

Commentaire de la décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996

Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire le 20 juin 1996 par un groupe de sénateurs, et le 24 juin 1996 par un groupe de députés. Parmi les dispositions de cette loi, de natures diverses, figurent en premier lieu des dispositions tendant à aggraver la répression du terrorisme, relevant notamment du droit pénal et de la procédure pénale.

Ainsi l'article 1er de la loi modifiait l'article 421-1 du code pénal, en particulier en ajoutant à la liste des infractions visées par l'article 421-1 du code pénal et qui constituent des actes de terrorisme si elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger définie à l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier la conformité de cette disposition critiquée au principe de nécessité des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, la détermination des sanctions assortissant les infractions ne devant pas être entachée d'erreur manifeste d'appréciation eu égard à la qualification des faits en cause .

Après avoir rappelé le principe de la nécessité des peines, le Conseil a donc analysé l'article critiqué, retenu qu'il n'incriminait pas un acte matériel directement attentatoire à la sécurité des biens ou des personnes, relevé que le comportement en cause pouvait par ailleurs entrer dans le champ de la répression de la complicité des actes de terrorisme, de recel de criminel et de la participation à une association de malfaiteurs.

Il a ensuite mis l'accent sur les conséquences attachées à la qualification d'acte de terrorisme, qui sont en particulier l'aggravation des peines, l'application de règles procédurales dérogoatoires au droit commun. De ce rapprochement, il a déduit que le législateur avait entaché son appréciation d'une disproportion manifeste et a censuré l'article en cause.

Ce type de contrôle est intervenu pour la première fois dans la décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986 portant sur la loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, l'existence d'une disproportion manifeste en matière de fixation des peines ayant été constatée par le Conseil dans les décisions n° 93-321 DC du 20 juillet 1993 et n° 93-325 DC du 13 août 1993.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs recherché pour un certain nombre de dispositions de la loi déferée qui aggravaient la répression des violences, des menaces et des outrages contre les personnes, et notamment contre celles qui sont dépositaires de l'autorité publique ou

chargées d'une mission de service public, si une telle disproportion existait . Il a conclu à la négative et écarté les griefs invoqués.

Les questions de conformité à la Constitution posées par les requérants portaient également sur l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Le Conseil, reprenant une jurisprudence constante depuis la décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, a examiné la conformité à la Constitution de cette disposition introduite par une loi déjà promulguée, dans la mesure où elle était modifiée par l'article 25 de la loi déferée.

En premier lieu, après avoir rappelé le principe de la libre fixation par le législateur, dans le respect des principes constitutionnels, des règles concernant la détermination des crimes et des délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, le Conseil constitutionnel a estimé que les infractions prévues par l'article 21 étaient définies dans des conditions qui n'étaient pas contraires au principe de légalité des délits et des peines, en rappelant l'obligation pour le juge d'interpréter strictement la loi pénale . Le Conseil constitutionnel a, en second lieu, considéré que l'article 21 n'était pas contraire au principe de la dignité de la personne humaine.

L'article 25 de la loi déferée, aux termes duquel ne peut donner lieu à des poursuites pénales sur le fondement de l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 l'aide au séjour irrégulier d'un étranger lorsqu'elle est le fait soit d'un ascendant ou d'un descendant de l'étranger, soit de son conjoint, sauf lorsque les époux sont séparés de corps ou autorisés à résider séparément, était également critiqué. Le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur n'avait pas, en n'étendant pas l'immunité pénale aux frères et soeurs et aux concubins, méconnu le principe d'égalité, eu égard à la conciliation qu'il recherchait entre " la prise en compte à titre humanitaire de situations juridiquement protégées et sa volonté de ne pas faciliter l'immigration ".

Une importante disposition de procédure pénale était également critiquée par les requérants : il s'agit de l'article 10 de la loi qui complète l'article 706-24 du code de procédure pénale en instituant la possibilité de procéder, dans certaines conditions, à des perquisitions de nuit en matière de terrorisme. Le Conseil constitutionnel a estimé que la conciliation entre la recherche des auteurs d'infractions, objectif de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties devait être assurée par le législateur. Au regard de cette règle, il a considéré, en distinguant entre les deux types d'enquêtes prévues par le code de procédure pénale, celle qualifiée d'enquête de flagrance et l'enquête préliminaire - la première se déroulant en cas d'infraction flagrante ou réputée telle au sens de l'article 53 du code de procédure pénale, la seconde étant étrangère à toute constatation d'une situation de fait précisément prévue par le code de procédure pénale et à toute considération spécifique de durée - que de telles perquisitions ne pouvaient intervenir qu'au cours d'une enquête en flagrance . Le Conseil constitutionnel a également exclu la possibilité de ces mêmes perquisitions au cours d'une instruction préparatoire, au motif que l'autorité déjà investie de la charge de l'instruction se verrait en outre " attribuer les pouvoirs d'autoriser, de diriger et de contrôler " les opérations de perquisition.

A défaut d'autres garanties pouvant résulter notamment d'une limitation dans le temps, le Conseil a estimé qu'existait, dans les deux situations précédemment décrites, un risque d' "atteintes excessives à la liberté individuelle " , en particulier à l'inviolabilité du domicile.

Le Conseil constitutionnel a enfin, s'agissant des perquisitions de nuit, indiqué d'une part qu'il ne peut y être procédé que si elles ne peuvent intervenir " dans les circonstances de temps de

l'article 59 du code de procédure pénale ", c'est-à-dire entre 6 heures et 21 heures, et d'autre part " qu'une fois l'autorisation accordée, les perquisitions, visites et saisies doivent être opérées sans délai " .

L'article 12 de la loi qui complète l'article 25 du code civil en prévoyant que la personne qui a acquis la nationalité française pourra en être déchue si elle a été condamnée pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme a été déclaré conforme à la Constitution : si le Conseil, a posé le principe selon lequel " au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation ", il a considéré qu'au regard de l'objectif recherché par le législateur, soit le renforcement de la lutte contre le terrorisme, la déchéance critiquée par les requérants avait pu être prévue sans que la différence de traitement qui en résulte fût contraire au principe d'égalité .

Il convient enfin de relever qu'a été soulevée d'office la non conformité à la Constitution de l'article 27 de la loi relatif à son applicabilité dans les territoires d'outre-mer et à son entrée en vigueur dans ces derniers, pour violation du principe de la non-rétroactivité des lois pénales plus sévères.