

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre**  
**des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine**

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de l'Assemblée nationale de la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine. Il a également été saisi d'un recours de plus de soixante sénateurs puis d'un recours de plus de soixante députés contre cette loi. Cette saisine et ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**1. Sur l'objectif poursuivi par la loi déferée**

La loi déferée poursuit l'objectif de prévenir la réitération d'actes de terrorisme par des personnes déjà condamnées pour de tels actes à des peines d'une certaine gravité et qui représentent une menace pour la sécurité et l'ordre publics du fait de leur adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

Cet objectif s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public (décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, cons. 31).

La loi déferée répond à une préoccupation qui n'est pas seulement conjoncturelle.

Si, comme l'indiquent les travaux parlementaires, le législateur a souhaité que le dispositif qu'il a créé puisse entrer en vigueur rapidement, dans le contexte de la libération imminente d'une centaine de détenus condamnés pour des actes en lien avec le terrorisme islamiste arrivant en fin de peine, il a également considéré qu'il était indispensable que l'autorité judiciaire dispose de manière permanente, en complément des instruments existants et sans pouvoir être cumulée avec eux, d'une mesure de sûreté spécifiquement applicable aux auteurs d'infractions terroristes jugés particulièrement dangereux, prenant effet dès la fin de leur incarcération.

**2. Sur l'atteinte à la liberté individuelle, à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée**

**2.1. Sur les normes de référence**

Les obligations et interdictions susceptibles d'être prononcées sur le fondement de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale, créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, ne reposent pas sur la culpabilité de la personne concernée, mais sur sa particulière dangerosité, appréciée par le juge judiciaire. Elles n'ont pas le caractère d'une peine ou d'une sanction. Il s'agit donc de mesures de sûreté (décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, cons. 14 ; décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 9).

Bien qu'elles ne revêtent pas un caractère punitif, ces mesures doivent néanmoins 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 pas nécessaire. 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. 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. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent par suite être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi (décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 13).

Tel est le cas de la mesure de sûreté créée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée.

## **2.2. Sur le caractère nécessaire de la mesure de sûreté**

### *2.2.1. Sur le critère de « particulière dangerosité »*

Les sénateurs requérants soutiennent que la loi déferée se serait abstenue de définir les critères permettant d'apprécier objectivement l'état de « particulière dangerosité » justifiant l'application de la mesure de sûreté et qu'ainsi, elle ne comporterait pas les garanties écartant tout risque d'arbitraire dans la mise en œuvre de la loi. Les députés requérants font également valoir que la notion de dangerosité, dénuée de fondement scientifique, reposerait sur une part irréductible de subjectivité.

Il sera tout d'abord rappelé que la mesure de sûreté prévue à l'article 706-25-15 du code de procédure pénale ne pourra être ordonnée par la juridiction compétente, et le cas échéant renouvelée, qu'à l'égard de personnes qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :

- i) avoir été définitivement condamnées, par une juridiction pénale, pour avoir commis une ou plusieurs infractions qualifiées d'actes de terrorisme par la loi ;
- ii) s'être vu infliger, à raison de ces faits, une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à cinq ans ou, lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale, une peine d'une durée supérieure ou égale à trois ans ;
- iii) présenter une particulière dangerosité, constatée lors d'un examen intervenant à la fin de l'exécution de la peine ou en vue de la décision de la juridiction compétente statuant sur une demande de renouvellement.

D'une part, et contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, le législateur ne s'est pas abstenu de définir la « *particulière dangerosité* », puisqu'il a lui-même précisé que celle-ci était 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* ».

D'autre part, pour écarter tout risque d'arbitraire dans l'appréciation de ces critères, le législateur a instauré une procédure juridictionnelle qui, dans le respect du principe du caractère contradictoire de la procédure, repose sur une approche pluridisciplinaire de l'état de dangerosité et sur la spécialisation et la professionnalisation des intervenants, et implique

d'objectiver le risque que l'auteur d'une infraction à caractère terroriste continue de faire peser sur la sécurité et l'ordre publics.

Il résulte en effet de la loi déferée qu'aucune mesure de sûreté ne pourra être décidée, sans qu'ait été mise en œuvre une phase préalable d'évaluation d'une durée suffisante.

L'article 706-25-16 du code de procédure pénale, créé par la loi déferée, prévoit à cet égard que la situation des personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure de sûreté est soumise, sur réquisitions du procureur de la République antiterroriste, aux fins d'évaluer leur dangerosité, à la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté prévue à l'article 763-10 du code de procédure pénale.

Cette commission dispose déjà d'une expertise en matière d'évaluation de la dangerosité. Instituée par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, pour évaluer la dangerosité des personnes condamnées à un placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté, dans le cadre de la peine de suivi socio-judiciaire, son champ d'intervention a été étendu par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental et par la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle, à l'évaluation de la dangerosité de condamnés susceptibles de faire l'objet d'une mesure de rétention de sûreté en application de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale, d'une mesure de surveillance judiciaire en application de l'article 723-29 du même code ou, pour les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité ou pour certaines infractions d'une particulière gravité, d'une mesure de libération conditionnelle en application de l'article 730-2 de ce code.

