



Commentaire

Décision n° 2021-958 QPC du 17 décembre 2021

M. Théo S.

(Maintien de la compétence des juridictions spécialisées en matière d'infractions terroristes en cas de requalification des faits)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 octobre 2021 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1339 du 6 octobre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Théo S. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 706-19 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

Dans sa décision n° 2021-958 QPC du 17 décembre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la première phrase de l'article 706-19 du CPP, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – La compétence nationale des juridictions parisiennes en matière d'infractions terroristes

* Afin de tenir compte de la gravité et de la complexité des affaires de terrorisme ainsi que de leurs enjeux sur le plan de la sécurité nationale, la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État a institué un régime procédural et des règles de compétence juridictionnelle propres aux infractions terroristes¹. Elle a, en particulier, attribué une compétence nationale au procureur de la République, au juge d'instruction, au tribunal

¹ Elle a ainsi créé, au livre IV du CPP, un titre XV alors intitulé « *Des infractions en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » et composé des articles 706-16 à 706-25.

correctionnel et à la cour d'assises² de Paris pour la poursuite, l'instruction et le jugement de ces infractions³.

Cette spécialisation des juridictions parisiennes permet de regrouper le traitement de procédures nécessitant une expertise et des moyens spécifiques, dans le but d'assurer la cohérence et l'efficacité de leur prise en charge.

Elle a été renforcée avec la création, par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, du parquet national antiterroriste, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Placé auprès du tribunal judiciaire de Paris mais distinct du parquet de Paris, ce parquet spécialisé exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire national. L'objectif poursuivi par le législateur est « *de disposer d'une véritable "force de frappe judiciaire antiterroriste" en créant un ministère public dédié à la lutte contre le terrorisme et disposant de moyens particuliers pour se consacrer à ce contentieux spécifique* »⁴.

* Ainsi, selon l'article 706-17 du CPP dans sa rédaction actuellement en vigueur, le procureur de la République antiterroriste, le juge d'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris (et, pour les mineurs, le procureur de la République antiterroriste, le juge d'instruction, le juge des enfants, le tribunal des enfants et la cour d'assises des mineurs de Paris) sont compétents pour connaître « *des infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16* », à savoir :

- les actes de terrorisme incriminés par les articles 421-1 à 421-6 du code pénal, ainsi que les infractions connexes (premier alinéa de l'article 706-16) ;
- les actes de terrorisme commis à l'étranger lorsque la loi française est applicable ou que ces actes ont été commis par les membres des forces armées françaises ou à l'encontre de celles-ci (deuxième et troisième alinéas de l'article 706-16) ;

² Composée spécialement uniquement de magistrats professionnels en application de l'article 706-25 du CPP.

³ Article 706-17 du CPP.

⁴ Selon les termes de l'étude d'impact de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, qui souligne en outre que « *Le nombre croissant des procédures liées aux départs de ressortissants français sur la zone irako-syrienne, notamment des chefs d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et d'entreprise individuelle terroriste, et la multiplication des projets terroristes sur le territoire national ont en effet démontré la nécessité :*

- de maintenir au plus haut niveau la spécialisation des magistrats ayant à traiter ces affaires ;

- d'assurer une plus grande disponibilité du procureur de la République afin de lui permettre de se consacrer entièrement à la supervision de ce contentieux qui se traduit par la direction d'enquêtes particulièrement lourdes, le développement de liens étroits avec les parquets locaux et les services du renseignement, l'instauration de relations d'entraide soutenues aux niveaux européen et international et la gestion de la communication avec les médias ».

- les infractions prévues à l'article 706-25-7 du CPP en cas de non-respect des obligations qui résultent de l'inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (quatrième alinéa de l'article 706-16) ;
- les infractions commises en détention par les personnes détenues, prévenues, condamnées, recherchées dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen ou réclamées dans le cadre d'une extradition pour des actes de terrorisme incriminés par les articles 421-1 à 421-6 du code pénal (cinquième alinéa de l'article 706-16) ;
- lorsqu'elles sont commises par ces mêmes personnes, les infractions d'évasion, les infractions d'association de malfaiteurs ayant pour objet la préparation de l'une de ces infractions d'évasion, certaines infractions à la législation sur les étrangers et les infractions relatives aux mesures d'interdiction de sortie du territoire (sixième alinéa de l'article 706-16).

