

Décision n° 2020-878/879 QPC  
du 29 janvier 2021

(M. Ion Andronie R. et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 4 novembre 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts n<sup>os</sup> 2358 et 2349 du 3 novembre 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour M. Ion Andronie R. par la SCP Piwnica et Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et pour M. Nardi S. par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les n<sup>os</sup> 2020-878 QPC et 2020-879 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, prise sur le fondement de l'habilitation prévue par l'article 11 de cette loi, dont le délai est expiré ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;
- 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 M. Nardi S. par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le 16 novembre 2020 ;

– les observations présentées pour M. Ion Andronie R. par la SCP Piwnica et Molinié, enregistrées le 25 novembre 2020 ;

– les observations en intervention présentées pour le Conseil national des barreaux par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 26 novembre 2020 ;

– les observations en intervention présentées pour le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour les associations Ligue des droits de l'homme et Section française de l'observatoire international des prisons par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour M. Ion Andronie R. par la SCP Piwnica et Molinié, enregistrées le 10 décembre 2020 ;

– les secondes observations présentées pour M. Nardi S. par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées pour le Conseil national des barreaux par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Emmanuel Piwnica, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour M. Ion Andronie R., Me Louis Boré, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour M. Nardi S. et le Conseil national des barreaux, Me Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 19 janvier 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. L'article 16 de l'ordonnance du 25 mars 2020 mentionnée ci-dessus prévoit :

*« En matière correctionnelle, les délais maximums de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique, prévus par les dispositions du code de procédure pénale, qu'il s'agisse des détentions au cours de l'instruction ou des détentions pour l'audiencement devant les juridictions de jugement des affaires concernant des personnes renvoyées à l'issue de l'instruction, sont prolongés plein droit de deux mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à cinq ans et de trois mois dans les autres cas, sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure, le cas échéant avec assignation à résidence sous surveillance électronique ou sous contrôle judiciaire lorsqu'il est mis fin à une détention provisoire. Ce délai est porté à six mois en matière criminelle et, en matière correctionnelle, pour l'audiencement des affaires devant la cour d'appel.*

*« Les prolongations prévues à l'alinéa précédent sont applicables aux mineurs âgés de plus de seize ans, en matière criminelle ou s'ils encourent une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement.*

*« Les prolongations prévues par le présent article ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure ».*

3. Les requérants, rejoints par les parties intervenantes, soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient l'article 66 de la Constitution au motif qu'elles prolongent, sans intervention systématique d'un juge dans un bref délai, toutes les détentions provisoires venant à expiration pendant la période d'état d'urgence sanitaire alors qu'une telle mesure ne serait ni nécessaire ni proportionnée à l'objectif poursuivi de protection de la santé publique. Pour les mêmes motifs, il est soutenu que ces dispositions méconnaîtraient également les droits de la défense, le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à la sûreté.

– Sur le fond :

4. Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. – L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis. Elle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

5. Les dispositions contestées prévoient la prolongation, de plein droit et pour des durées variables selon la peine encourue, des détentions provisoires, au cours et à l'issue de l'instruction. En vertu de l'article 15 de l'ordonnance du 25 mars 2020, ces dispositions devaient s'appliquer aux détentions provisoires en cours ou débutant entre le 26 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, la loi du 11 mai 2020 mentionnée ci-dessus a inséré, au sein de l'ordonnance du 25 mars 2020, un article 16-1 qui a mis fin à l'application des dispositions contestées pour les détentions provisoires venant à expiration à compter du 11 mai 2020. Ainsi, les dispositions contestées se sont appliquées aux seules détentions provisoires dont les titres devaient expirer entre le 26 mars et le 11 mai 2020. L'article 16-1 a également prévu que les détentions prolongées pour une durée de six mois en application des dispositions de l'article 16 devaient, dans un délai de trois mois à compter de leur prolongation, être confirmées par une décision du juge des libertés et de la détention.

6. Les dispositions contestées visent à éviter que les difficultés de fonctionnement de la justice provoquées par les mesures d'urgence sanitaire prises pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 conduisent à la libération de personnes placées en détention provisoire, avant que l'instruction puisse être achevée ou une audience de jugement organisée. Elles poursuivent ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction.

7. Toutefois, d'une part, les dispositions contestées maintiennent en détention, de manière automatique, toutes les personnes dont la détention provisoire, précédemment décidée par le juge judiciaire, devait s'achever parce qu'elle avait atteint sa durée maximale ou que son éventuelle prolongation nécessitait une nouvelle décision du juge.

8. D'autre part, ces détentions sont prolongées pour des durées de deux ou trois mois en matière correctionnelle et de six mois en matière criminelle.

9. Enfin, si les dispositions contestées réservent, durant la période de maintien en détention qu'elles instaurent, la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mise en liberté, elles ne prévoient, durant cette période, aucune intervention systématique du juge judiciaire. En outre, l'article 16-1 de l'ordonnance du 23 mars 2020 ne prévoit de soumettre au juge judiciaire, dans un délai de trois mois après leur prolongation en application des dispositions contestées, que les seules détentions provisoires qui ont été prolongées pour une durée de six mois.

10. Les dispositions contestées maintiennent donc de plein droit des personnes en détention provisoire sans que l'appréciation de la nécessité de ce maintien soit obligatoirement soumise, à bref délai, au contrôle du juge judiciaire.

11. Or, l'objectif poursuivi par les dispositions contestées n'est pas de nature à justifier que l'appréciation de la nécessité du maintien en détention soit, durant de tels délais, soustraite au contrôle systématique du juge judiciaire. Au demeurant, l'intervention du juge judiciaire pouvait, le cas échéant, faire l'objet d'aménagements procéduraux.

12. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées méconnaissent l'article 66 de la Constitution. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

13. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel.

Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

14. D'une part, les dispositions déclarées contraires à la Constitution ne sont plus applicables. Dès lors, aucun motif ne justifie de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité.

15. D'autre part, la remise en cause des mesures ayant été prises sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution méconnaîtrait les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et aurait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, ces mesures ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – L'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup> prend effet dans les conditions fixées aux paragraphes 14 et 15 de cette décision.

Article 3. – 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 28 janvier 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 29 janvier 2021.