Sa composition permet de croiser les regards sur le cas des personnes dont elle est saisie pour avis. Elle comprend en effet un magistrat judiciaire, président de chambre à la cour d'appel, le préfet de région, préfet de la zone de défense, le directeur interrégional des services pénitentiaires, un expert psychiatre, un expert psychologue, un représentant d'une association d'aide aux victimes et un avocat, membre du conseil de l'ordre. En application de l'article D. 527-3 du code de procédure pénale, lorsque cette commission statue en application de l'article 730-2-1 du même code, c'est-à-dire sur la question de l'octroi d'une libération conditionnelle à une personne condamnée pour acte de terrorisme, elle est complétée par un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie affecté ou ayant été affecté dans un service de police judiciaire spécialement chargé de la lutte contre le terrorisme.

Ce même article prévoit que le représentant d'une association d'aide aux victimes est alors un représentant d'une association d'aide aux victimes d'actes de terrorisme.

Il pourra utilement être prévu par voie réglementaire que la CPMS sera ainsi composée s'agissant de la présente mesure de sûreté.

Une fois saisie, la commission demande le placement de la personne concernée, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité. En pratique, cette mission est dévolue, au sein de l'administration pénitentiaire, au Centre national d'évaluation (CNE), implanté au sein des centres pénitentiaires de Fresnes (94), Réau (77), Lille-Loos-Sequedin (59) et Aix-Luynes (13). Les équipes du CNE sont composées de différents pôles évaluateurs faisant appel à des surveillants pénitentiaires volontaires, des personnels d'insertion et de probation, des psychologues cliniciens et des psychologues du

travail, qui ont accès au dossier individuel du détenu ainsi qu'à son dossier pénal, entrent en relation avec le détenu faisant l'objet de l'évaluation et partagent le fruit de leurs observations.

Le résultat de cette évaluation est ensuite débattu au sein de la commission pluridisciplinaire, avant qu'elle n'adresse à la juridiction régionale de la rétention de sûreté et à la personne concernée son avis motivé, dans lequel elle formule une appréciation sur la dangerosité. La juridiction se prononce alors, au terme d'une procédure contradictoire et d'un débat le cas échéant public, au vu de cette évaluation et au vu des éléments que la personne détenue et son conseil, dont elle est obligatoirement assistée, peuvent faire valoir pour, le cas échéant, réfuter les conclusions de l'évaluation. La décision rendue, qui est susceptible d'un recours en appel devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté, dont la décision peut elle-même être frappée d'un pourvoi en cassation, doit être spécialement motivée, en droit, au regard des critères que mentionne l'article 706-25-15 du code de procédure pénale et, en fait, au regard des conclusions de l'évaluation et de l'avis de la commission pluridisciplinaire.

Concrètement, il appartiendra à la juridiction saisie de relever, dans sa décision, à partir de l'évaluation préalable, de l'avis motivé de la commission pluridisciplinaire, du dossier individuel du détenu, du résultat des mesures d'instruction qu'elle aura le cas échéant décidées et de tous autres documents qui pourraient lui être communiqués à l'initiative du procureur de la République antiterroriste, de la personne intéressée et de son conseil, les éléments de fait précis, circonstanciés et actuels, établissant de façon objective la particulière dangerosité : discours de haine tenu à l'égard de la France ou de ses institutions, menaces proférées contre des agents publics, tentatives d'endoctrinement de codétenus, pratique radicale de la religion et prosélytisme, maintien de lien avec des détenus ou d'autres personnes connues pour leur radicalisation ou leur participation à des actes de terrorisme, expression du souhait de rejoindre un théâtre de combat de groupements terroristes, consultation sur internet de sites terroristes, diffusion sur les réseaux sociaux d'écrits, d'images ou de vidéogrammes relatifs à des actes ou mouvements terroristes, envois de fonds à des associations suspectes de financement du terrorisme, etc.

Enfin, si la loi déférée n'impose pas qu'une expertise médicale soit systématiquement ordonnée, à la différence de ce que prévoit l'article 706-53-13 du code de procédure pénale pour la rétention de sûreté, la procédure d'évaluation pluridisciplinaire ne néglige pas l'existence d'éventuels troubles de la personnalité. Ainsi qu'il a été dit, la commission pluridisciplinaire comprend un expert psychiatre et un expert psychologue et le service spécialisé chargé de l'évaluation de la dangerosité fait appel à des psychologues cliniciens. En outre, le président de la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut procéder à toutes mesures d'instruction qu'il jugerait utile, en vertu des dispositions de l'article R. 53-8-40 du code de procédure pénale, notamment à une expertise médicale, laquelle pourrait au demeurant être sollicitée par la personne concernée ou son conseil. Surtout, comme le montre la statistique indiquant que 20% des personnes inscrites au FSPRT (fichier de signalement pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste) sont identifiées comme ayant des troubles psychiques, le passage à l'acte terroriste n'est pas seulement déterminé par ce type de troubles et renvoie, très fréquemment, à des facteurs criminologiques tels que l'adhésion à certaines idéologies, thèses ou croyances religieuses. Enfin, il sera observé que l'obligation de recourir à une expertise médicale en matière de rétention de sûreté est justifiée par la définition que l'article 706-53-13 du code de procédure pénale donne de la dangerosité au sens et pour l'application de ces dispositions, car elle dépend du constat que la personne en cause « *souffre d'un trouble grave de la personnalité* ».