* Cette attribution de compétence au profit des juridictions parisiennes résulte ainsi de l'article 706-17 du CPP qui précise que, pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions précitées, les juridictions parisiennes exercent « *une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des articles 43, 52 et 382* » du même code. Ces articles édictent les règles de droit commun relatives à la compétence territoriale du procureur de la République⁵, du juge d'instruction⁶ et du tribunal correctionnel⁷.

Présentée comme concurrente, cette compétence s'apparente plutôt, dans les faits, à une compétence exclusive des autorités de poursuite, d'instruction et de jugement parisiennes. En effet, la circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme expose en ces termes les principes devant régir l'articulation de la réponse judiciaire en cas d'attentat terroriste commis sur le territoire national : « *La compétence concurrente de la juridiction parisienne est une compétence supplémentaire et facultative qui, à la différence d'une compétence exclusive, permet aux parquets territoriaux de diligenter les premiers actes d'enquête. En dehors des infractions de provocation directe à des actes de terrorisme ou d'apologie publique*

⁵ L'article 43 du CPP dispose que : « *Sont compétents le procureur de la République du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, celui du lieu d'arrestation d'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause* ».

⁶ L'article 52 du CPP prévoit notamment que : « *Sont compétents le juge d'instruction du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, celui du lieu d'arrestation d'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause et celui du lieu de détention d'une de ces personnes, même lorsque cette détention est effectuée pour une autre cause* ».

⁷ L'article 382 du CPP prévoit notamment que : « *Est compétent le tribunal correctionnel du lieu de l'infraction, celui de la résidence du prévenu ou celui du lieu d'arrestation ou de détention de ce dernier, même lorsque cette arrestation ou cette détention a été opérée ou est effectuée pour une autre cause* ».

de tels actes, les parquets territoriaux n'ont cependant pas vocation à engager ou conduire des enquêtes ouvertes sur une qualification terroriste. / La compétence parisienne apparaît ainsi comme une compétence exclusive de fait. La compétence concurrente se distingue en outre d'une compétence conjointe qui permettrait à des procureurs de la République d'exercer simultanément leurs prérogatives »⁸.

Ainsi, dès qu'il est avisé de la commission sur son ressort d'un acte pouvant revêtir une qualification terroriste, le procureur de la République « local » doit se rapprocher du parquet national antiterroriste – auparavant le procureur de la République de Paris –, qui décidera s'il entend ou non se saisir de ces faits et qui, dans l'affirmative, assurera seul la direction de l'enquête.

L'objectif de ces règles de compétence territoriale dérogoires au droit commun est de permettre que, lorsque les infractions sont de nature terroriste, le dessaisissement au profit des juridictions parisiennes intervienne le plus en amont possible de la procédure, dans un souci d'efficacité et de coordination de l'action publique.

2. – Les règles de compétence en cas d'évolution de la qualification des faits

Dans un certain nombre de cas, le caractère terroriste de l'infraction est retenu ou, au contraire, écarté au cours de l'instruction préparatoire – cette étape étant obligatoire en matière criminelle et privilégiée pour les délits terroristes –, voire au stade du jugement de l'affaire. Ce sont les articles 706-18 à 706-22 du CPP qui régissent ces situations, en organisant les conditions soit du dessaisissement soit du maintien de la compétence de la juridiction initialement saisie.

* En premier lieu, il se peut que, au cours de l'instruction préparatoire, des investigations nouvelles viennent établir la nature terroriste de l'infraction, initialement poursuivie sous une autre qualification, et que les premières constatations effectuées par les services de police sous l'autorité du parquet n'avaient pas permis de caractériser. En ce cas, l'article 706-18 du CPP prévoit que le procureur de la République près le tribunal judiciaire localement saisi peut « *requérir le juge d'instruction de se dessaisir au profit de la juridiction d'instruction de Paris* ». En revanche, ni le magistrat instructeur, ni la personne mise en examen, ni la partie civile ne peuvent prendre l'initiative de ce dessaisissement.

