Antiterrorisme : la loi de sûreté censurée

Publication : lundi 10 août 2020 15:52

Le Monde , 10 août 2020

Antiterrorisme : la loi de sûreté censurée

Le Conseil constitutionnel a invalidé le texte, voté fin juillet, qui prévoyait des mesures restrictives de liberté pour des détenus ayant purgé leur peine

Le ministre de la justice, Eric Dupond-Moretti, à l'Assemblée nationale, le 8 juillet. STÉPHANE DE SAKUTIN/AFP

C'est une vraie claque pour la majorité et pour le ministre de la justice, Eric Dupond-Moretti. Le Conseil constitutionnel saisi, avant sa promulgation, de la loi « instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine », a décidé, vendredi 7 août, d'en censurer l'essentiel des dispositions, si ce n'est le cœur. Votée définitivement le 23 juillet par le Sénat et le 27 juillet par l'Assemblée, cette loi prévoyait d'imposer des mesures restrictives de liberté à des sortants de prison condamnés dans des affaires liées au terrorisme islamiste. Ces personnes ayant définitivement purgé leur peine, donc en règle avec la justice, devaient faire l'objet d'une évaluation avant la sortie de prison.

En fonction de leur « particulière dangerosité », la justice aurait pu ordonner des mesures allant de l'obligation de solliciter l'autorisation d'un juge pour changer de travail ou de domicile jusqu'au port d'un bracelet électronique, en passant par l'obligation de pointer trois fois par semaine dans un commissariat ou une gendarmerie. Décidées pour un an, ces mesures étaient renouvelables jusqu'à dix ans maximum après la sortie de prison de l'intéressé.

« Sorties sèches »

La présidente de la commission des lois de l'Assemblée, Yaël Braun-Pivet (La République en marche, LRM) et Raphaël Gauvain, député LRM de Saône-et-Loire, ont rédigé cette proposition de loi avec le plein soutien du gouvernement pour répondre aux demandes des services de renseignement et à l'inquiétude du Parquet national antiterroriste créé il y a tout juste un an. Au Sénat, le président de la commission des lois, Philippe Bas (Les Républicains), avait, de son côté, rédigé une proposition de loi comportant des mesures équivalentes, ce qui a facilité la convergence des deux assemblées.

Selon les chiffres donnés par M. Dupond-Moretti au Sénat le 21 juillet lors de l'examen de ce texte, 21 personnes condamnées pour un délit ou crime terroriste sortiront de prison à l'issue de leur peine en 2020, 62 personnes en 2021 et 50 en 2022. Il s'agit pour l'essentiel de condamnés à des peines comprises entre sept et dix ans pour un délit éloigné de l'acte terroriste lui-même. Ceux, plus rares, condamnés pour crime, ont des peines de réclusion souvent de plusieurs dizaines d'années, voire de perpétuité.

Depuis la loi antiterroriste de 2016, ils ne peuvent plus bénéficier de mesure d'aménagement et de suivi en fin de peine et sont donc l'objet de « sorties sèches ». Jean-François Ricard, le procureur antiterroriste, avait affirmé devant la délégation parlementaire au renseignement, où siègent notamment Mme Braun-Pivet et M. Bas, que ces condamnés représentent la principale menace terroriste des années à venir.

Conscient des risques d'inconstitutionnalité de mesures restrictives de liberté imposées par une sorte de justice préventive, non pas en raison d'une infraction commise mais du risque que la personne en commette une, le Conseil d'Etat avait été consulté en amont. Plusieurs de ses recommandations ont d'ailleurs été suivies par les parlementaires. Le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand (LRM), ainsi que 60 sénateurs et 60 députés de l'opposition de gauche ont néanmoins saisi le Conseil constitutionnel dès la loi votée.

La censure ne porte pas sur le principe de telles mesures. Dans sa décision publiée vendredi, le Conseil constitutionnel souligne, d'une part, qu'elles ne sont ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition. Il réaffirme, d'autre part, que la lutte contre le terrorisme « participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public ». Le législateur était donc « fondé » à décider de mesures destinées à « prévenir la commission d'actes troublant gravement l'ordre public ».

Pour autant, jugent les gardiens de la Constitution, même dépourvue de caractère punitif, toute mesure de sûreté doit respecter le principe résultant de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ». Autrement dit, le législateur doit assurer « la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis ». Aussi, rappellent-ils, les atteintes à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale « doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi ».

