

Commentaire de la décision n° 2010-9 QPC du 2 juillet 2010

Section française de l'Observatoire international des prisons

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 mai 2010 par le Conseil d'État¹ d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) présentée pour la Section française de l'Observatoire international des prisons à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir formé contre le décret n° 2008-1129 du 4 novembre 2008 pris pour l'application des dispositions du code de procédure pénale relatives à la rétention de sûreté.

La question porte sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 706-53-21 du code de procédure pénale (CPP). Se posait notamment la question de savoir si le renvoi au pouvoir réglementaire, opéré par cet article, pour déterminer les conditions dans lesquelles s'exercent les droits des personnes faisant l'objet d'une rétention de sûreté et en fixer les limites, méconnaissait la compétence confiée au législateur par l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Dans sa décision du 2 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur cette question, la disposition contestée ayant déjà été déclarée conforme à la Constitution. Dans cette affaire, M. Guy Canivet a informé le président du Conseil constitutionnel, en application de l'article 4 du règlement, qu'il estimait devoir s'abstenir de siéger. Il n'a donc ni assisté à l'audience publique ni participé au délibéré.

I. – Disposition soumise à l'examen du Conseil constitutionnel

L'article 706-53-21 du CPP est issu de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental et concerne spécialement la rétention de sûreté créée par cette loi. L'article 706-53-21 du CPP clôt ainsi le chapitre III du titre XIX (« *De la procédure applicable aux infractions de nature sexuelle et de la protection des mineurs victimes* ») du livre IV (« *De quelques procédures*

¹ CE, 19 mai 2010, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 323930.

particulières ») du CPP (partie législative), chapitre consacré à la rétention de sûreté et à la surveillance de sûreté.

Cet article est devenu, sans modification, l'article 706-53-22 depuis la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale. Il dispose : « *Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et les modalités d'application du présent chapitre.*

« Ce décret précise les conditions dans lesquelles s'exercent les droits des personnes retenues dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, y compris en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de visites, de correspondances, d'exercice du culte et de permissions de sortie sous escorte ou sous surveillance électronique mobile. Il ne peut apporter à l'exercice de ces droits que les restrictions strictement nécessaires aux exigences de l'ordre public.

« La liste des cours d'appel dans lesquelles siègent les juridictions régionales prévues au premier alinéa de l'article 706-53-15 et le ressort de leur compétence territoriale sont fixés par arrêté du garde des sceaux. »

Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé la nature de la rétention de sûreté :

« 3. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale : " La rétention de sûreté consiste dans le placement de la personne intéressée en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel il lui est proposé, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure " ; qu'elle ne peut être prononcée que si la cour d'assises qui a condamné l'intéressé pour l'un des crimes précités a expressément prévu le réexamen de sa situation à la fin de sa peine en vue d'une éventuelle rétention de sûreté, que si cette personne présente " une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elle souffre d'un trouble grave de la personnalité " et, enfin, que si aucun autre dispositif de prévention n'apparaît suffisant pour prévenir la récidive des crimes précités ; qu'aux termes de l'article 706-53-14 : " La situation des personnes mentionnées à l'article 706-53-13 est examinée, au moins un an avant la date prévue pour leur libération, par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté prévue par l'article 763-10, afin d'évaluer leur dangerosité. – À cette fin, la commission demande le placement de la personne, 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 assortie d'une expertise médicale

réalisée par deux experts ; que cette commission ne peut proposer la rétention de sûreté, par un avis motivé, que si elle estime que ces conditions sont remplies ". »

Dans cette même décision, le Conseil a jugé que :

– la rétention de sûreté ne constitue pas une peine mais une mesure de sûreté de sorte qu'elle ne doit pas être contrôlée par le Conseil constitutionnel au regard de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil a toutefois considéré que « *la rétention de sûreté, 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, ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement* » (cons. 10) ;

– la rétention de sûreté porte à la liberté individuelle une atteinte dont le Conseil constitutionnel doit vérifier l'adaptation, la nécessité et la proportionnalité à l'objectif de prévention poursuivi. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a encadré par plusieurs réserves d'interprétation le recours à la rétention de sûreté.

II.– La question posée

– Aux termes de la décision du 19 mai 2010 du Conseil d'État décidant de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel, ce dernier, dans sa décision du 21 février 2008, « *n'a cependant pas expressément examiné la constitutionnalité de cette disposition (art. 706-53-21 CPP) dans les motifs de sa décision* ».