⁸ Circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme – Commission d'attentat(s) sur le territoire national, coordination de la réponse judiciaire, NOR JUSD1531771C, BOMJ n° 2015-12 du 31 décembre 2015.

Le juge d'instruction doit rendre son ordonnance huit jours au plus tôt et un mois au plus tard après que les parties ont été avisées de ces réquisitions et invitées à faire connaître leurs observations.

Conformément à l'article 706-22 du CPP, le ministère public, la partie civile et la personne mise en examen disposent d'un délai de cinq jours, à compter de la notification de cette ordonnance, pour former un recours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation contre la décision de dessaisissement ou de refus de dessaisissement prise par le juge d'instruction. Si ce dernier n'a pas rendu son ordonnance dans le délai d'un mois, le ministère public peut également saisir directement la chambre criminelle de la Cour de cassation. Celle-ci doit, dans tous les cas, désigner le juge d'instruction chargé de poursuivre l'instruction dans un délai de huit jours.

* En second lieu, il se peut, à l'inverse, que le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel de Paris, initialement saisis en raison de la nature supposée terroriste des infractions commises, considèrent que cette qualification ne peut être retenue.

Les règles de détermination de la juridiction compétente en pareille hypothèse ont récemment évolué :

– avant l'adoption de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, l'article 706-19 du CPP prévoyait que, lorsqu'il estimait que les faits dont il était saisi ne constituaient pas une infraction entrant dans le champ de l'article 706-16 du même code, le juge d'instruction parisien devait se déclarer incompétent, soit sur requête du procureur de la République antiterroriste, soit, après avis de ce dernier, d'office ou sur requête des parties.

De la même manière, conformément à l'article 706-20 du CPP, le tribunal correctionnel de Paris (ou, pour les mineurs, le tribunal des enfants de Paris) qui constatait que les faits dont il était saisi n'étaient pas en relation avec une entreprise terroriste devait renvoyer le ministère public à mieux se pourvoir. La Cour de cassation avait eu l'occasion d'affirmer le caractère obligatoire de cette règle, après avoir rappelé qu'« *en matière répressive, la compétence des juridictions étant d'ordre public, il appartient aux juges correctionnels de vérifier cette compétence* »⁹.

Ces dispositions imposaient ainsi aux juridictions spécialisées (juge d'instruction ou

⁹ Cass. crim., 15 novembre 2006, pourvoi n° 06-85.275, *Bull. crim.* 2006, n° 289.

juridiction de jugement) de se déclarer incompétentes lorsqu'elles considéraient que les faits ne constituaient pas des actes de terrorisme, ce qui impliquait que les dossiers concernés soient transférés aux juridictions compétentes en application des règles de droit commun.

– la loi du 24 décembre 2020 précitée est venue, au contraire, ériger en principe le maintien de la compétence des juridictions spécialisées en cas de requalification des faits, sur le modèle de ce que le législateur avait déjà prévu en matière d'infractions économiques (article 705-5 du CPP¹⁰) et de criminalité organisée (article 706-76 du CPP¹¹).

Aux termes de l'exposé sommaire de l'amendement qui est à l'origine de cette évolution, l'objectif poursuivi était « *de permettre aux juridictions du tribunal judiciaire de Paris, compétentes en matière d'actes de terrorisme, de ne pas être contraintes de se dessaisir d'un dossier lorsqu'il s'avérerait que les faits ne sont pas qualifiables d'actes de terrorisme* »¹². Au cours des débats en commission, l'auteur de cet amendement a en outre insisté sur la nécessité d'éviter les « *allers-retours entre juridictions, qui sont absolument déplorables, notamment pour les victimes* ».

C'est ainsi que l'article 706-19 du CPP, dans sa rédaction résultant de cette loi, énonce que la juridiction parisienne initialement saisie « *reste compétente quelles que soient les incriminations retenues lors du règlement ou du jugement de l'affaire* ».