Il résulte de ce qui précède que le législateur, qui a défini lui-même les critères concourant à identifier la particulière dangerosité d'un détenu condamné pour des actes de

terrorisme et institué une procédure adaptée à l'examen de ces critères, a entouré le dispositif qu'il a créé de garanties propres à exclure tout risque d'arbitraire.

*2.2.2. Sur l'articulation de la mesure de sûreté avec d'autres dispositifs*

Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que la mesure de sûreté créée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée serait inutile, ou à tout le moins que son utilité serait limitée, en raison des nombreuses prérogatives dont les autorités administrative et judiciaire disposent déjà pour prononcer une peine de suivi socio-judiciaire, soumettre les personnes visées à des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ou leur imposer les obligations résultant de l'enregistrement de leur identité au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT). Ils font valoir que ces différents dispositifs auraient permis de répondre à l'objectif poursuivi, sans qu'il soit utile de légiférer à nouveau, et reprochent à la loi déferée de complexifier les dispositifs de lutte contre le terrorisme.

En premier lieu, il sera observé qu'il résulte des termes mêmes du V de l'article 706-25-15 créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée qu'il ne saurait y avoir de cumul entre, d'une part, la mesure de sûreté que cet article institue et, d'autre part, la peine de suivi socio-judiciaire prévue par l'article 421-8 du code pénal, la mesure de surveillance judiciaire prévue à l'article 723-29 du code de procédure pénale, la mesure de surveillance de sûreté prévue à l'article 706-53-19 de ce code et la rétention de sûreté prévue à son article 706-53-13. De même, la mesure de sûreté ne pourra être prononcée que si les obligations imposées dans le cadre de l'inscription au FIJAIT apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission d'actes de terrorisme et si, plus généralement, elle apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive.

En deuxième lieu, eu égard à la menace grave que des personnes déjà condamnées pour des actes de terrorisme, lorsqu'elles présentent une particulière dangerosité liée à un risque élevé de récidive, font peser sur l'ordre public, le législateur a jugé nécessaire, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de créer une nouvelle mesure de sûreté appelée à compléter des dispositifs existants dont il sera démontré qu'ils ne répondent qu'imparfaitement à l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne la peine de suivi socio-judiciaire, il est souligné, ainsi que les sénateurs requérants l'indiquent eux-mêmes, que celle-ci n'a été rendue applicable aux auteurs des infractions définies aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal que par 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. Conformément au principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère et aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 112-1 du code pénal, cette peine ne peut donc être légalement prononcée que pour des faits commis à compter du 5 juin 2016, date d'entrée en vigueur de cette loi. Les dispositions de la loi du 3 juin 2016 rendant applicable la peine de suivi socio-judiciaire aux auteurs d'infractions terroristes ne constitue donc pas une réponse utile dans l'immédiat. En outre, à plus long terme, l'existence de la peine de suivi socio-judiciaire ne disqualifie pas, par elle-même, l'institution par le législateur de la mesure de sûreté prévue à l'article 706-25-15 du code de procédure pénale, alors même que les obligations qu'elle comporte recouperaient en large part celles qui sont applicables dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire et alors même que l'un et l'autre dispositif répondent à l'objectif d'amoinrir le risque de récidive. En effet, la cour d'assises ou le tribunal correctionnel appelé à statuer sur des actes de terrorisme pourrait estimer, à la date à laquelle cette juridiction statue, qu'un suivi socio-judiciaire n'est pas utile et que cette peine n'a pas lieu d'être prononcée, la peine de réclusion ou d'emprisonnement suffisant. Néanmoins, l'évolution inquiétante du condamné au cours de sa détention, dûment

constatée selon la procédure qui a été rappelée, pourrait rendre nécessaire qu'une mesure de sûreté soit prononcée à son encontre à la fin de sa peine.

La mesure de surveillance judiciaire prévue à l'article 723-29 du code de procédure pénale, bien qu'elle puisse comporter de très nombreuses obligations en termes de surveillance et d'assistance, ne constitue pas non plus une réponse suffisante, eu égard au champ d'application de cette mesure de sûreté et à sa durée. D'une part, elle ne peut être ordonnée par le tribunal de l'application des peines qu'à l'égard d'une personne qui a été condamnée à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru ou d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour un crime ou un délit commis une nouvelle fois en état de récidive légale. Or les cas de double récidive légale sont évidemment très rares en matière d'infractions terroristes, compte tenu de la lourdeur des peines prononcées, et l'introduction tardive de la peine de suivi socio-judiciaire pour les auteurs de ces infractions prive cette mesure d'intérêt dans un premier temps. D'autre part, la durée de la surveillance judiciaire ne peut excéder celle correspondant au crédit de réduction de peine et aux réductions de peines supplémentaires dont le détenu a bénéficié. Ainsi, indépendamment de la suppression, par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, des crédits de réduction de peine mentionnés à l'article 721 du code de procédure pénale pour les auteurs d'infractions à caractère terroriste, la durée d'une surveillance judiciaire, hors réductions de peine supplémentaires, lesquelles n'ont vocation à s'adresser qu'aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, n'est que de 11 mois pour une peine d'emprisonnement ferme de 5 ans, 21 mois pour une peine de 10 ans d'emprisonnement, et 3 ans et 5 mois pour une peine de 20 ans de réclusion, ces durées étant toutes nettement inférieures à la durée maximale de la mesure de sûreté créée par la loi déferée.

