

La Corte Costituzionale francese sulla legge relativa alla prevenzione degli atti di terrorismo e di intelligence: vita privata vs. ordine pubblico, tra terrorismo e liberalismo
Code de la sécurité, artt. L. 228-2, L. 228-4 e L. 228-5
(Conseil Constitutionnel, sent. n. 2021-822 DC, del 30.7.2021)

Una decisione densa di spunti di riflessione, oltre che di drammatica attualità. Il *Conseil Constitutionnel*, a conclusione di un giudizio *a priori* di costituzionalità (DC), afferma la conformità a Costituzione solo di alcune delle suindicate disposizioni del *Code de la sécurité*, negandola per altre sprovviste di sufficienti garanzie legali, dando, così, attuazione al principio *personalista* di cui in Costituzione. Oggetto di contestazione ad opera di un cospicuo gruppo di Senatori sono alcune disposizioni introdotte nel *Code de la sécurité* relative all'adozione e alla durata di misure di controllo amministrativo e sorveglianza al fine di fronteggiare il rischio di atti di terrorismo, tra le quali: il potere del Ministro dell'Interno di vietare ad una persona sospetta di apparire in determinati luoghi o di spostarsi al di fuori di un perimetro geografico determinato; il potere di chiedere di presentarsi periodicamente ai servizi di polizia o alla gendarmeria e dichiarare, nonché giustificare, il proprio luogo di residenza o qualsiasi cambiamento; il potere di vietare determinate relazioni dirette o indirette con certi ambienti e persone; nonché misure giurisdizionali cautelari assoggettate a limiti circoscritti di durata, al rispetto dei diritti di difesa ed alla sussistenza di univoche e circostanziate ragioni di pericolo concreto ed effettivo di atti terroristici. Secondo i ricorrenti simili misure violerebbero il *diritto al rispetto della vita privata*, sino, in alcuni casi, all'*inviolabilità del domicilio*; ed inoltre, il principio di *separazione dei poteri*. Spetterebbe, difatti, al legislatore, e non all'Amministrazione o al potere giurisdizionale, assicurare il bilanciamento tra valori costituzionali, quali, nel contesto della fattispecie concreta: la prevenzione di gravi violazioni di ordine pubblico e sicurezza; la presenza di *garanzie legali sufficienti*; la *libertà personale*; l'accesso a determinate informazioni; il diritto all'*inviolabilità del domicilio* e il diritto al *rispetto della vita privata* e a *condurre una vita familiare normale*. Si tratta di valori sovraordinati assicurati, in primo luogo, dagli artt. 2 e 4 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789*: «il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione» (così, l'art. 2); «la libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge» (così, l'art. 4). Disposizioni, queste, cui è da aggiungere il riferimento anche agli articoli 5, 6 e 16 della *Dichiarazione del 1789*, assiologicamente orientate ad affermare pure il valore costituzionale dell'*accessibilità* e *intelligibilità* della legge, attraverso il quale grava sul legislatore il dovere di adottare provvedimenti sufficientemente precisi ed univoci. A simili disposizioni fa, altresì, eco il decimo comma del Preambolo della Costituzione

francese del 27 ottobre 1946. Si tratta di «primi principi» e «leggi immutabili», ricordando il pensiero del grande ed insuperabile Maestro, Jean Domat, *Trattato delle leggi* (1705), trad. it., Napoli, 2020, v. spec. pp. 27 ss. e 75 ss. Nel contesto di questo complesso bilanciamento, avverte la Corte, occorrerà prestare massima cura ed attenzione alla verifica della sussistenza di presupposti concreti ed effettivi che possano giustificare l'adozione di misure restrittive della libertà personale, così, ad esempio: andrà condotta attenta verifica sulle *relazioni* della persona *sospetta* con persone o organizzazioni che incoraggiano e facilitano la partecipazione a possibili *atti di terrorismo*, sostenendone e diffondendone l'ideologia; dovrà essere accertata la chiara e manifesta adesione della persona a simili ideologie della *violenza*. Inoltre, oggetto di indagine è la possibilità di considerare sufficiente, a determinate condizioni, ed al fine dell'adozione delle misure restrittive di cui si discute, anche il «solo» tollerare simili atti terroristici. In argomento, oltre alle decisioni del *Conseil Constitutionnel* n. 2017-691 QPC del 16.2.2018 e n. 2017-695 QPC del 29.3.2018, espressamente richiamate nella sentenza qui annotata, v. anche *Conseil Constitutionnel*, sent. n. 2020-845 QPC, del 19.6.2020, in questa *Rivista*, 2020, in merito al combinato disposto degli artt. 321-1 e 421-2-5 del codice penale, che rinvigorisce le disposizioni sulla *lotta al terrorismo* e, con particolare, riferimento alla configurabilità del reato di *apologia del terrorismo*

Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021

(Loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, sous le n° 2021-822 DC, le 22 juillet 2021, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Jean BACCI, Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, M. Etienne BLANC, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Bernard BONNE, Michel BONNUS, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Gilbert BOUCHET, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Yves BOULOUX, Mme Valérie BOYER, MM. Max BRISSON, François-Noël BUFFET, Laurent BURGOA, Christian CAMBON, Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Guillaume CHEVROLLIER, Mmes Marta de CIDRAC, Laure DARCOS, M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Annie DELMONT-KOROPOULIS, Patricia DEMAS, Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, M. Laurent DUPLOMB, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Gilbert FAVREAU, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Laurence GARNIER, M. Fabien GENET, Mmes Frédérique GERBAUD, Béatrice GOSSELIN, MM. Daniel GREMILLET, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Else JOSEPH, Muriel JOURDA, M. Christian KLINGER, Mme Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Stéphane LE RUDULIER, Mme Brigitte LHERBIER, M. Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ,

M. Didier MANDELLI, Mmes Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, M. Philippe MOUILLER, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Philippe NACHBAR, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mme Sylviane NOËL, MM. Claude NOUGEIN, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Philippe PEMEZEC, Stéphane PIEDNOIR, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Jean-François RAPIN, Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Jean SOL, Laurent SOMON, Philippe TABAROT, Cédric VIAL et Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Il a également été saisi, le 23 juillet 2021, par M. Patrick KANNER, Mme Eliane ASSASSI, M. Guillaume GONTARD, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Joël BIGOT, Mmes Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Marie-Arlette CARLOTTI, Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Michel DAGBERT, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM.

Rémi FÉRAUD, Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mme Annie LE HOUEROU, M. Jean-Yves LECONTE, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Sébastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE, MM. Yannick VAUGRENARD, Éric BOCQUET, Mmes Cécile CUKIERMAN, Céline BRULIN, Cathy APOURCEAU-POLY, Michelle GRÉAUME, Laurence COHEN, MM. Fabien GAY, Gérard LAHELLEC, Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Pierre LAURENT, Jérémy

BACCHI, Mmes Marie-Claude VARAILLAS, Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Guy BENARROCHE, Mme Esther BENBASSA, M. Ronan DANTEC, Mme Monique de MARCO, MM. Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Joël LABBÉ, Paul-Toussaint PARIGI, Mme Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, sénateurs.

Le 22 juillet 2021, le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Au vu des textes suivants:

- la Constitution;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;
- le code de justice administrative;
- le code du patrimoine;
- le code pénal;
- le code de procédure pénale;
- le code de la sécurité intérieure;
- les décisions du Conseil constitutionnel nos 2017-691 QPC du 16 février 2018 et 2017-695 QPC du 29 mars 2018;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 27 juillet 2021;

Et après avoir entendu le rapporteur;

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

1. Les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Ils contestent certaines dispositions de ses articles 4, 6 et 25.

– Sur certaines dispositions de l'article 4:

2. Le paragraphe I de l'article 4 de la loi déférée modifie notamment les articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure relatifs aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

En ce qui concerne l'interdiction de paraître dans certains lieux prévue à l'article L. 228-2:

3. Le paragraphe I de l'article 4 insère un nouvel alinéa au sein de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure afin de permettre au ministre de l'intérieur d'interdire à une personne de paraître dans certains lieux.

4. Selon les sénateurs auteurs de la seconde saisine, ces dispositions méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et, en particulier, l'inviolabilité du domicile, dès lors qu'elles n'excluent pas le domicile de l'intéressé des lieux dans lesquels il peut se voir interdire de paraître.

5. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le droit au respect de l'inviolabilité du domicile, protégés par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

6. L'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure autorise le ministre de l'intérieur, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, à interdire à une personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune, lorsque son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme.

7. Les dispositions contestées prévoient que le ministre de l'intérieur peut également interdire à cette personne de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés, situés au sein de ce périmètre géographique, et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste. Une telle interdiction ne peut être ordonnée qu'en tenant compte de la vie familiale et professionnelle de la personne.