Le maintien de la compétence des juridictions spécialisées en matière d'infractions terroristes, même en cas de requalification des faits, s'applique toutefois « *sous réserve de l'application des articles 181 et 469* » du CPP, relatifs, pour le premier, à la mise en accusation devant la cour d'assises par ordonnance du juge d'instruction et, pour le second, à l'obligation pour le tribunal correctionnel, lorsqu'il est saisi de faits de nature à entraîner une peine criminelle, de renvoyer le ministère public à se pourvoir ainsi qu'il avisera. L'article 706-19 du CPP ne peut donc faire échec à la compétence de la cour d'assises (ou à la cour criminelle départementale, selon les cas) pour connaître des crimes.

¹⁰ Selon l'article 705-5 du CPP, « *La juridiction saisie en application du présent chapitre reste compétente quelles que soient les incriminations retenues lors du règlement ou du jugement de l'affaire, sous réserve de l'application des articles 181 et 469. Si les faits constituent une contravention, le juge d'instruction prononce le renvoi de l'affaire devant le tribunal de police compétent en application de l'article 522* ».

¹¹ Selon le second alinéa de l'article 706-76 du CPP, « *La juridiction saisie demeure compétente, quelles que soient les incriminations retenues lors du règlement ou du jugement de l'affaire. Toutefois, si les faits constituent une contravention, le juge d'instruction prononce le renvoi de l'affaire devant le tribunal de police compétent en application de l'article 522* ».

¹² Amendement n° CL79 du 20 novembre 2020 présenté par M. le député Didier Paris.

Cet article précise en outre que « *Si les faits constituent une contravention, le juge d'instruction prononce le renvoi de l'affaire devant le tribunal de police compétent en application de l'article 522* », lequel prévoit les règles de compétence territoriale de droit commun de cette juridiction.

Les dispositions de l'article 706-20 du CPP ont quant à elles été abrogées.

Il en résulte que, sauf lorsque les faits dont elles ont été initialement saisies sont de nature criminelle ou contraventionnelle, les juridictions parisiennes spécialisées en matière d'infractions terroristes demeurent compétentes pour en connaître, quand bien même le juge d'instruction ou la juridiction de jugement estimerait qu'ils ne revêtent pas un caractère terroriste.

En définitive, la règle prévue à l'article 706-19 du CPP a ainsi pour effet de confirmer la compétence territoriale du tribunal correctionnel de Paris pour juger des délits dont il a été saisi. Il convient à cet égard de relever que, du point de vue de l'encadrement législatif, cette juridiction ne se distingue ni par sa formation ni par sa composition d'un tribunal correctionnel ordinaire, le législateur n'ayant pas repris en particulier les dispositions prévoyant en matière de criminalité organisée ou en matière économique ou financière que le premier président désigne des magistrats du siège chargés spécialement du jugement des délits relevant de la compétence des juridictions spécialisées¹³.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Théo S. avait été mis en examen par un juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris pour des faits, commis dans le département des Pyrénées-Atlantiques, de destruction et dégradation de biens immobiliers et mobiliers appartenant à autrui, par l'effet d'une substance explosive, incendiaire ou de nature à créer un danger pour les personnes.

La circonstance aggravante tenant à l'existence d'un lien avec une entreprise terroriste, initialement retenue, avait été écartée au cours de l'information judiciaire, et le requérant avait fait l'objet d'une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel du seul chef de destruction du bien d'autrui par moyen dangereux.

En application des dispositions de l'article 706-19 du CPP, il avait été renvoyé pour

¹³ Voir les articles 705 (avant-dernier alinéa) et 706-75-1 (dernier alinéa) du CPP.

être jugé devant la 16^{ème} chambre du tribunal judiciaire de Paris, spécialisée en matière de terrorisme et de criminalité organisée.

Au cours des débats, le requérant avait soulevé une QPC ainsi formulée : « *L'article 706-19 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée méconnaît-il les principes d'égalité devant la loi et la justice et des droits de la défense garantis par les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ?* »

Par jugement en date du 9 juillet 2021, le tribunal l'avait transmise à la Cour de cassation.

