

N° 360

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2020

PROPOSITION DE LOI

*renforçant la **lutte contre le terrorisme et le suivi des condamnés terroristes**
à leur **sortie de détention**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BAS, Marc-Philippe DAUBRESSE, Philippe BONNECARRÈRE,
Mme Josiane COSTES, MM. François GROSDIDIER et Dany WATTEBLED,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Destinée à permettre une sortie maîtrisée du régime de l'état d'urgence sous lequel la France vivait depuis près de deux ans, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, dite « loi SILT », a introduit dans le droit commun diverses mesures inspirées des dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

À l'initiative du Sénat, les quatre mesures considérées comme les plus sensibles au regard du respect des droits et libertés constitutionnellement garantis, à savoir les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et les visites domiciliaires, ont revêtu un caractère temporaire et arriveront à échéance le 31 décembre 2020.

Le Parlement ayant été doté de pouvoirs de contrôle renforcés pour évaluer l'efficacité et la pertinence de ces quatre mesures, la commission des lois du Sénat a créé, le 21 novembre 2017, une mission pluraliste chargée d'assurer le contrôle et le suivi de leur mise en œuvre en vue d'éclairer le Sénat sur la nécessité de les proroger ou, à l'inverse, de ne pas les reconduire.

À l'issue de deux ans de travaux, la mission, qui a présenté ses conclusions le 26 février 2020, s'est prononcée **en faveur de la pérennisation des quatre dispositifs, dont l'efficacité et l'utilité sont aujourd'hui largement reconnues** dans un contexte de menace terroriste élevée et durable.

À la lumière des deux premières années d'application et des enjeux que pose, pour notre pays, la sortie de détention de nombreux condamnés terroristes, de nouvelles évolutions de l'arsenal antiterroriste apparaissent nécessaires.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui comprend deux titres.

Le titre I^{er} vise à pérenniser les mesures administratives introduites par la loi « SILT », tout en leur apportant plusieurs ajustements pour en assurer la pleine efficacité.

Pour ce faire, son **article 1^{er}** confirme les quatre mesures qui n'avaient été introduites par le législateur en 2017 qu'à titre temporaire et, par voie de conséquence, met fin au dispositif *ad hoc* d'évaluation parlementaire de ces mesures, lié à leur caractère expérimental. Pour autant, le Parlement continuera d'exercer un contrôle approfondi sur l'application des dispositifs de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 24 de la Constitution, et selon les modalités prévues par les règlements des assemblées parlementaires et l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. C'est ainsi, d'une part, que le Sénat avait accordé à sa commission des lois les pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête pour apprécier les conditions d'application de l'état d'urgence. C'est ainsi, d'autre part, que la délégation parlementaire au renseignement examine, sans que puisse lui être opposé le secret de la défense nationale, les politiques suivies pour prévenir les attentats et mettre leurs auteurs hors d'état de nuire. En matière de lutte contre le terrorisme, il importe en effet de mettre en œuvre un contrôle parlementaire spécifique particulièrement étroit, à côté de contrôles juridictionnels que le législateur n'a cessé de renforcer, pour s'assurer du respect de notre état de droit et de l'efficacité des mesures appliquées. Le Parlement veillera donc à maintenir son information sur les mesures prises en application de la loi à un niveau comparable à celui de la période d'évaluation.

L'**article 2** sécurise le cadre légal des périmètres de protection, en inscrivant dans la loi, par souci de lisibilité, la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel relative aux conditions de mobilisation d'agents de sécurité privée.

L'**article 3** étend le champ de la mesure de fermeture administrative à tous les lieux ouverts au public rattachés à un lieu de culte car gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale. Cette extension vise à limiter les possibilités de contournement du dispositif de fermeture des seuls lieux de culte en évitant le déport des activités de prosélytisme vers d'autres lieux qui leur sont connexes (écoles coraniques, centres culturels, *etc.*).