8. Compte tenu de son objet, cette interdiction de paraître, qui ne peut concerner qu'un lieu dans lequel se déroule un tel événement, ne peut comprendre le domicile de l'intéressé.

9. Le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit donc être écarté.

10. Par conséquent, les deux premières phrases du cinquième alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'inviolabilité du domicile ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

En ce qui concerne l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance:

11. Le paragraphe I de l'article 4 insère un nouvel alinéa au sein des articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure afin de permettre l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des différentes mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance lorsqu'elles sont prononcées à l'encontre de personnes ayant été condamnées à une peine privative de liberté non assortie du sursis pour des faits de terrorisme.

12. Selon les sénateurs auteurs du second recours, ces mesures devraient être regardées comme des mesures de sûreté dont le contrôle aurait dû échoir au juge judiciaire. Dès lors, en permettant au ministre de l'intérieur de prolonger leur durée d'application, le législateur aurait méconnu le principe de la séparation des pouvoirs. Ils estiment également, rejoints par les sénateurs auteurs du premier recours, que, en allongeant à vingt-quatre mois la durée d'application de ces mesures, sans prévoir de garanties suffisantes pour tenir compte du renforcement des obligations qui en découlent, le législateur aurait porté atteinte 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.

13. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

14. En application des articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur peut ordonner à une personne de se conformer à une ou plusieurs des obligations et interdictions prévues au titre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, lorsque son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme.

15. Ces mesures ne sont susceptibles de s'appliquer que s'il est établi, d'une part, qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Cette menace doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme. D'autre part, il doit être établi que cette personne entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, ou qu'elle soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

16. Les obligations prononcées au titre de ces mesures peuvent être prononcées pour une durée totale cumulée de douze mois. Par dérogation, les dispositions contestées prévoient que cette durée peut atteindre vingt-quatre mois lorsqu'elles sont prononcées dans un délai de six mois à compter de la libération d'une personne condamnée à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour l'une des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exception de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code, ou d'une durée supérieure ou égale à trois ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale.

17. En adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

18. Toutefois, l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure permet, ainsi qu'il a été dit aux paragraphes 6 et 7, au ministre de l'intérieur d'interdire à une personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et de paraître dans certains lieux situés à l'intérieur de ce même périmètre. Il peut également lui faire obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie et de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu.

19. L'article L. 228-4 permet au ministre de l'intérieur de faire obligation à la personne de déclarer et justifier de son domicile ainsi que de tout changement de domicile, de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé, qui ne peut pas être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile, et de ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut inclure le domicile de la personne et tient compte de sa vie familiale et professionnelle.

20. L'article L. 228-5 permet au ministre de l'intérieur d'interdire à une personne de se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.

21. Compte tenu de leur rigueur, et ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel pour les mesures prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-5 par ses décisions du 16 février 2018 et du 29 mars 2018 mentionnées ci-dessus, les mesures prévues par les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois.

22. Dès lors, en prévoyant que la durée totale cumulée des mesures prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 peut atteindre vingt-quatre mois, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale.

23. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le c du 1°, le b du 2° et le b du 3° du paragraphe I de l'article 4 de la loi déferée, qui méconnaissent ces exigences constitutionnelles, sont contraires à la Constitution.

En ce qui concerne le délai de jugement prévu à l'article L. 228-4:

24. Le paragraphe I de l'article 4 insère un nouvel alinéa à l'article L. 228-4 du code de la sécurité intérieure en vue d'aménager le délai de jugement imparti au tribunal administratif en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent.

25. Les sénateurs auteurs du second recours soutiennent que ces dispositions contreviendraient à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

26. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

27. Il résulte du septième alinéa de l'article L. 228-4 du code de la sécurité intérieure que, en cas de décision de renouvellement d'une mesure prévue à cet article, le juge des référés du tribunal administratif peut être saisi par la personne intéressée d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

28. Les dispositions contestées prévoient que, en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent, le délai de jugement «de soixante-douze heures» accordé au tribunal administratif court à compter de l'enregistrement de la requête par le tribunal auquel celle-ci a été renvoyée.

29. Or, le délai de jugement prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est de quarante-huit heures. Dès lors, en faisant référence à un délai de jugement «de soixante-douze heures», les dispositions contestées sont inintelligibles.