Dans son arrêt précité du 6 octobre 2021, celle-ci avait jugé que la question présentait un caractère sérieux, au motif que « *L'article 706-19 précité, qui prévoit le maintien d'une règle de compétence territoriale dérogatoire même dans le cas où la relation avec lesdites infractions n'est plus démontrée, est susceptible de créer une rupture d'égalité injustifiée entre les justiciables selon que les faits qui leur sont reprochés auront, ou non, initialement reçu une qualification en lien avec le terrorisme* ». Elle l'avait donc renvoyée au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant reprochait à ces dispositions de maintenir la compétence des juridictions parisiennes pour connaître des infractions terroristes alors même que la qualification terroriste des faits avait été écartée en cours de procédure. Selon lui, il en résultait une différence de traitement injustifiée entre les personnes mises en cause, selon que les faits qui leur étaient reprochés avaient ou non reçu initialement une telle qualification, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et la justice. Il soutenait également qu'en raison de la distance qui pouvait exister entre ces juridictions et le domicile du prévenu ou le lieu de commission de l'infraction, ces dispositions étaient susceptibles de faire peser des contraintes sur l'organisation de la défense, de nature à porter atteinte au droit à un procès équitable et aux droits de la défense.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC portait uniquement sur la première phrase de l'article 706-19 du CPP (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi et devant la justice

* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹⁴.

Sur ce fondement, le Conseil veille, de manière générale, à ce que les différences de traitement opérées par la loi soient tout à la fois justifiées par une raison suffisante – qu'elle procède d'une différence de situation ou d'un motif d'intérêt général – et en adéquation avec les objectifs que leur assigne le législateur.

* En matière de justice, et en particulier en matière de procédure pénale, l'exigence d'égalité est renforcée. Le Conseil constitutionnel se fonde alors en effet à la fois sur l'article 6, précité, et sur l'article 16 de la Déclaration de 1789, en vertu duquel « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Il juge, sur ce double fondement, que « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »¹⁵.

Cette jurisprudence a un double objet.

D'une part, elle garantit l'égalité entre les parties à une même procédure : c'est « *l'équilibre des droits des parties* ». Il en va ainsi notamment, en procédure pénale,

¹⁴ Voir, en dernier lieu : décision n° 2021-944 QPC du 4 novembre 2021, *Association de chasse des propriétaires libres (Exclusion des associations de propriétaires du droit de retrait de terrains inclus dans le périmètre d'une association communale de chasse agréée)*, paragr. 5 ; décision n° 2021-946 QPC du 19 novembre 2021, *Société Pétroles de la côte basque (Part des biocarburants prise en compte dans la filière gazole pour le calcul de la taxe générale sur les activités polluantes)*, paragr. 4.

¹⁵ Voir, par exemple, décision n° 2021-910 QPC du 26 mai 2021, *Mme Line M. (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales III)*, paragr. 6.

s'agissant des règles procédurales différentes applicables au parquet, au prévenu et à la partie civile, du droit à recours¹⁶, de la communication de pièces de procédure aux parties¹⁷, ou encore des frais irrépétibles¹⁸. Cette dimension du principe constitutionnel d'égalité devant la justice ne joue toutefois que lorsque l'on compare la situation des parties à une même procédure. Elle n'était donc pas en cause dans la QPC objet du présent commentaire.

D'autre part, la formulation de principe précitée fonde le contrôle, par le Conseil constitutionnel, du droit des justiciables placés dans une situation identique à être jugés devant les mêmes formations de jugement ou selon des garanties de procédure égales. À ce titre, le Conseil constitutionnel veille à ce qu'une différence de traitement, qu'elle soit d'ordre juridictionnel¹⁹ ou procédural²⁰, ne soit pas injustifiée et à ce qu'elle ne prive pas le justiciable d'une garantie reconnue à d'autres. Il s'assure également que la différence de traitement repose sur des critères objectifs et rationnels²¹.

* En matière pénale, outre les dispositions prévoyant des règles de procédure spéciales pour le traitement de certaines infractions (par exemple les perquisitions ou la garde à vue), le Conseil constitutionnel a jusqu'à présent surtout été amené à se prononcer sur la conformité au principe d'égalité devant la justice de dispositions relatives à la formation ou à la composition propre à certaines juridictions.