L'**article 4** renforce, quant à lui, l'information des autorités judiciaires, en particulier du parquet national antiterroriste, sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, afin de garantir leur caractère subsidiaire par rapport à l'action judiciaire.

Enfin, l'**article 5** élargit les possibilités de saisies informatiques dans le cadre d'une visite domiciliaire lorsqu'il est fait obstacle, par l'occupant des lieux, à l'accès aux données présentes sur un support ou un terminal informatiques.

Le **titre II** a pour objet de **renforcer la surveillance des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention.**

Plus de 500 condamnés pour des faits en lien avec le terrorisme islamo-djihadiste sont actuellement détenus en France, dont une centaine devraient être libérés d'ici 2022. Les mesures de police administrative, aujourd'hui privilégiées par les autorités, n'offrent pas, au regard de leur durée, un cadre de surveillance suffisant. Le renforcement des dispositifs de suivi judiciaire apparaît, en conséquence, comme la voie juridiquement la plus adaptée pour répondre à l'enjeu que représente, en termes de sécurité publique, l'élargissement des condamnés terroristes, tout en offrant des garanties de réinsertion renforcées.

À cette fin, l'**article 6** introduit dans le code de procédure pénale une nouvelle mesure judiciaire destinée à permettre un suivi renforcé et prolongé dans le temps des personnes condamnées pour des infractions terroristes qui présentent, à leur sortie de détention, une dangerosité élevée et un risque avéré de récidive. Cette surveillance judiciaire, qui ne constitue pas une sanction pénale mais une mesure d'accompagnement à la réinsertion et de protection de la société contre des individus ayant purgé leur peine mais dont la dangerosité a été reconnue par le tribunal d'application des peines à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire, permettra une prévention efficace de la récidive en associant, d'une part, mesures de contrôle et de surveillance et, d'autre part, dispositifs d'insertion socio-professionnelle. Entourée des garanties destinées à en assurer la constitutionnalité, elle pallie les difficultés des dispositifs existants : appliquée en post-sentenciel, sa durée est ainsi décorrélée des crédits de réduction de peine et son prononcé n'est pas soumis à un examen de nature médicale.

Afin d'assurer, pour l'avenir, une surveillance systématique des condamnés terroristes sortants de détention, c'est-à-dire du « flux » des individus non condamnés à ce jour, l'**article 7** renforce la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire, d'une part, en en faisant une peine complémentaire obligatoire et, d'autre part, en systématisant le prononcé de l'obligation de suivre des actions de prise en charge de la radicalisation.

De manière similaire, l'**article 8** autorise le juge de l'application des peines à soumettre, dans le cadre d'un suivi post-libération, les détenus terroristes condamnés à des peines faibles et par conséquent non éligibles à la nouvelle mesure de surveillance créée, aux mêmes actions de prise en charge de la radicalisation.

**Proposition de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et le suivi des
condamnés terroristes à leur sortie de détention**

TITRE I^{ER}

**CONSOLIDER L'ARSENAL ADMINISTRATIF DE LUTTE CONTRE
LE TERRORISME**

Article 1^{er}

- ① I. – Le chapitre X du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure est abrogé.
- ② II. – Le II de l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme est abrogé.

Article 2

À la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, après les mots : « sous la responsabilité », sont insérés les mots : « et le contrôle effectif ».

Article 3

Au premier alinéa de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, après les mots : « lieux de culte », sont insérés les mots : « ainsi que des lieux gérés, exploités ou financés par une personne physique ou morale gestionnaire d'un lieu de culte qui accueillent habituellement des réunions publiques, ».