En ce qui concerne l'inscription au FIJAIT, il est manifeste que le nombre et la variété des obligations résultant de cette inscription sont très réduits. En vertu de l'article 706-25-7 du code de procédure pénale, les personnes intéressées sont seulement tenues à l'obligation de justifier de leur adresse et des éventuels changements d'adresse, de déclarer tout déplacement à l'étranger quinze jours au plus tard avant ce déplacement ou, si la personne réside à l'étranger, de déclarer tout déplacement en France dans le même délai. Aucune interdiction de paraître en certains lieux ou de fréquenter certaines personnes ne peut, par exemple, être ordonnée du seul fait d'un enregistrement dans ce fichier.

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévues aux articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure sont également prises, par le ministre de l'intérieur, pour « *prévenir la commission d'actes de terrorisme* », lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une personne constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et que cette personne soit entre en relation habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. Toutefois, à la différence de ces mesures de police, l'application de la mesure de sûreté prévue par la loi déferée est subordonnée au constat que la personne concernée a fait l'objet d'au moins une condamnation pénale pour des actes de terrorisme. Il est ensuite observé que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, décidées par le ministre de l'intérieur, sont d'une durée beaucoup plus courte, celles-ci ne pouvant en effet excéder, renouvellement compris, une durée de 12 mois. Il est souligné qu'en pratique, 71 % des mesures prises sur le fondement des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ne sont pas prolongées après 6 mois. En outre, ces mesures ne seront applicables, en vertu des dispositions du II de l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant

la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, que jusqu'au 31 décembre 2020 – une prorogation jusqu'au 31 juillet 2021 étant prévue par le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, en cours d'examen par le Parlement. Enfin, le législateur a jugé plus adapté, s'agissant de personnes sortant de détention, de maintenir un suivi par le juge de l'application des peines plutôt que de basculer dans un régime de contrôle administratif.

Il résulte de ce qui précède que la mesure de sûreté créée par la loi déferée répond à un besoin qui n'est pas satisfait par les textes en vigueur. Eu égard à la particulière gravité des enjeux liés à la prévention de la récidive d'actes de terrorisme, cette utilité ne saurait en outre être qualifiée de « marginale ».

C'est donc à tort que les sénateurs requérants invoquent les décisions par lesquelles vous avez jugé que certaines incriminations pénales en matière de lutte contre le terrorisme, tels que les délits de consultation de sites terroristes ou de recel d'apologie du terrorisme, portaient une atteinte non nécessaire à la liberté d'expression ou de communication, au motif que les autorités administrative et judiciaire disposent, indépendamment de ces incriminations, de nombreuses prérogatives, non seulement pour contrôler les services de communication au public en ligne provoquant au terrorisme ou en faisant l'apologie et réprimer leurs auteurs, mais aussi pour surveiller une personne consultant ces services et pour l'interpeller et la sanctionner lorsque cette consultation s'accompagne d'un comportement révélant une intention terroriste, avant même que ce projet soit entré dans sa phase d'exécution.

En tout état de cause, à supposer même que l'application de la mesure de sûreté créée par la loi déferée ne soit nécessaire que dans un nombre limité de cas pour lesquels aucune autre mesure existante ne pourrait être mise en œuvre, cette seule circonstance est par elle-même sans influence sur la conformité de la loi à la Constitution.

*2.2.3. Sur l'existence d'une prise en charge au cours de la détention tendant à amoindrir le risque de récidive à l'issue de la peine*

L'article 706-25-15 du code de procédure pénale que crée l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée prévoit, à son I, que la mesure de sûreté peut comporter les obligations suivantes : « 5° *Etablir sa résidence en un lieu déterminé* » et « 12° *Respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté ; cette prise en charge peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel la personne concernée est tenue de résider* ».

Aucune de ces obligations n'a pour objet ou pour effet de priver la personne qui en fait l'objet de sa liberté d'aller et de venir en la contraignant à ne pas s'absenter de son lieu de résidence. Elles impliquent seulement que la personne concernée dispose d'un lieu de résidence fixe, celui-ci pouvant correspondre à un hébergement qui lui est fourni dans le cadre de l'obligation mentionnée au 12°.

Par suite, ces mesures particulières de sûreté n'ont pas la nature de mesures privatives de liberté.

Il en résulte que le prononcé de ces mesures par la juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris ou le tribunal pour enfants de Paris ne saurait être subordonné à la condition, posée par votre décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 en ce qui concerne la rétention de sûreté, mesure privative de liberté reposant sur le maintien d'une personne condamnée après

l'expiration de sa peine dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, que le condamné ait pu, pendant l'exécution de sa peine, bénéficier d'une prise en charge destinée à atténuer sa dangerosité.

### **2.3. Sur le caractère adapté de la mesure de sûreté**

Les sénateurs requérants soutiennent que la mesure de sûreté instituée par la loi déferée n'est pas adaptée, en ce qu'elle laisse en dehors de son champ les personnes qui, tout en étant prévenues ou condamnées pour des crimes ou délits de droit commun, sont identifiées comme radicalisées et constitueraient une menace identique pour l'ordre public et en ce qu'elle ne favoriserait pas la réinsertion sociale des personnes concernées, alors qu'il s'agit d'un gage de prévention de la récidive.