À ce titre, il a notamment jugé que n'étaient pas contraires à ce principe :

– les dispositions de l'article 706-25 du CPP instituant une cour d'assises exclusivement composée de magistrats professionnels pour le jugement des crimes à

¹⁶ Décisions n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, *Région Languedoc-Roussillon et autres (Article 575 du code de procédure pénale)*, cons. 4, n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, *M. Boubakar B. (Détenue provisoire : réserve de compétence de la chambre de l'instruction)*, cons. 4 ; n° 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, *M. Samir A. (Appel des ordonnances du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention)*, cons. 3.

¹⁷ Décisions n° 2011-160 QPC du 9 septembre 2011, *M. Hovanes A. (Communication du réquisitoire définitif aux parties)*, cons. 4, et n° 2012-284 QPC du 23 novembre 2012, *Mme Maryse L. (Droit des parties non assistées par un avocat et expertise pénale)*, cons. 3.

¹⁸ Décisions n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Marielle D. (Frais irrépétibles devant la Cour de cassation)* cons. 3 et n° 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, *M. Bruno L. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales)*, cons. 4.

¹⁹ À travers, par exemple, l'existence de dispositions attribuant un contentieux spécifique à une juridiction spécialisée. Voir, en dernier lieu, la décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019, *M. Jean-Pierre F. (Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre)*.

²⁰ Voir, par exemple, décision n° 2019-803 QPC du 27 septembre 2019, *Mme Fabienne V. (Mise en mouvement de l'action publique en cas d'infraction commise par un militaire lors d'une opération extérieure)*.

²¹ Voir, par exemple, pour la réduction de peine encourue dont peuvent bénéficier certains délinquants, selon le concours qu'ils ont apporté aux services enquêteurs, décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 15 et 16.

caractère terroriste. En effet, après avoir relevé que « *la différence de traitement établie par l'article 706-25 nouveau du code de procédure pénale entre les auteurs des infractions visées par l'article 706-16 nouveau selon que ces infractions sont ou non en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur tend, selon l'intention du législateur, à déjouer l'effet des pressions ou des menaces pouvant altérer la sérénité de la juridiction de jugement* »²², le Conseil a jugé que « *cette différence de traitement ne procède donc pas d'une discrimination injustifiée* » et « *qu'en outre, par sa composition, la cour d'assises instituée par l'article 698-6 du code de procédure pénale présente les garanties requises d'indépendance et d'impartialité ; que devant cette juridiction les droits de la défense sont sauvegardés* »²³ ;

– la possibilité pour le président du tribunal de grande instance de nommer certains juges de proximité au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel, dès lors, notamment, que les justiciables étaient jugés par une formation collégiale qui, quelle que soit sa composition, appliquait les mêmes règles de procédure et de fond. Le Conseil a ainsi jugé : « *en premier lieu, que les justiciables seront jugés par une formation collégiale du tribunal correctionnel qui, quelle que soit sa composition, appliquera les mêmes règles de procédure et de fond [...] / en second lieu, que la latitude laissée au président du tribunal de grande instance, pour établir la liste des juges de proximité de son ressort susceptibles de siéger en qualité d'assesseur, a pour objet de lui permettre de choisir les mieux à même de remplir cette fonction ; qu'elle ne prive le justiciable d'aucune garantie ; / Considérant, au demeurant, que cette procédure de désignation permet de prendre en compte la disponibilité des juges de proximité et répond à un souci de bonne administration de la justice* »²⁴ ;

– la compétence confiée à une formation à juge unique pour le jugement des délits de contrefaçon commis au moyen d'un service de communication en ligne, dans la mesure où cette différence de traitement était justifiée « *eu égard aux particularités* » de ces délits, pour tenir compte de « *l'ampleur des contrefaçons*

²² Décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*, cons. 13.

²³ *Ibid.* En revanche, dans la même décision, le Conseil a censuré, sur le fondement du principe d'égalité devant la justice, des dispositions qui prévoyaient d'étendre à des infractions ne présentant pas un caractère terroriste l'application des règles dérogatoires permettant l'allongement de la durée de la garde à vue et instituant une cour d'assises spéciale. Il a considéré que « *les règles de composition et de procédure dérogatoires au droit commun qui trouvent, selon le législateur, leur justification dans les caractéristiques spécifiques du terrorisme ne sauraient, sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité devant la justice, être étendues à des infractions qui ne présentent pas les mêmes caractéristiques et qui ne sont pas nécessairement en relation avec celles visées à l'article 706-16 nouveau du code de procédure pénale* » (décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986 précitée, cons. 24).

