

Décision n° 2017-625 QPC
du 7 avril 2017

(M. Amadou S.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 30 janvier 2017 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 347 du 25 janvier 2017), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Amadou S. par Me Michaël Bendavid, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-625 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 421-2-6 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, et de l'article 421-5 du même code.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code pénal ;
- la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 86-213 DC du 3 septembre 1986 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour le requérant par Me Bendavid, enregistrées les 21 février et 8 mars 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 21 février 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour la Ligue des droits de l’Homme par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées les 21 février et 8 mars 2017 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Bendavid, pour le requérant, Me François Sureau, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la partie intervenante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 28 mars 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l’occasion duquel elle a été posée. La présente question a été soulevée lors de poursuites pénales pour des faits commis en 2015. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l’article 421-5 du code pénal dans sa rédaction résultant de la loi du 13 novembre 2014 mentionnée ci-dessus.

2. L’article 421-2-6 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 13 novembre 2014, prévoit :

« I. – Constitue un acte de terrorisme le fait de préparer la commission d’une des infractions mentionnées au II, dès lors que la préparation de ladite infraction est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l’ordre public par l’intimidation ou la terreur et qu’elle est caractérisée par :

« 1° Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui ;

« 2° Et l’un des autres faits matériels suivants :

« a) Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes permettant de mener une action dans ces lieux ou de porter atteinte à ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes ;

« b) S’entraîner ou se former au maniement des armes ou à toute forme de combat, à la fabrication ou à l’utilisation de substances explosives, incendiaires, nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ou au pilotage d’aéronefs ou à la conduite de navires ;

« c) Consulter habituellement un ou plusieurs services de communication au public en ligne ou détenir des documents provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ;

« d) Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes.

« II. – Le I s'applique à la préparation de la commission des infractions suivantes :

« 1° Soit un des actes de terrorisme mentionnés au 1° de l'article 421-1 ;

« 2° Soit un des actes de terrorisme mentionnés au 2° du même article 421-1, lorsque l'acte préparé consiste en des destructions, dégradations ou détériorations par substances explosives ou incendiaires devant être réalisées dans des circonstances de temps ou de lieu susceptibles d'entraîner des atteintes à l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes ;

« 3° Soit un des actes de terrorisme mentionnés à l'article 421-2, lorsque l'acte préparé est susceptible d'entraîner des atteintes à l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes ».

3. L'article 421-5 du code pénal, dans cette même rédaction, prévoit :

« Les actes de terrorisme définis aux articles 421-2-1 et 421-2-2 sont punis de dix ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende.

« Le fait de diriger ou d'organiser le groupement ou l'entente défini à l'article 421-2-1 est puni de vingt ans de réclusion criminelle et de 500 000 euros d'amende.

« La tentative du délit défini à l'article 421-2-2 est punie des mêmes peines.

« L'acte de terrorisme défini à l'article 421-2-6 est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

« Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article ».

4. Le requérant et l'association intervenante soutiennent que ces dispositions, qui instituent le délit d'« entreprise individuelle terroriste », méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines dès lors que ses éléments constitutifs ne seraient pas définis de manière précise et qu'ils incrimineraient de très nombreux comportements. Selon eux, ces dispositions contreviendraient également au principe de nécessité des délits et des peines dans la mesure où, d'une part, le législateur réprime des faits qui ne seraient pas susceptibles de conduire à la commission d'actes de terrorisme et où, d'autre part, l'infraction contestée sanctionnerait

seulement une intention. Enfin, ces dispositions méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines.

5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur l'article 421-2-6 du code pénal et sur le quatrième alinéa de l'article 421-5 du même code.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

6. L'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». 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 ». 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 pour exclure l'arbitraire.

7. Les dispositions contestées répriment le fait de préparer, de manière individuelle, la commission d'un acte terroriste. Ce délit est constitué dès lors que plusieurs éléments sont réunis.

