

Décision n° 2019-799/800 QPC
du 6 septembre 2019

(Mme Alaitz A. et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 juin 2019 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts n^{os} 1228 et 1229 du 5 juin 2019), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour Mme Alaitz A. par Me Maritxu Paulus Basurco, avocate au barreau de Bayonne, et pour M. Hussen A. par Me Caroline Goussé, avocate au barreau de Paris. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les n^{os} 2019-799 QPC et 2019-800 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ;
- 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 Mme Alaitz A., partie requérante, par Me Paulus Basurco, enregistrées le 20 juin 2019 ;

– les observations présentées pour M. Hussen A., partie requérante, par Me Goussé, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– 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 le même jour ;

– les secondes observations présentées pour Mme Alaitz A. par Me Paulus Basurco, enregistrées le 27 juin 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mes Paulus Basurco et Goussé, pour les parties requérantes, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la partie intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 23 juillet 2019 ;

Au vu des pièces suivantes :

– la note en délibéré présentée pour Mme Alaitz A. par Me Paulus Basurco, enregistrée le 24 juillet 2019 ;

– la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 30 juillet 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. L’article 730-2-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 3 juin 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Lorsque la personne a été condamnée à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l’exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code, la libération conditionnelle ne peut être accordée :

« 1° Que par le tribunal de l'application des peines, quelle que soit la durée de la peine de détention restant à exécuter ;

« 2° Qu'après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité de la personne condamnée.

« Le tribunal de l'application des peines peut s'opposer à la libération conditionnelle si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public.

« Lorsque la libération conditionnelle n'est pas assortie d'un placement sous surveillance électronique mobile, elle ne peut être accordée qu'après l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique pendant une période d'un an à trois ans. Cette mesure ne peut être exécutée avant la fin du temps d'épreuve prévu à l'article 729 du présent code.

« Un décret précise les conditions d'application du présent article ».

3. Selon les requérants, rejoints par la partie intervenante, ces dispositions méconnaîtraient les principes de nécessité et de proportionnalité des peines. En effet, elles imposent aux personnes condamnées pour certaines infractions terroristes d'accomplir, pour bénéficier d'une libération conditionnelle, certaines mesures probatoires. Or, les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire ou d'une interdiction du territoire n'étant pas éligibles à de telles mesures probatoires, ils seraient, selon les requérants, privés de toute possibilité d'obtenir une libération conditionnelle, ce qui rendrait incompressible, même en cas de réclusion criminelle à perpétuité, la peine à laquelle ils ont été condamnés. Il en résulterait également, selon eux, une atteinte à un principe de réinsertion qui découlerait de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et une violation du principe d'individualisation des peines et du principe de sauvegarde de la dignité humaine. L'une des parties requérantes dénonce également les différences de traitement inconstitutionnelles qui seraient ainsi instaurées entre les condamnés étrangers selon la nature de l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés et selon qu'ils font ou non l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'interdiction du territoire national.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le cinquième alinéa de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale.

– Sur le fond :

5. 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 des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit. 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. À ce titre, il est notamment tenu compte du régime juridique d'exécution de cette peine.

6. L'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion.

7. En application de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale, l'octroi d'une libération conditionnelle à une personne condamnée à une peine privative de liberté pour des faits de terrorisme autres que la provocation, l'apologie ou l'entrave au blocage de sites internet terroristes est subordonné, lorsqu'elle n'est pas assortie d'un placement sous surveillance électronique mobile, à l'exécution préalable, à titre probatoire, d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique pendant une période d'un an à trois ans. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que ces dispositions font obstacle, pour les condamnés étrangers sous le coup d'une décision d'éloignement du territoire, telle qu'une expulsion ou une interdiction du territoire français, à toute mesure de libération conditionnelle, dès lors que l'exécution de mesures probatoires est incompatible avec la décision d'éloignement du territoire.

8. Dès lors que les dispositions contestées ont pour conséquence de priver les personnes en cause de toute possibilité d'aménagement de leur peine, en particulier dans le cas où elles ont été condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité, elles sont manifestement contraires au principe de proportionnalité des peines.

9. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le cinquième alinéa de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

10. 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.

11. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'indiquer les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de dispenser toutes les personnes condamnées pour certains faits de terrorisme de l'obligation, prévue par le législateur, d'accomplir des mesures probatoires avant de pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 1^{er} juillet 2020 la date de l'abrogation des dispositions contestées.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le cinquième alinéa de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 11 de cette décision.

Article 3. – 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 5 septembre 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 6 septembre 2019.