#### *2.3.1. Sur le champ d'application de la mesure*

Pour déterminer si une mesure portant atteinte à une liberté fondamentale est adéquate, il convient de vérifier qu'elle est adaptée au but poursuivi par le législateur, au regard notamment de son champ d'application personnel (décision n° 2008-562 DC du 21 févr. 2008, cons. 14 à 16).

En l'espèce, ainsi qu'il a été dit, la loi déferée poursuit l'objectif spécifique de prévenir la récidive par les personnes condamnées pour des infractions à caractère terroriste pour lesquelles ce risque est jugé très élevé. Il sera démontré que le champ d'application de la mesure de sûreté prévue au I de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale est en rapport direct et pertinent avec cet objectif.

En premier lieu, la mesure s'adresse à des personnes détenues qui ont déjà été condamnées par les juridictions répressives pour avoir commis des actes de terrorisme, c'est-à-dire des faits intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, à l'exclusion des infractions d'apologie du terrorisme ou de provocation à la commission d'actes de terrorisme et des faits d'entrave intentionnelle au blocage des sites faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme.

En deuxième lieu, les personnes visées doivent avoir été condamnées à une peine d'emprisonnement au moins en partie ferme de cinq années minimum, ou trois années si elles ont été condamnées en état de récidive légale.

En troisième lieu, peuvent seules faire l'objet de la mesure de sûreté instituée par la loi déferée les personnes pour lesquelles il est établi, à l'issue d'un examen de leur situation intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

La combinaison de ces trois critères (existence d'un antécédent au moins de condamnation pénale pour des actes de terrorisme, gravité de la condamnation prononcée à raison de ces faits, particulière dangerosité établie dans le cadre de la procédure qui a été rappelée) permet de s'assurer que la mesure de sûreté prévue au I de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale est en adéquation avec la finalité de la prévention de la récidive.



*2.3.2. Sur l'office de la juridiction saisie*

La juridiction compétente pour prononcer la mesure de sûreté, qui est soit la juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris, soit le tribunal pour enfants de Paris, dispose d'une plénitude de juridiction. Elle n'est pas liée par l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et il lui est loisible de fonder son appréciation sur d'autres éléments, résultant par exemple de mesures d'instruction qu'elle aurait ordonnées. La juridiction peut donc prononcer une mesure de sûreté contre l'avis de la commission et, à l'inverse, refuser de prononcer une telle mesure malgré l'avis de la commission.

Dans tous les cas, il lui appartient de statuer par un jugement rendu après une procédure contradictoire et, si le condamné le demande, après avoir tenu une audience publique, au cours de laquelle elle entend le procureur de la République antiterroriste ou son représentant, la personne concernée et son avocat. La décision qu'elle rend doit être spécialement motivée au regard des conclusions de l'évaluation par le service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et de l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, ainsi que des conditions mentionnées au V de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale, qui visent à établir le caractère strictement nécessaire de la mesure de sûreté.

En cours d'exécution de la mesure de sûreté, la juridiction peut être saisie à tout moment<sup>1</sup>, sur réquisitions du procureur de la République antiterroriste ou de la personne concernée, d'une demande de mainlevée de la mesure de sûreté ou de modification des obligations que cette mesure comporte.

Si le procureur de la République antiterroriste ne requiert pas le renouvellement de la mesure de sûreté, celle-ci ne peut pas être prolongée.

Dans le cas où la juridiction est saisie de réquisitions tendant au renouvellement, pour une nouvelle durée d'un an, d'une mesure de sûreté précédemment ordonnée ou renouvelée, il lui appartient d'abord de solliciter l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté. Le décret en Conseil d'Etat auquel renvoie l'article 706-25-21 du code de procédure pénale, créé par la loi déferée, pourra préciser, comme en matière de surveillance de sûreté, au vu de quels éléments la commission rendra son avis.

La juridiction ne pourra par ailleurs fonder une éventuelle décision de renouvellement en considération exclusivement des faits ayant motivé la décision initiale d'ordonner la mesure de sûreté ou le dernier renouvellement, mais devra se déterminer à partir des faits et comportements constatés depuis sa dernière décision, établissant la persistance de l'état de particulière dangerosité de la personne intéressée. Ces éléments peuvent résulter du suivi assuré par le juge de l'application des peines, par le service pénitentiaire d'insertion et de probation et, le cas échéant, par l'établissement assurant la prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique mentionnée au 12° du I de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale, mais aussi d'éléments nouveaux ou complémentaires que le procureur de la République antiterroriste pourrait porter à la connaissance de la juridiction. En cas de renouvellement de la mesure, il appartiendra en outre à la juridiction de se prononcer sur la nécessité de chacune des obligations ou interdictions imposées à la personne concernée, en tenant compte de la personnalité de cette dernière et des risques qu'elle présente.

---

<sup>1</sup> Il peut être rappelé qu'en application de l'article 706-53-17 du code de procédure pénale, auquel le nouvel article 706-25-17 fait référence, la personne concernée doit attendre un délai de trois mois à compter de la décision définitive instituant la mesure de sûreté avant de formuler une telle demande, et en cas de rejet d'une précédente demande de mainlevée, elle doit attendre un délai de trois mois avant de pouvoir formuler une nouvelle demande.