Article 4

- ① Après le cinquième alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La décision du ministre de l'intérieur prévue au premier alinéa du présent article est précédée d'une information du procureur de la République antiterroriste et du procureur de la République territorialement compétent, qui sont destinataires de tous les éléments permettant de la motiver. Elle est communiquée, ainsi que les décisions de renouvellement prises sur le fondement du cinquième alinéa, au procureur de la République antiterroriste et au procureur de la République territorialement compétent. »

Article 5

- ① Après le I de l'article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un I *bis* ainsi rédigé :
- ② « I *bis*. – Lorsque les personnes mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 229-2 font obstacle à l'accès aux données présentes sur un support informatique ou sur un équipement terminal présent sur les lieux de la visite, à leur lecture ou à leur saisie, mention est faite au procès-verbal mentionné au même article L. 229-2.
- ③ « Il peut alors être procédé à la saisie de ces données, dans les conditions prévues au I du présent article. »

TITRE II

RENFORCER LA SURVEILLANCE DES INDIVIDUS CONDAMNÉS POUR DES FAITS DE TERRORISME À LEUR SORTIE DE DÉTENTION

Article 6

- ① Le titre XV du livre IV du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° L'intitulé est ainsi rédigé : « De la procédure applicable aux infractions en matière de terrorisme » ;
- ③ 2° Est ajoutée une section 4 ainsi rédigée :
- ④ « *Section 4*
- ⑤ « *Dispositions particulières applicables à la surveillance des individus condamnés pour des actes de terrorisme*
- ⑥ « *Art. 706-25-15.* – Toute personne condamnée à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à sept ans pour l'une des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code, ou d'une durée supérieure ou égale à cinq ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale, dont il est établi, à l'issue d'un réexamen de sa situation intervenant à la fin de l'exécution de sa peine, qu'elle présente une particulière dangerosité en raison d'une probabilité élevée de récidive, peut être placée dès sa libération sous surveillance, dans les conditions prévues à la présente section, à titre de mesure de sûreté et afin d'être soumise à un suivi adapté.

- ⑦ « *Art. 706-25-16.* – La surveillance mentionnée à l'article 706-25-15 du présent code comporte tout ou partie des mesures suivantes :
- ⑧ « 1° Les obligations mentionnées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal ;
- ⑨ « 2° Après vérification de la faisabilité technique de la mesure, l'obligation prévue à l'article 131-36-12 du même code.
- ⑩ « Sauf décision contraire motivée du tribunal de l'application des peines, le condamné placé sous surveillance judiciaire est soumis à l'obligation prévue au 20° de l'article 132-45 dudit code.
- ⑪ « Il peut également faire l'objet de mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier sa réinsertion.
- ⑫ « Ces mesures et les obligations auxquelles le condamné est astreint sont mises en œuvre par le juge de l'application des peines assisté du service pénitentiaire d'insertion et de probation, et, le cas échéant, avec le concours des organismes habilités à cet effet.
- ⑬ « *Art. 706-25-17.* – Six mois au moins avant la date prévue pour leur libération, les personnes mentionnées à l'article 706-25-15 font l'objet, sur réquisitions du juge de l'application des peines ou du procureur de la République, d'une évaluation pluridisciplinaire destinée à mesurer leur dangerosité et le risque élevé de récidive. Le juge de l'application des peines ou le procureur de la République demande, à cette fin, le placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues.
- ⑭ « L'avis de la commission pluridisciplinaire mentionnée à l'article 730-2-1 est systématiquement sollicité. Celle-ci se prononce sur la pertinence de prononcer la surveillance mentionnée à l'article 706-25-15 au vu de la dangerosité de l'individu appréciée au regard du risque de récidive.
- ⑮ « *Art. 706-25-18.* – La surveillance prévue à l'article 706-25-15 est prononcée, avant la date prévue pour la libération du condamné, sur réquisitions du procureur de la République, par le tribunal de l'application des peines :
- ⑯ « 1° Lorsque les obligations résultant de l'inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission des délits et crimes mentionnés au premier alinéa du même article 706-25-15 ;
- ⑰ « 2° Et si cette surveillance constitue l'unique moyen de prévenir la commission de ces mêmes infractions.