²⁴ Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 23 à 25.

commises » par le biais d’Internet²⁵ ;

– le fait que, en raison de spécificités locales, la composition de la juridiction disciplinaire des avocats soit différente à Paris²⁶ ou à Papeete²⁷ du reste du territoire national. Le Conseil constitutionnel a en revanche censuré certaines dispositions faisant échapper la composition du jury de la cour d’assises de Mayotte au droit commun²⁸.

– enfin, dans sa décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019, le Conseil a validé des dispositions maintenant la compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des gendarmes dans le service du maintien de l’ordre, alors même que les membres de la police nationale qui commettent de telles infractions relèvent des juridictions ordinaires.

Après avoir constaté que les *« règles d’organisation et de composition de ces juridictions spécialisées en matière militaire présentent, pour les justiciables, des garanties égales à celles des juridictions pénales de droit commun, notamment quant au respect des principes d’indépendance et d’impartialité des juridictions »*²⁹, il a jugé que, compte tenu des particularités du statut des militaires de la gendarmerie nationale, *« il était loisible au législateur, au nom de l’objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, de prévoir la spécialisation des formations juridictionnelles chargées de connaître des infractions de droit commun commises par eux dans l’exercice de leur service, afin de favoriser une meilleure appréhension de ces particularités »*³⁰.

Il a par ailleurs relevé que *« Les militaires de la gendarmerie demeurent soumis à ces règles spéciales dans leur activité de maintien de l’ordre »*, de sorte qu’*« ils ne*

²⁵ Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 11.

²⁶ Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, *Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats)*, cons. 3.

²⁷ Décision n° 2013-310 QPC du 16 mai 2013, *M. Jérôme P. (Conseil de discipline des avocats en Polynésie française)*, cons. 7 à 9.

²⁸ Décision n° 2016-544 QPC du 3 juin 2016, *M. Mohamadi C. (Règles de formation, de composition et de délibération de la cour d’assises de Mayotte)*, paragr. 12 à 14. Cette censure est justifiée par le fait qu’aucune condition autre que de jouir de ses droits civils et de famille et de présenter des garanties de compétence et d’impartialité n’est prévue ni aucune procédure de révision de la liste ou de récusation. En revanche, la même décision (paragr. 5 à 8) a jugé que le fait de tirer au sort les jurés sur une liste restreinte ne méconnaît pas, compte tenu des spécificités locales, le principe d’égalité devant la justice.

²⁹ Décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019, *M. Jean-Pierre F. (Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l’ordre)*, paragr. 7.

³⁰ *Ibid.*, paragr. 8.

sont pas placés, pour les infractions commises dans ce cadre, dans la même situation que les membres de la police nationale »³¹.

Le Conseil en a déduit qu'« *en dépit des similitudes du cadre d'action des militaires de la gendarmerie et des membres de la police nationale dans le service du maintien de l'ordre, le législateur n'a pas, en se fondant sur les particularités de l'état militaire des gendarmes pour prévoir la compétence des juridictions spécialisées en matière militaire, instauré de discrimination injustifiée entre les justiciables »³². Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice.*

* Toujours sur le fondement du principe d'égalité devant la justice, le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion de statuer plus spécifiquement sur des règles dérogatoires au droit commun intéressant non la composition ou la formation de certaines juridictions, mais leur compétence territoriale.

Il a alors été amené à prendre en compte l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice pour considérer comme justifiée une différence de traitement résultant de l'application de règles de compétence juridictionnelle dérogatoires au droit commun.

– Ainsi, dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, le Conseil s'est notamment prononcé sur des dispositions instituant un parquet national financier.