Enfin, il appartiendra à la juridiction saisie, et le cas échéant, au cours de l'exécution de la mesure, au juge de l'application des peines, dans le cadre du pouvoir d'adaptation qui lui est reconnu, de tenir compte dans la détermination des personnes et des lieux dont la fréquentation est interdite, des liens familiaux de la personne intéressée et de s'assurer de la conciliation de ces mesures avec son droit de mener une vie familiale normale.

### *2.3.3. Sur les obligations que la mesure de sûreté peut comporter*

La mesure de sûreté créée par la loi déferée peut comporter tout ou partie des obligations ou interdictions mentionnées aux 1° à 12° du I de l'article 706-25-15, ainsi que le placement sous surveillance électronique mobile mentionné au II de cet article.

Ces différentes mesures, qui peuvent se cumuler entre elles, relèvent de trois catégories différentes.

La première est celle des mesures qui tendent à garantir la représentation de la personne et à maintenir sur celle-ci un contrôle étroit (obligation de répondre aux convocations judiciaires et de police, obligation de fixer sa résidence, obligation de prévenir de ses changements d'emploi ou de résidence, obligation de demander l'autorisation du juge pour quitter le territoire national).

La deuxième catégorie répond plus spécifiquement à l'objectif de prévenir de nouveaux passages à l'acte (ne pas porter une arme, interrompre certaines relations, s'abstenir de fréquenter certains lieux, ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice de laquelle l'infraction à caractère terroriste avait été commise).

Enfin, la troisième catégorie de mesures a une visée plus éducative et tend à favoriser la réinsertion sociale (exercer une activité professionnelle ou suivre une formation, se soumettre à une prise en charge sanitaire ou psychologique).

Toutes ces mesures concourent donc, à des niveaux divers, à l'objectif de prévention de la récidive.

En ce qui concerne le placement sous surveillance électronique mobile, il est souligné que cette mesure ne peut concerner que les personnes à l'égard desquelles la juridiction a imposé l'une des obligations mentionnées aux 6° (obtenir l'autorisation du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger), 9° (ne pas entrer en relation avec certaines personnes ou catégories de personnes spécialement désignées) et 10° (s'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés) du I de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale. La surveillance électronique constitue en effet un moyen de s'assurer du respect de ces obligations, ou de constater plus rapidement leur violation. Dans tous les cas, le placement sous surveillance électronique est subordonné au consentement de la personne qui en fait l'objet, sans que son refus soit, en lui-même, constitutif de l'infraction prévue à l'article 706-25-20 du code de procédure pénale, créé par la loi déferée. Lorsque ce placement a été ordonné, l'obligation de présentation périodique aux services de police ou unités de gendarmerie peut être maintenue, mais elle est alors allégée, une seule présentation par semaine pouvant être exigée. Le législateur a en effet considéré, à la lumière notamment des retours d'expérience des services de police et de gendarmerie, que le maintien d'une obligation de présentation périodique auprès de ces services, compte tenu de la relation personnelle directe qu'elle implique, conservait un intérêt pour apprécier d'éventuels changements d'attitude de la personne concernée.

## 2.4. Sur le caractère proportionné de l'atteinte

Les parlementaires requérants soutiennent que les obligations de la mesure de sûreté, qui peuvent se cumuler entre elles, et dont la durée peut atteindre 10 ans, entraveraient d'une façon excessive la liberté de la personne.

### 2.4.1. Sur les conditions auxquelles le prononcé de la mesure est subordonné

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée a défini un champ d'application strictement délimité, reposant sur la combinaison de trois critères : une condamnation définitivement prononcée pour des actes de terrorisme, une peine d'emprisonnement d'un quantum suffisamment important prononcée à raison de ces faits et le constat d'un état de particulière dangerosité.

En ce qui concerne le quantum de la peine prononcée lors de la condamnation pour une infraction à caractère terroriste, le choix a été fait d'une peine d'une durée supérieure ou égale à 5 ans ou, lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale, d'une peine d'une durée supérieure ou égale à 3 ans. Il n'apparaît pas qu'en retenant ces seuils, le législateur aurait commis, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, une erreur manifeste constitutive d'une atteinte inconstitutionnelle à la liberté individuelle. La peine de 5 ans correspond à la moitié du maximum de l'emprisonnement correctionnel. Quant à la peine de 3 ans, elle correspond à l'hypothèse spécifique d'une condamnation prononcée en état de récidive légale, cette circonstance aggravante, relevée par le juge pénal, constituant un indicateur fiable du risque de récidive et de la dangerosité.

En ce qui concerne la nature de l'antécédent pénal, il sera observé, en premier lieu, que le choix de ne prendre en considération que les infractions à caractère terroriste est directement en lien avec l'objectif poursuivi par la loi déferée qui est de prévenir la récidive d'actes de terrorisme par des personnes ayant déjà été condamnées pour ces faits. En outre, ces actes étant en règle générale inspirés par l'adhésion à certaines thèses ou idéologies ou par un sentiment de haine à l'encontre de la France, de ses institutions ou de ses valeurs, ou à l'encontre de certaines confessions religieuses, il n'est pas inadéquat de retenir l'existence d'un premier passage à l'acte terroriste comme critère permettant d'apprécier un risque d'un nouveau passage à l'acte, lorsque l'adhésion à ces thèses ou idéologies ou lorsque ces sentiments perdurent.

