

Décision n° 2018-706 QPC
du 18 mai 2018

(M. Jean-Marc R.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 mars 2018 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 400 du 27 février 2018), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Jean-Marc R. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2018-706 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 421-2-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, et des articles 422-3 et 422-6 du même code.

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 pénal ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;
- la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ;
- la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour le requérant par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 28 mars 2018 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 mars 2018 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Claire Waquet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le requérant, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 2 mai 2018 ;

Au vu des pièces suivantes :

– la note en délibéré présentée pour le requérant par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrée le 2 mai 2018 ;

– la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 16 mai 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article 422-3 du code pénal dans sa rédaction résultant de la loi du 4 août 2008 mentionnée ci-dessus et de l'article 422-6 du même code dans sa rédaction résultant de la loi du 27 mars 2012 mentionnée ci-dessus.

2. L'article 421-2-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 13 novembre 2014 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

« Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.

« Lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables ».

3. L'article 422-3 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 4 août 2008, prévoit :

« Les personnes physiques coupables de l'une des infractions prévues par le présent titre encourent également les peines complémentaires suivantes :

« 1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26. Toutefois, le maximum de la durée de l'interdiction est porté à quinze ans en cas de crime et à dix ans en cas de délit ;

« 2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, le maximum de la durée de l'interdiction temporaire étant porté à dix ans, soit, pour les crimes prévus par les 1° à 4° de l'article 421-3, l'article 421-4, le deuxième alinéa de l'article 421-5 et l'article 421-6, d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ;

« 3° L'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31. Toutefois, le maximum de la durée de l'interdiction est porté à quinze ans en cas de crime et à dix ans en cas de délit ».

4. L'article 422-6 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 27 mars 2012, prévoit :

« Les personnes physiques ou morales reconnues coupables d'actes de terrorisme encourent également la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis ».

5. Le requérant soutient, d'une part, que les dispositions réprimant l'apologie d'actes de terrorisme méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines, faute pour le législateur d'avoir suffisamment circonscrit le champ d'application de ce délit. Il estime, d'autre part, que ces dispositions violeraient la liberté d'expression, au motif notamment qu'elles incrimineraient un comportement sans imposer que son auteur manifeste une intention terroriste et sans exiger un risque avéré de passage à l'acte terroriste. Enfin, les peines principales et complémentaires sanctionnant ce délit contreviendraient aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

6. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *ou de faire publiquement l'apologie de ces actes* » figurant au premier alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal, sur le 1° de l'article 422-3 du même code, sur les mots « *soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, le maximum de la durée de l'interdiction temporaire étant porté à dix ans, soit,* » figurant au 2° du même article, sur le 3° du même article, ainsi que sur l'article 422-6 du même code.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

7. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, nul « *ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

8. Les dispositions contestées de l'article 421-2-5 du code pénal répriment l'apologie publique d'actes de terrorisme. Ce délit est constitué dès lors que plusieurs éléments sont réunis.

9. D'une part, le comportement incriminé doit inciter à porter un jugement favorable sur une infraction expressément qualifiée par la loi d'« *acte de terrorisme* » ou sur son auteur. D'autre part, ce comportement doit se matérialiser par des propos, images ou actes présentant un caractère public, c'est-à-dire dans des circonstances traduisant la volonté de leur auteur de les rendre publics.

10. Dès lors, les dispositions contestées de l'article 421-2-5 du code pénal ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit donc être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines :

11. L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ...* ». L'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

. En ce qui concerne les dispositions contestées des articles 421-2-5 et 422-3 du code pénal :

12. Les dispositions contestées de l'article 421-2-5 du code pénal punissent de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende l'apologie publique d'actes de terrorisme. En portant cette peine à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque le délit a été commis en utilisant un service de communication au public en ligne, le législateur a pris en compte l'ampleur particulière de la diffusion des messages prohibés que permet ce mode de communication, ainsi que son influence dans le processus d'endoctrinement d'individus susceptibles de commettre des actes de terrorisme.

13. Les dispositions contestées de l'article 422-3 du code pénal instaurent des peines complémentaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des personnes physiques coupables de l'une des infractions prévues par le titre II du livre IV du même code, parmi lesquelles figure le délit d'apologie publique d'actes de terrorisme. Sont ainsi encourues, pour une durée maximum de dix ans, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise et l'interdiction de séjour.

14. Au regard de la nature des comportements réprimés, les peines ainsi instituées, qui sont prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, ne sont pas manifestement disproportionnées. Le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines par les dispositions contestées des articles 421-2-5 et 422-3 du code pénal doit donc être écarté.

. En ce qui concerne l'article 422-6 du code pénal :

15. L'article 422-6 du code pénal instaure, à l'encontre des personnes « *coupables d'actes de terrorisme* », une peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition.

16. D'une part, si le délit d'apologie publique d'actes de terrorisme est prévu par l'article 421-2-5 du code pénal, qui figure dans le chapitre I^{er}, intitulé « *Des actes de terrorisme* », du titre II du livre IV du même code, le législateur n'a pas expressément qualifié cette infraction d'acte de terrorisme. La peine complémentaire de confiscation instituée par l'article 422-6 n'est donc pas applicable aux personnes coupables d'apologie publique d'actes de terrorisme.

17. D'autre part, eu égard à la gravité des infractions constituant des actes de terrorisme, auxquelles elle est applicable, la peine complémentaire de confiscation instituée par l'article 422-6 n'est pas manifestement disproportionnée.

18. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines par l'article 422-6 du code pénal doit être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'expression et de communication :

19. Selon l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». L'article 34 de la Constitution dispose : « *La loi fixe les règles concernant ... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Il lui est également loisible d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre l'incitation et la provocation au terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Cependant, la liberté d'expression et de

communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

20. En premier lieu, en instituant le délit d'apologie publique d'actes de terrorisme, le législateur a entendu prévenir la commission de tels actes et éviter la diffusion de propos faisant l'éloge d'actes ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Ce faisant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions, dont participe l'objectif de lutte contre le terrorisme.

21. En second lieu, d'une part, l'apologie publique, par la large diffusion des idées et propos dangereux qu'elle favorise, crée par elle-même un trouble à l'ordre public. Le juge se prononce en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction et des circonstances de cette dernière, notamment l'ampleur du trouble causé à l'ordre public.

22. D'autre part, pour les motifs énoncés au paragraphe 9 de la présente décision, les faits incriminés sont précisément définis et ne créent pas d'incertitude sur la licéité des comportements susceptibles de tomber sous le coup du délit.

23. Enfin, si, en raison de son insertion dans le code pénal, le délit contesté n'est pas entouré des garanties procédurales spécifiques aux délits de presse prévues par la loi du 29 juillet 1881 mentionnée ci-dessus, les actes de terrorisme dont l'apologie est réprimée sont des infractions d'une particulière gravité susceptibles de porter atteinte à la vie ou aux biens.

24. Par conséquent, pour ces motifs et ceux énoncés aux paragraphes 12 à 14, l'atteinte portée à la liberté d'expression et de communication par les dispositions contestées est nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être rejeté.

25. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées des articles 421-2-5 et 422-3 du code pénal et l'article 422-6 du même code, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution :

- les mots « *ou de faire publiquement l'apologie de ces actes* » figurant au premier alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
- le 1°, les mots « *soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, le maximum de la durée de l'interdiction temporaire étant porté à dix ans, soit,* » figurant au 2° et le 3° de l'article 422-3 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;
- l'article 422-6 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 mai 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 18 mai 2018.