- ⑮ « La décision est rendue à l'issue d'un débat contradictoire, au cours duquel le condamné est obligatoirement assisté par un avocat choisi par lui ou commis d'office. Elle doit être spécialement motivée au regard des conclusions de l'évaluation et de l'avis mentionnés à l'article 706-25-17, ainsi que des conditions mentionnées aux deuxième et troisième alinéas du présent article. Elle précise les obligations auxquelles le condamné est tenu, ainsi que la durée de celles-ci.
- ⑯ « La décision est exécutoire immédiatement à l'issue de la peine du condamné.
- ⑰ « *Art. 706-25-19.* – La surveillance prévue à l'article 706-25-15 est prononcée pour une durée maximum de deux ans.
- ⑱ « Elle peut être renouvelée, après avis de la commission pluridisciplinaire mentionnée à l'article 706-25-17, selon les modalités prévues à l'article 706-25-18 et pour la même durée, dès lors que les conditions prévues à l'article 706-25-15 continuent d'être réunies.
- ⑳ « La durée totale de la surveillance ne peut excéder dix ans en cas de condamnation pour délit ou vingt ans en cas de condamnation pour crime.
- ㉑ « *Art. 706-25-20.* – La décision mentionnée à l'article 706-25-18 peut faire l'objet d'un recours devant la chambre de l'application des peines, dans les conditions prévues à l'article 712-13.
- ㉒ « L'arrêt de la chambre de l'application des peines peut faire, dans les cinq jours de leur notification, l'objet d'un pourvoi en cassation qui n'est pas suspensif.
- ㉓ « *Art. 706-25-21.* – Le juge de l'application des peines peut, à son initiative ou à la demande du condamné, modifier les obligations auxquelles celui-ci est astreint, par ordonnance rendue selon les modalités prévues à l'article 712-8.
- ㉔ « Si la réinsertion de la personne soumise à une surveillance en application des dispositions de la présente section paraît acquise, il peut, par jugement rendu selon les modalités prévues à l'article 712-6, mettre fin à ces obligations.
- ㉕ « *Art. 706-25-22.* – Après un délai d'un an à compter de la décision mentionnée à l'article 706-25-18, la personne qui y est astreinte peut demander au tribunal de l'application des peines qu'il soit mis fin à cette mesure. Il y est mis fin d'office si le tribunal n'a pas statué dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. En cas de rejet de la demande, aucune autre demande ne peut être déposée avant l'expiration de la mesure.

- ⑳ « La décision du tribunal de l'application des peines mentionnée au premier alinéa du présent article peut faire l'objet des recours prévus à l'article 706-25-20.
- ㉑ « *Art. 706-25-23.* – La méconnaissance des obligations fixées par la décision mentionnée à l'article 706-25-18 est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.
- ㉒ « *Art. 706-25-24.* – La surveillance prononcée en application de la présente section est suspendue par toute détention intervenant au cours de son exécution. Elle reprend, pour la durée restant à courir, à l'issue de cette détention.
- ㉓ « *Art. 706-25-25.* – Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables si la personne a été condamnée à un suivi socio-judiciaire ou si elle fait l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire, d'une mesure de surveillance de sûreté ou d'une rétention de sûreté.
- ㉔ « *Art. 706-25-26.* – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités et les conditions d'application des dispositions de la présente section. »

Article 7

- ① L'article 421-8 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « peuvent également être » sont remplacés par le mot : « sont » ;
- ③ 2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.
- ⑤ « Sauf décision contraire de la juridiction, la personne condamnée à un suivi socio-judiciaire en application du présent article est soumise à l'obligation prévue au 2° de l'article 132-45. »

Article 8

Au 2° du I de l'article 721-2 du code de procédure pénale, après le mot : « interdictions », sont insérés les mots : « ou obligations », et les références : « et 7° à 14° » sont remplacés par les références : « , 7° à 14° et 22° ».