En deuxième lieu, le législateur a écarté des infractions qu'il a visées celles qui, bien que figurant au chapitre Ier du titre du II du livre IV du code pénal, relèvent essentiellement du discours, en l'occurrence les délits, mentionnés aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 de ce code, d'apologie du terrorisme ou de provocation à la commission d'actes de terrorisme et d'entrave intentionnelle au blocage des sites faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme.

En troisième lieu, l'ensemble des infractions que le législateur a incluses dans le champ de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale sont d'une gravité avérée. Il en va ainsi, notamment, de l'ensemble des infractions que mentionne l'article 421-1 du code pénal, y compris, par exemple, celle de vol, dès lors que ces infractions sont toutes « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* », ce qui en change fondamentalement la nature car ces infractions traduisent alors l'adhésion à un projet terroriste ou un soutien à ce projet. Il est observé, en outre, que l'ensemble des infractions entrant dans le champ de la mesure déclenche l'application du régime procédural exorbitant du droit commun propre aux infractions à caractère terroriste.

Quant au délit de non-justification de ressources, que l'article 421-2-3 du code pénal punit de 7 ans d'emprisonnement, il constitue un moyen de réprimer des comportements se rattachant au financement du terrorisme et dont la caractérisation suppose tout à la fois d'établir un train de vie ou l'existence de ressources non justifiées et le fait d'être en relations habituelles avec des personnes se livrant à des actes de terrorisme. La condamnation de ce chef est d'une gravité suffisante pour justifier l'application de la mesure de sûreté.

En dernier lieu, il est souligné que le législateur a apporté une garantie supplémentaire en limitant le champ d'application de la mesure aux personnes condamnées à un quantum d'emprisonnement minimal.

#### 2.4.2. *Sur les garanties de procédure*

Ainsi qu'il a été dit au paragraphe 2.2.1., la loi déferée a entouré la procédure tendant au prononcé de la mesure de sûreté de nombreuses garanties propres à écarter tout risque d'arbitraire et à respecter le principe selon lequel la liberté de la personne ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit pas nécessaire.

En outre, elle a elle-même subordonné le prononcé de la mesure de sûreté au constat que celle-ci « *apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive* », afin d'en garantir la proportionnalité.

#### 2.4.3. *Sur la durée de la mesure de sûreté*

La loi déferée prévoit que la mesure de sûreté est ordonnée pour une durée d'un an par la juridiction compétente et renouvelée, le cas échéant, pour la même durée. En outre, pendant l'exécution de la mesure, le juge de l'application des peines peut être saisi pour l'aménager. La juridiction qui l'a prononcée peut quant à elle être saisie, à l'initiative du procureur de la République antiterroriste ou de la personne intéressée, pour modifier les obligations qu'elle a fixées ou en donner mainlevée. Il en résulte que l'autorité judiciaire sera appelée à se prononcer tous les ans et, le cas échéant, plusieurs fois par an, sur la question du maintien de la mesure de sûreté.

La loi déferée a également fixé une limite au nombre de renouvellements successifs. En principe, ce délai butoir a été fixé, en ce qui concerne les condamnés majeurs, à 5 ans. Il est porté au double « *lorsque les faits commis par le condamné constituent un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement* », étant précisé que, sur les 104 détenus pour terrorisme islamiste libérables en 2020 et 2021, 88 sont écroués pour une ou plusieurs infractions punies d'une peine d'au moins 10 ans d'emprisonnement, soit 84% de l'ensemble.

Par la décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, alors qu'était en cause une mesure privative de liberté, vous avez écarté le grief tiré de ce que le renouvellement de la rétention de sûreté sans limitation de durée serait disproportionné en relevant que les conditions procédurales entourant le renouvellement étaient satisfaisantes (cons. 23). Les mêmes motifs justifient au cas présent, alors qu'est seulement en cause une mesure restrictive de liberté, pour laquelle le législateur a au demeurant fixé des délais butoirs, d'écarter le grief tiré de la durée excessive de la mesure, compte tenu des nombreuses garanties entourant la procédure de renouvellement et qui ont été précédemment exposées : exigence de réquisitions du procureur de la République antiterroriste, exigence que la mesure de sûreté soit strictement nécessaire pour prévenir la récidive, renouvellement par une décision juridictionnelle susceptible de recours, évaluation pluridisciplinaire de la situation de la personne à la date du renouvellement,

obligation pour la juridiction compétente d'apprécier l'évolution de la personne depuis sa dernière décision et son éventuelle dangerosité à la date de la décision.

Par ailleurs, si les décisions n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, relatives respectivement aux mesures d'assignation à résidence et d'interdiction de se trouver en relation avec certaines personnes nommément désignées prises sur le fondement respectivement des articles L. 228-2 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure, retiennent que la durée totale cumulée de ces mesures ne saurait excéder, de manière continue ou non, la durée totale cumulée de douze mois, les délais plus longs fixés par la loi déferée apparaissent justifiés en raison de trois différences majeures entre le régime des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et le régime créé par la loi déferée.