30. Par conséquent, les mots «de soixante-douze heures» figurant à la première phrase du second alinéa du c du 2° du paragraphe I de l'article 4 sont contraires à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 6:

31. L'article 6 de la loi déferée crée, aux articles 706-25-16 et suivants du code de procédure pénale, une mesure judiciaire applicable aux auteurs d'infractions terroristes, décidée à l'issue de leur peine en considération de leur particulière dangerosité, afin de les soumettre à certaines obligations, en vue de prévenir la récidive et d'assurer leur réinsertion.

32. Les sénateurs auteurs de la seconde saisine reprochent à ces dispositions de ne pas définir précisément les conditions dans lesquelles la dangerosité de la personne soumise à cette mesure sera appréciée et de n'avoir ainsi pas accompagné de «garanties légales suffisantes» sa mise en oeuvre. Selon eux, ces dispositions porteraient une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale.

33. La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion est prononcée en considération d'une condamnation pénale et succède à l'accomplissement de la peine. Elle n'est, par conséquent, pas décidée lors de la condamnation par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine, par le tribunal de l'application des peines de Paris.

Elle repose, non sur la culpabilité de la personne condamnée mais sur sa particulière dangerosité, appréciée par ce tribunal à la date de sa décision. Elle a pour but de prévenir la récidive et d'assurer la réinsertion de cette personne. Ainsi, cette mesure n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition.

34. Toutefois, bien que dépourvue de caractère punitif, elle doit respecter le principe, résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis. Au nombre de ceux-ci figurent la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale. Les atteintes portées à l'exercice de ces droits et libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi.

35. La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion impose à une personne condamnée pour certaines infractions terroristes de respecter, à l'issue de sa peine, une ou plusieurs des obligations ou interdictions suivantes : répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ; communiquer à ce service les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ; exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; établir sa résidence en un lieu déterminé ; ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ; respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté, le cas échéant, au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel elle est tenue de résider.

36. Ces obligations ou interdictions, qui peuvent s'imposer de manière cumulative, portent atteinte 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.

37. Toutefois, en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme.

38. En deuxième lieu, la mesure critiquée n'est applicable que si quatre conditions cumulatives sont réunies. La personne doit avoir été condamnée à une peine privative de liberté pour avoir commis une infraction terroriste mentionnée aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion des infractions relatives à la provocation au terrorisme et à l'apologie de celui-ci. La durée de la peine prononcée doit avoir été d'au moins cinq ans ou, en cas de récidive légale, d'au moins trois ans. La personne condamnée doit avoir été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de mesures de nature à favoriser sa réinsertion. Elle doit présenter, à la fin de l'exécution de sa peine, une particulière dangerosité 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, faisant ainsi obstacle à sa réinsertion.

39. En troisième lieu, cette mesure, qui fixe ces obligations et interdictions, ne peut être ordonnée que si elle apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive et assurer la réinsertion de la personne. Elle ne peut s'appliquer aux personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire ou faisant l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire, de surveillance de sûreté ou de rétention de sûreté.

40. En quatrième lieu, cette mesure est décidée par le tribunal de l'application des peines de Paris. D'une part, elle est prise au vu d'un avis motivé de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, chargée d'évaluer la dangerosité de la personne et sa capacité à se réinsérer au moins trois mois avant la date prévue pour sa libération. À cette fin, cette commission demande son placement, pour une durée d'au moins six semaines, dans un établissement spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues, afin de réaliser une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité. D'autre part, le tribunal statue à la suite d'un débat contradictoire et, si la personne le demande, public, au cours duquel elle est assistée par un avocat. La décision d'appliquer cette mesure doit être spécialement motivée au regard des conclusions de l'évaluation réalisée par la commission pluridisciplinaire. Elle est susceptible d'appel.

41. En dernier lieu, cette mesure est ordonnée pour une durée maximale d'un an. Elle peut, après avis de la commission pluridisciplinaire, être renouvelée pour la même durée, dans la limite de cinq ans ou de trois ans lorsque la personne est mineure, sous réserve de l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires qui justifient précisément un tel renouvellement. Par ailleurs, le tribunal d'application des peines de Paris peut, à la demande de la personne concernée et après avis du procureur de la République antiterroriste, ou sur réquisition de ce dernier, modifier cette mesure ou ordonner sa mainlevée. Cette compétence s'exerce sans préjudice de la possibilité, pour le juge de l'application des peines, d'adapter à tout moment les obligations auxquelles la personne est tenue.

42. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée ou le droit de mener une vie familiale normale. Par conséquent, les articles 706-25-16 à 706-25-19 du code de procédure pénale, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 25:

43. Le paragraphe I de l'article 25 de la loi modifie l'article L. 213-2 du code du patrimoine afin notamment de prolonger la période au terme de laquelle certains documents d'archives publiques deviennent communicables de plein droit.

44. Les sénateurs auteurs du second recours font grief à ces dispositions de ne pas avoir défini avec une précision suffisante les critères permettant la prolongation de cette période, ce qui aboutirait à

des délais indéfinis d'incommunicabilité, et de ne pas avoir conditionné cette prolongation à l'existence d'une menace ou d'un danger tiré de la divulgation des documents. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit constitutionnel d'accès aux documents d'archives publiques découlant de l'article 15 de la Déclaration de 1789. Pour les mêmes motifs, ils soutiennent que ces dispositions seraient également entachées d'incompétence négative.

45. Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789: «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration». Est garanti par cette disposition le droit d'accès aux documents d'archives publiques. Il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

46. En application du paragraphe I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, les archives publiques sont communicables de plein droit, à l'expiration d'un délai de cinquante ans à compter de la date du document, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée.

47. Les dispositions contestées prolongent ce délai pour certaines catégories de ces documents.

48. En premier lieu, ces dispositions mettent en oeuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Elles poursuivent également l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

49. En deuxième lieu, d'une part, les dispositions contestées s'appliquent aux documents révélant des procédures opérationnelles ou des capacités techniques de services spécialisés de renseignement ou de certains autres services de renseignement.

50. D'autre part, elles sont également applicables aux documents relatifs aux caractéristiques techniques des installations militaires, des installations et ouvrages nucléaires civils, des barrages hydrauliques de grande dimension, des locaux des missions diplomatiques et consulaires françaises et des installations utilisées pour la détention des personnes, à ceux relatifs à la conception technique et aux procédures d'emploi de certains types de matériels de guerre, ainsi qu'à ceux relatifs à l'organisation, à la mise en oeuvre et à la protection des moyens de la dissuasion nucléaire. Toutefois, ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître le droit d'accès aux documents d'archives publiques, s'appliquer à des documents dont la communication n'a pas pour effet la révélation d'une information jusqu'alors inaccessible au public.

51. En troisième lieu, les dispositions contestées reportent le terme de la période de communication de ces documents jusqu'à la survenue d'un événement déterminé tenant, selon les cas, à la fin de l'emploi des techniques et matériels de guerre par les forces armées, à la perte de la valeur opérationnelle des procédures ou des capacités techniques des services de renseignement, à la perte de la valeur opérationnelle de l'organisation, de la mise en oeuvre et de la protection des moyens de la dissuasion nucléaire ou à la fin de l'affectation des installations civiles et militaires précédemment mentionnées.

52. Dans ce dernier cas, si les dispositions contestées prévoient que la fin de cette affectation est « constatée par un acte publié », elles ne sauraient, sans méconnaître le droit d'accès aux documents d'archives publiques, faire obstacle à la communication des documents relatifs aux caractéristiques

de ces installations lorsque la fin de leur affectation est révélée par d'autres actes de l'autorité administrative ou par une constatation matérielle.

53. En dernier lieu, les dispositions contestées s'appliquent sans préjudice de l'article L. 213-3 du code du patrimoine, qui autorise l'accès aux documents d'archives publiques avant l'expiration des délais mentionnés à l'article L. 213-2, dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger.

54. Dès lors, sous les réserves mentionnées aux paragraphes 50 et 52, les limitations apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit d'accès aux documents d'archives publiques résultant de l'article 15 de la Déclaration de 1789 sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à cet objectif. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit donc, sous ces réserves, être écarté.

55. Il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 50 et 52, les deuxième à septième alinéas du 3° du paragraphe I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, qui ne sont pas non plus entachées d'incompétence négative, et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les autres dispositions:

56. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE:

Article 1er. – Le c du 1°, le b du 2°, les mots «de soixante-douze heures» figurant à la première phrase du second alinéa du c du 2° et le b du 3° du paragraphe I de l'article 4 de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Sous les réserves énoncées aux paragraphes 50 et 52, les deuxième à septième alinéas du 3° du paragraphe I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, dans sa rédaction résultant de l'article 25 de la même loi, sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes:

- les deux premières phrases du cinquième alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi;
- les articles 706-25-16 à 706-25-19 du code de procédure pénale, dans leur rédaction résultant de l'article 6 de la loi.

Article 4. – Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 30 juillet 2021, où siégeaient: M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 30 juillet 2021.