loisible au législateur de prévoir des règles de procédure pénale différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales ;

24. Considérant que les règles de composition et de procédure dérogatoires au droit commun qui trouvent, selon le législateur, leur justification dans les caractéristiques spécifiques du terrorisme ne sauraient, sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité devant la justice, être étendues à des infractions qui ne présentent pas les mêmes caractéristiques et qui ne sont pas nécessairement en relation avec celles visées à l'article 706-16 nouveau du code de procédure pénale ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen invoqué, l'article 4 de la loi, qui modifie l'article 702 du code de procédure pénale, est contraire à la Constitution ;

25. Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

Décide :

Article premier :

L'article 4 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat est déclaré non conforme à la Constitution.

Article 2 :

Les autres dispositions de la loi ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3 :

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