Le Gouvernement soutenait que la disposition devait être regardée comme ayant été déjà jugée par le Conseil constitutionnel. La question posée invitait donc le Conseil constitutionnel à préciser l'interprétation qui doit être donnée du critère fixé à l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, selon lequel une QPC doit, pour pouvoir être renvoyée au Conseil constitutionnel, concerner une disposition qui « *n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* ».

En l'espèce, aucune question de changement des circonstances ne se posait. L'argument n'était d'ailleurs pas même invoqué.

À titre préalable, il convient d'observer que, si, dans sa première décision relative à une QPC, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne lui appartenait pas

de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé que la disposition était applicable au litige au sens du 1^o de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958², un tel raisonnement n'est pas transposable au critère prévu par le 2^o de cet article 23-2. Il appartient bien évidemment au Conseil constitutionnel de statuer sur les difficultés d'interprétation de ses précédentes décisions.

– Que mentionne exactement la décision du Conseil constitutionnel ?

Le considérant 2 de la décision est ainsi rédigé : « *Considérant que le I de l'article 1^{er} de la loi déférée insère, dans le titre XIX du livre IV du code de procédure pénale intitulé : "De la procédure applicable aux infractions de nature sexuelle et de la protection des mineurs victimes", un chapitre III intitulé : "De la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté" composé des articles 706-53-13 à 706-53-21 du code de procédure pénale ; que ces articles prévoient les conditions dans lesquelles une personne peut être placée en rétention de sûreté ou en surveillance de sûreté après l'exécution d'une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour les crimes d'assassinat ou de meurtre, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration commis soit sur une victime mineure, soit sur une victime majeure à condition, dans ce dernier cas, que le crime ait été commis avec certaines circonstances aggravantes.* »

– Les considérants 3, 4 et 5 de la décision décrivent le dispositif de surveillance et de rétention de sûreté, et procèdent à l'analyse des griefs relatifs à la rétention de sûreté.

– L'article 2 du dispositif énonce que, sous certaines réserves, l'article 1^{er} de la loi déférée (ainsi que d'autres articles) n'est pas contraire à la Constitution.

III.– La décision

Dans sa décision du 2 juillet 2010 le Conseil a jugé que l'article 706-53-21 du CPP, devenu son article 706-53-22, a été déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision du 21 février 2008, de sorte qu'il n'y avait pas lieu à procéder à un nouvel examen.

Le Conseil a relevé, en premier lieu, que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi étaient expressément contestées par les requérants, en deuxième lieu, que, dans les considérants 2 et suivants de sa décision du 21 février 2008, il avait

² Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, cons. 6.

« spécialement examiné l'article 1^{er} » de la loi du 25 février 2008 qui insère notamment l'article 706-53-21 dans le code de procédure pénale et, en troisième lieu, que l'article 1^{er} de cette loi était déclaré conforme la Constitution dans le dispositif de la décision du n° 2008-562 DC.

Ce faisant, le Conseil a écarté deux interprétations :

– En premier lieu, il a écarté une interprétation peu sérieuse qui aurait conduit à juger qu'en l'absence, dans les motifs de la décision, d'une déclaration formelle de conformité à la Constitution de l'article 706-53-21 du CPP, cet article est hors du champ du 2° de l'article 23-2 de la loi organique du 7 novembre 1958. Une telle interprétation était exclue dans la mesure où les motifs de la décision du 21 février 2008 ne comportent aucune déclaration formelle de conformité à la Constitution, ni de l'article 1^{er} de la loi déferée, ni d'aucun article inséré dans le code de procédure pénale par cet article 1^{er}. Une telle interprétation eut conduit à la conclusion absurde et contraire à l'article 62 de la Constitution que, au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, le Conseil constitutionnel n'a pas déjà examiné le régime de la rétention de sûreté !

– En deuxième lieu, le Conseil a écarté l'interprétation selon laquelle le 2° de l'article 23-2 ne vise que celles des dispositions ou parties de dispositions examinées par le Conseil constitutionnel sur lesquelles porte la motivation conduisant à la déclaration de conformité à la Constitution.

Une telle interprétation qui pouvait se prévaloir d'arguments de texte aurait cependant conféré à l'expression « *dans les motifs et le dispositif* » de la décision du Conseil constitutionnel une portée différente de celle que le législateur organique a entendu lui donner.