8. D'une part, la personne doit préparer la commission d'une des infractions suivantes : une atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne, un enlèvement, une séquestration ou un détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du code pénal ; une destruction, dégradation ou détérioration d'un bien, par substances explosives ou incendiaires, lorsqu'elle est réalisée dans des circonstances de temps ou de lieu susceptibles d'entraîner des atteintes à l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes, définie par le livre III du code pénal ; l'introduction dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, d'une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel, lorsque l'acte préparé est susceptible d'entraîner des atteintes à l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes. En outre, la préparation de la commission de cette infraction doit être intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

9. D'autre part, cette préparation doit être caractérisée par la réunion de deux faits matériels. La personne doit détenir, rechercher, se procurer ou fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui. Elle doit également avoir commis l'un des faits suivants : avoir recueilli des renseignements sur des lieux ou des personnes permettant de mener une action dans ces lieux ou de porter atteinte à ces personnes ou avoir exercé une surveillance sur ces lieux ou ces personnes ; s'entraîner ou se former au maniement des armes ou à toute forme de combat, à la fabrication ou à l'utilisation de substances explosives, incendiaires, nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de navires ; consulter habituellement un ou plusieurs services de communication au public en ligne ou détenir des documents provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ; avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes.

10. En premier lieu, d'une part, les infractions dont la commission doit être préparée pour que le délit contesté soit constitué sont clairement définies par le paragraphe II de l'article 421-2-6 et par les dispositions du code pénal auxquelles cet article renvoie. D'autre part, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 3 septembre 1986 mentionnée ci-dessus, la notion d'entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur est énoncée en des termes d'une précision suffisante pour qu'il n'y ait pas méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

11. En second lieu, les faits matériels susceptibles de caractériser un acte préparatoire sont également définis avec suffisamment de précision pour que les comportements incriminés soient clairement identifiables.

12. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines :

13. L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... ». L'article 61-1 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 déferées à son examen. 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. Le législateur ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, réprimer la seule intention délictueuse ou criminelle.

14. En premier lieu, les dispositions contestées ne répriment ni l'exécution ni le commencement d'exécution d'un acte délictueux ou criminel mais les actes préparatoires à celui-ci.

15. Cependant, d'une part, le législateur a limité le champ du délit contesté aux actes préparatoires à la commission d'une infraction portant atteinte à la personne humaine et s'inscrivant dans une volonté terroriste.

16. D'autre part, le délit réprimé par les dispositions contestées ne peut être constitué que si plusieurs faits matériels ont été constatés et que s'il est établi que ces faits caractérisent la préparation d'une infraction à caractère terroriste. À cet égard, la preuve de l'intention de l'auteur des faits de préparer une infraction en relation avec une entreprise individuelle terroriste ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, résulter des seuls faits matériels retenus comme actes préparatoires, au titre des 1^o et 2^o du paragraphe I de l'article 421-2-6 du code pénal. Enfin, ces faits matériels doivent corroborer cette intention.

17. En revanche, en retenant au titre des faits matériels pouvant constituer un acte préparatoire le fait de « rechercher ... des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui », sans circonscrire les actes pouvant constituer une telle recherche dans le cadre d'une entreprise individuelle terroriste, le législateur a permis que soient réprimés des actes ne matérialisant pas, en eux-mêmes, la volonté de préparer une infraction.

18. Il résulte de ce qui précède que les mots « de rechercher, » figurant au 1^o du paragraphe I de l'article 421-2-6 sont manifestement contraires au principe de nécessité des délits et des peines. Ils doivent être déclarés contraires à la Constitution. En revanche, eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme et alors même que les dispositions contestées répriment de simples actes préparatoires à la commission d'une infraction, le reste de l'article 421-2-6,

sous la réserve énoncée au paragraphe 16, ne méconnaît pas le principe de nécessité des délits et des peines.

19. En second lieu, en punissant de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende la préparation d'actes susceptibles de constituer des atteintes à la personne humaine en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit être écarté.

20. Le reste de l'article 421-2-6 du code pénal, sous la réserve énoncée au paragraphe 16, et le quatrième alinéa de l'article 421-5 du même code, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

21. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

22. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de la publication de la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « de rechercher, » figurant au 1^o du paragraphe I de l'article 421-2-6 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme sont contraires à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 22 de cette décision.

Article 3. – Le quatrième alinéa de l'article 421-5 du code pénal dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme est conforme à la Constitution.

Article 4. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 16, les autres dispositions de l'article 421-2-6 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme sont conformes à la Constitution.

Article 5. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 avril 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 7 avril 2017.