Premièrement, la mesure de sûreté instituée par l'article 706-25-15 du code de procédure pénale n'est applicable qu'à des personnes qui ont déjà été condamnées pour des actes de terrorisme, ce qui n'est pas une condition mentionnée par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure. Or l'existence de cet antécédent pénal grave pour des faits en lien avec le terrorisme justifie que la durée des mesures de contrôle soit plus longue qu'à l'égard d'une personne qui n'a jamais été condamnée pour des faits de terrorisme et peut d'ailleurs n'avoir jamais été condamnée pénalement pour une quelconque infraction.

Deuxièmement, si elles peuvent être contestées devant le juge administratif, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance sont décidées par le ministre de l'intérieur, alors que la mesure de sûreté de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale est prononcée par l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle.

Troisièmement, l'application de la mesure de sûreté est subordonnée à la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation approfondie qui n'est nullement exigée pour l'édiction des mesures prévues aux articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, qui reposent essentiellement sur les informations portées à la connaissance du ministre de l'intérieur par les services de renseignement.

Enfin, s'il est mis fin à la mesure de sûreté avant que le délai butoir prévu par l'article 706-25-15 du code de procédure pénale ait été atteint, au motif que la personne ne présente plus une particulière dangerosité, aucune mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ne pourrait alors être ordonnée pour prendre le relais de la mesure de sûreté. En revanche, si la mesure de sûreté va à son terme maximum, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance pourrait être prononcée, mais il est rappelé que la durée de cette mesure est de 12 mois au plus et que 71% des mesures prises sur le fondement des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ne sont pas prolongées après 6 mois. Dans cette hypothèse, au demeurant peu plausible, compte tenu de la durée marginale de la mesure administrative s'ajoutant à la mesure judiciaire, il n'en résulterait aucune atteinte disproportionnée à la liberté individuelle, à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

#### *2.4.3. Sur la situation particulière des condamnés mineurs*

L'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnues par les lois de la République depuis le début du XXe siècle. Ces principes trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour

enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Toutefois, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives. En particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention. Telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs (décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 26).

Lorsqu'il fixe les règles relatives au droit pénal des mineurs, le législateur doit veiller à concilier cette exigence constitutionnelle, ainsi que les exigences résultant des articles 66 de la Constitution et 8 et 9 de la Déclaration de 1789, avec la nécessité de rechercher les auteurs d'infractions et de prévenir les atteintes à l'ordre public, et notamment à la sécurité des personnes et des biens, qui sont nécessaires à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle (décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 28).

En l'espèce, la loi déferée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de justice pénale des mineurs.

En premier lieu, la mesure de sûreté ne pourra être prononcée, à l'égard d'un condamné mineur, que par une juridiction spécialisée, en l'occurrence par le tribunal pour enfants de Paris.

En deuxième lieu, cette juridiction mettra en œuvre les règles procédurales adaptées, applicables aux mineurs délinquants.

En troisième lieu, le législateur a prévu, pour les condamnés mineurs, que la durée totale de la mesure de sûreté ne pourrait excéder 3 ans, ou 5 ans lorsque l'antécédent pénal pour terrorisme constitue un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement.

Sur ce point, la loi déferée doit être interprétée en ce sens que les délais butoirs réduits sont applicables dès lors que la personne concernée a été condamnée à raison de faits commis du temps de sa minorité. Ainsi, la circonstance qu'elle est devenue majeure à la date du renouvellement de la mesure de sûreté ne saurait conduire à lui appliquer les délais de 5 ou 10 ans, lesquels ne sont applicables qu'aux auteurs d'infractions terroristes commises alors qu'ils étaient majeurs.

Il est observé enfin, que le quantum de peine d'emprisonnement requis pour entrer dans le champ d'application du dispositif n'a pas été réduit en ce qui concerne les mineurs.

### **3. Sur le respect du principe de légalité des délits et des peines**

Le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, est inopérant en tant qu'il est dirigé contre l'instauration par la loi déferée d'une mesure de sûreté.

Il est opérant en tant seulement qu'il concerne le délit créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée et codifié à l'article 706-25-20 du code de procédure pénale, punissant de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, pour la personne soumise à une mesure de sûreté en application de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale, de ne pas respecter les obligations auxquelles elle est astreinte. Toutefois, le législateur n'a pas méconnu

l'obligation qu'il tient de l'article 34 de la Constitution 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.

#### **4. Sur le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère**

Les députés requérants soutiennent que l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée méconnaît le principe de non-rétroactivité de la loi pénale nouvelle plus sévère.

Il résulte des dispositions du IV de l'article 706-25-15 du code de procédure pénale, créé par la loi déferée, que la mesure de sûreté pourra être ordonnée à l'égard de personnes libérées à compter de l'entrée en vigueur de la loi et qui auront été condamnées pour des faits commis et en vertu de décisions rendues antérieurement à cette entrée en vigueur.

En principe, le grief tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale nouvelle plus sévère est inopérant s'agissant d'une mesure de sûreté (décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, cons. 15).

Toutefois, par la décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, vous avez jugé que la rétention de sûreté, bien qu'elle ne soit pas une peine ou une sanction, ne pouvait, 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, être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement.

Cette décision ne peut être transposée au cas d'une mesure restrictive de liberté, qui de surcroît n'est pas renouvelable sans limite, eu égard à la moindre importance de l'atteinte à la liberté personnelle qui en résulte.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des saisines n'est de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.