Selon l'institution présidée par Laurent Fabius, cette loi « permet d'imposer diverses obligations ou interdictions, le cas échéant de manière cumulative, qui portent atteinte » à ces droits et libertés. « Tel est ainsi le cas de l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé, de l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, jusqu'à trois fois par semaine, de l'interdiction de se livrer à certaines activités, de l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes ou de paraître dans certains lieux, catégories de lieux ou zones et de l'obligation de respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique. »

Autre grief retenu par le Conseil constitutionnel : les durées maximales de ces mesures, de cinq ou dix ans, « s'appliquent en considération de la peine encourue, quel que soit le quantum de la peine prononcée ».

M. Dupond-Moretti avait défendu le texte, assurant qu'il respectait les principes fondamentaux en matière de liberté

Pire, cette mesure de sûreté peut concerner une personne condamnée à une peine assortie d'un sursis simple. Autrement dit pour un délit mineur, en deçà, par exemple, d'une simple velléité de départ en Syrie. De plus, lit-on dans la décision, « alors que la mesure de sûreté ne peut intervenir qu'à l'issue de l'exécution d'une peine d'emprisonnement, il n'est pas exigé que la personne ait pu, pendant l'exécution de cette peine, bénéficier de mesures de nature à favoriser sa réinsertion ».

Dernier motif avancé pour juger inconstitutionnelles ces dispositions, « les renouvellements de la mesure de sûreté peuvent être décidés aux mêmes conditions que la décision initiale, sans qu'il soit exigé que la dangerosité de la personne soit corroborée par des éléments nouveaux ou complémentaires ».

Le seul article de la proposition de loi qui échappe à la censure porte sur une disposition secondaire permettant un suivi sociojudiciaire de ces personnes, une fois leur peine de prison exécutée.

« La protection des Français »

Malgré ce camouflet, Yaël Braun-Pivet veut vite remettre l'ouvrage sur le métier. « Nos appréciations divergent avec le Conseil constitutionnel sur les modalités des mesures, mais nous sommes d'accords sur les principes », assure-t-elle. « Tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'une partie de ces sortants de prisons sont encore dangereux. Je pense que les mesures judiciaires apportaient les meilleures garanties, tout en assurant la protection des Français », note-t-elle, les mettant en balance avec les mesures de surveillance des services de renseignement et celles de police administrative issues de l'état d'urgence.

La proposition de loi n'a guère suscité l'intérêt en dehors de quelques cercles spécialistes, malgré les inquiétudes manifestées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme ou le Conseil national des barreaux. Défendue au Palais Bourbon en juin par Nicole Belloubet, puis en juillet au Palais du Luxembourg par son successeur au ministère de la justice, Eric Dupond-Moretti, elle a fait l'objet d'un examen en procédure accélérée à la demande du gouvernement. Mme Belloubet avait esquissé une seule réserve devant les députés contre le risque de mesures disproportionnées.

« Assurer un suivi électronique permanent d'une personne constitue une mesure particulièrement restrictive de liberté, disproportionnée pour une personne qui a déjà purgé sa peine », avait-elle dit à l'Assemblée le 22 juin.

Très attendu sur ce texte, M. Dupond-Moretti, qui, dans sa vie antérieure d'avocat, s'était opposé à la loi de 2008 sur la rétention de sûreté, a défendu ce texte en assurant qu'il était « équilibré » et respectait les principes fondamentaux en matière de liberté. Le Conseil constitutionnel en a jugé autrement. Le ministre de la justice n'a pas souhaité réagir à cette décision. « M. Dupond-Moretti a été mal inspiré de rompre avec les convictions qu'il défendait auparavant au nom de la nouvelle cause ministérielle qu'il a rejointe », commente Jean-Pierre Sueur, sénateur socialiste du Loiret, signataire du recours contre la loi.

Pour l'universitaire Nicolas Hervieu, l'un des apports de cette « importante décision est de faire porter sur le ministère de la justice une obligation d'engager un processus de réinsertion pour ces personnes détenues, avant d'envisager d'éventuelles mesures de sûreté qui ne devraient être qu'un dernier recours ».

Pour la majorité et le gouvernement, la décision du jour est un second camouflet en quelques semaines sur des questions de respect des libertés fondamentales. Le 18 juin, le Conseil constitutionnel infligeait une censure aussi cinglante et générale à la proposition de loi de la députée LRM Laetitia Avia contre la haine en ligne. Les meilleures intentions du monde ne justifient pas de tordre les principes de l'Etat de droit. ■

JEAN-BAPTISTE JACQUIN

Phoca PDF