Le Conseil a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la justice après avoir énoncé, en premier lieu, que les modalités de mise en œuvre de l'action publique, telles qu'elles résultaient des articles 30 et 35 du CPP, devaient permettre, « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* », de faire obstacle à l'exercice concurrent des compétences définies par les dispositions en cause. En deuxième lieu, il a relevé « *que la circonstance que des faits identiques puissent donner lieu à plusieurs enquêtes placées sous la direction de différents procureurs de la République ne méconnaît pas, en elle-même, le principe d'égalité devant la justice* » et, en troisième lieu, que, « *lorsque deux juges d'instruction ou deux tribunaux différents se trouvent simultanément saisis de la même infraction, il est procédé au "règlement des juges", le cas échéant par la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans les conditions prévues aux articles 657 et suivants du code de procédure pénale* »³³.

³¹ *Ibid.*, paragr. 9.

³² *Ibid.*, paragr. 10.

³³ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 précitée, cons. 62 à 64.

Le commentaire de cette décision précise à cet égard que « *La pluralité de compétences des autorités de poursuite ne constitue pas une "distinction injustifiée" et ne conduit pas à ce que des personnes ne bénéficient pas de garanties égales ou voient leurs droits dans la procédure atteints* ».

– Plus récemment, dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de ce que la création d'un parquet national antiterroriste méconnaissait « *l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice* » au motif qu'il aurait conduit à « *une perte de réactivité et d'efficacité* », après avoir constaté, en premier lieu, que « *la compétence du procureur de la République antiterroriste pour la poursuite des actes de terrorisme est concurrente de celles des parquets territorialement compétents* »³⁴, et, en second lieu, que, « *d'une part, [...] dans certains tribunaux de grande instance, un magistrat du ministère public est chargé notamment d'informer le procureur de la République antiterroriste de tous les faits en lien avec des affaires en cours susceptibles de faire l'objet d'investigations de sa part et de l'état de la menace terroriste dans son ressort. D'autre part, [...] lorsque le renforcement temporaire et immédiat du parquet antiterroriste apparaît indispensable, le procureur de la République antiterroriste peut requérir un ou plusieurs magistrats du parquet de Paris. Enfin, conformément à l'article 706-17-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République antiterroriste peut requérir par délégation judiciaire tout procureur de la République de procéder ou faire procéder aux actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions de terrorisme dans les lieux où ce dernier est territorialement compétent* »³⁵. Le Conseil en a déduit que, « *si le législateur a créé un procureur de la République doté d'une compétence spécifique, il a en tout état de cause prévu des garanties afin de permettre une coordination et une collaboration entre celui-ci et les autres procureurs de la République* »³⁶.

B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière d'égalité devant la justice (paragr. 4) et décrit les règles de compétence territoriale applicables en matière d'infractions terroristes (paragr. 5), le Conseil constitutionnel s'est attaché à déterminer l'objet propre des dispositions contestées, qui conduisent à maintenir la compétence des juridictions d'instruction et de jugement pour connaître des faits de nature délictuelle dont elles ont été saisies sous une qualification terroriste, même

³⁴ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 318.

³⁵ *Ibid.*, paragr. 319.

³⁶ *Ibid.*, paragr. 320.

dans le cas où cette qualification n'est pas retenue lors du règlement ou du jugement de l'affaire (paragr. 6).

À cet égard, il a relevé que ces dispositions « *ont pour objet d'éviter que l'abandon en cours de procédure de la qualification terroriste des faits conduise au dessaisissement de la juridiction initialement saisie et au renvoi de l'affaire vers une autre juridiction* » (paragr. 7). Ce faisant, le Conseil a identifié la justification de la règle de compétence ainsi instituée.

Il a ensuite constaté que les dispositions contestées « *se bornent à prévoir une règle spéciale de compétence territoriale* » et que « *La juridiction parisienne compétente est formée et composée dans les conditions de droit commun et fait application des mêmes règles de procédure et de fond que celles applicables devant les autres juridictions* » (paragr. 8). Il en a déduit qu'étaient ainsi assurées aux justiciables « *des garanties égales* » (même paragr.), et ce que la procédure se déroule devant une juridiction parisienne ou devant une juridiction compétente en application des règles de compétence territoriale de droit commun.

Au regard de ces éléments, et dans la ligne de la jurisprudence présentée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice (paragr. 9).

Les dispositions contestées n'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 10).