La formule retenue par la loi organique du 10 décembre 2009 a pour but de répondre à l'évolution des méthodes appliquées par le Conseil constitutionnel depuis 1959 dans la rédaction de ses décisions sur les lois ordinaires, afin que cette évolution de la rédaction n'ait pas pour conséquence de faire varier dans le temps la portée de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel.

En effet, entre 1977 et 1991 en particulier, le Conseil a choisi de dire, dans son dispositif qu'il déclare conforme à la constitution « *l'ensemble de la loi déferée* », à la suite du « *considérant balai* »³, sans considération des articles effectivement contestés et analysés dans les motifs de la décision. En dehors de

³ « *Considérant qu'en l'espèce il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen* ». Le considérant équivalent est désormais rédigé comme suit : « *Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution.* »

cette période, on trouve également des dispositifs rédigés de manière générale alors que seulement certaines dispositions de la loi ont été examinées. C'est cette particularité rédactionnelle qui a justifié, dans la loi organique, l'insertion d'une disposition imposant l'appréciation de la portée de la déclaration de constitutionnalité, non seulement par rapport au dispositif, mais encore, pour ces cas là, par rapport aux motifs. L'autorité de la décision ne doit pas porter, en effet, sur des articles de la loi qui n'ont pas été spécialement examinés par le Conseil et pour lesquels il n'y a pas de « brevet de constitutionnalité ».

Les travaux préparatoires de la loi organique du 10 décembre 2009 témoignent que c'est bien ce sens que le législateur a entendu lui donner. Ainsi, dans son rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 29 septembre 2009, M. Portelli écrit que si le Conseil constitutionnel « *conclut aujourd'hui sa décision par un considérant libellé de la manière suivante : "Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune (autre) question de conformité" après avoir indiqué la conformité ou non à la Constitution des seuls articles examinés par lui, il n'en a pas toujours été ainsi par le passé, le Conseil constitutionnel accordant une sorte de brevet de constitutionnalité à la loi en estimant, dans le dispositif, que la loi, examinée dans son ensemble, n'était pas contraire à la Constitution* ».

S'agissant, en l'espèce, d'une décision rendue en 2008, le dispositif ne porte que sur les articles expressément examinés par le Conseil constitutionnel.

Depuis 1993, en effet, le dispositif des décisions ne mentionne que les articles de la loi déferée expressément soumis au Conseil ou qu'il a soulevés d'office⁴. Ainsi, le fait que le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'article 1^{er} de la loi du 25 février 2008 dans les motifs de la décision n° 2008-562 DC et qu'il l'a déclaré conforme à la Constitution dans son dispositif satisfait à l'exigence prévue par le 2° de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. L'ensemble de cet article a été spécialement examiné par le Conseil et déclaré conforme. Selon l'article 62 de la Constitution, la décision précitée revêt donc, au sujet de la disposition contestée, l'autorité de la chose jugée. C'est ce que rappelle la décision n° 2009-595 DC rendue au sujet de la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (cons. 13⁵). Comme il

⁴ Voir M. Guillaume, « La question prioritaire de constitutionnalité », intervention du 19 février 2010, site internet du Conseil, 2.2.

⁵ « *Considérant, en premier lieu, que les trois conditions qui déterminent la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité ne méconnaissent pas l'article 61-1 de la Constitution ; que la condition prévue par le 2° de l'article 23-2 est conforme au dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution qui dispose : " Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles " ; qu'en réservant le cas du " changement des circonstances ", elle conduit à ce qu'une disposition législative déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel soit de nouveau soumise à son examen lorsqu'un tel réexamen est justifié par les changements intervenus, depuis la précédente décision, dans les normes de*

est écrit dans le commentaire aux *Cahiers* de cette décision, « *en principe, lorsque le Conseil constitutionnel écarte dans les motifs un grief invoqué contre une disposition législative, il la déclare conforme à la Constitution dans son intégralité* ». Contesté à plusieurs titres, mais tous les griefs ayant été rejetés, l'article 1^{er} de la loi du 25 février 2008 a donc été déclaré conforme à la Constitution en son entier et sa constitutionnalité ne peut plus être contestée, en principe, même sur le fondement d'un autre grief, à l'exception du « *changement des circonstances* ».

constitutionnalité applicables ou dans les circonstances, de droit ou de fait, qui affectent la portée de la disposition législative critiquée ».