



...la proposition de loi instaurant des

## **MESURES DE SÛRETÉ À L'ENCONTRE DES AUTEURS D'INFRACTIONS TERRORISTES À L'ISSUE DE LEUR PEINE**

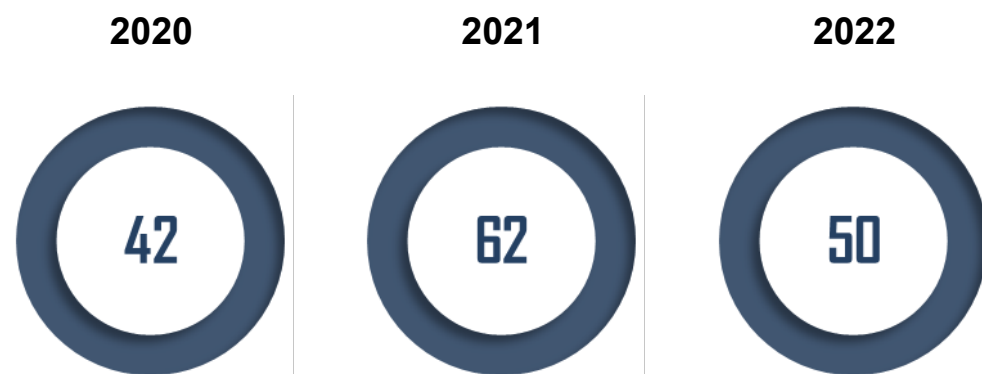
La commission des lois a examiné, mercredi 15 juillet 2020, le rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio (Les Républicains – Val d'Oise) sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

### **1. UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ POUR LE SUIVI ET LA RÉINSERTION DE CERTAINS CONDAMNÉS TERRORISTES**

#### **A. LA SORTIE D'INDIVIDUS CONDAMNÉS POUR DES FAITS DE TERRORISME : UN ENJEU MAJEUR DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Au 30 mars 2020, 534 personnes prévenues ou condamnées pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste (TIS) étaient détenues dans les prisons françaises.

Parmi elles, **154 devraient être élargies au cours des trois prochaines années**, selon l'échéancier suivant :



**Ces libérations nombreuses d'individus condamnés pour des faits de terrorisme constituent un enjeu majeur de sécurité publique.**

Il est en effet aujourd'hui largement admis qu'en dépit des réformes engagées au cours des dernières années, la prison peine encore à prendre en charge les individus radicalisés et ne permet pas d'aboutir, sur le temps de la détention, à un désengagement de l'idéologie salafodjihadiste.

#### **B. DES DISPOSITIFS DE SUIVI À LA SORTIE DE DÉTENTION INCOMPLETS**

Face à cet enjeu de taille, les outils à disposition des pouvoirs publics, bien que nombreux, se révèlent dans la pratique **soit incomplets, soit inadaptés** pour permettre un suivi efficace des condamnés terroristes à leur sortie de détention.

En matière judiciaire, les réformes législatives engagées au cours des dernières années n'ont en effet traité qu'à la marge le champ de l'exécution des peines prononcées pour des faits de terrorisme. Elles ont même, paradoxalement, restreint les possibilités de suivi judiciaire à la sortie de détention, de sorte que les **individus condamnés pour des faits de terrorisme sont aujourd'hui les plus suivis en détention mais les moins accompagnés, sur le plan judiciaire, au moment de leur libération.**

Si les « **sorties sèches** » sont rares, les mesures de suivi judiciaire susceptibles d'être prononcées se révèlent difficiles à appliquer ou très insuffisantes au regard des profils concernés. Plusieurs écueils existent :

- **certaines des mesures existantes ne peuvent être appliquées que marginalement aux individus condamnés pour des faits de terrorisme.** Tel est notamment le cas du suivi socio-judiciaire, auquel ne sont éligibles que les individus condamnés pour des faits commis après 2016. De la même manière, la plupart des personnes actuellement incarcérées pour des faits de terrorisme sont exclues du champ d'application de la rétention et de la surveillance de sûreté, qui ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre de personnes condamnées à des peines de réclusion criminelle de plus de 15 ans ;

- plusieurs des mesures de sûreté ou de suivi judiciaire existantes (surveillance judiciaire, rétention et surveillance de sûreté) sont soumises à une **évaluation psychiatrique de dangerosité, qui n'est pas adaptée aux profils terroristes** ;

- certaines mesures, en particulier le suivi post-peine et l'enregistrement au fichier national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), comportent des **obligations peu contraignantes et insuffisantes** au regard de la dangerosité des profils concernés.

Aussi les individus condamnés pour des faits de terrorisme se voient-ils systématiquement appliquer, à leur sortie de détention, une **mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), dont l'application aux sortants de détention souffre toutefois de plusieurs limites.** D'une **durée limitée à douze mois**, une telle mesure offre tout d'abord des possibilités de surveillance jugées insuffisantes par les services de renseignement. Elle se limite en outre à soumettre la personne à des mesures de surveillance, **sans offrir d'accompagnement à la réinsertion**, volet pourtant essentiel au développement d'une politique efficace de prévention de la récidive.

## 2. LA CRÉATION BIENVENUE D'UNE MESURE DE SÛRETÉ DÉDIÉE AUX PROFILS TERRORISTES

### A. UN DISPOSITIF APPROUVÉ DANS SON PRINCIPE PAR LA COMMISSION DES LOIS

Pour pallier ces difficultés, **l'article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi introduit une **nouvelle mesure de sûreté, de nature judiciaire**, adaptée à la prise en charge des personnes condamnées pour des actes de terrorisme. Ce dispositif consisterait à imposer aux individus présentant, à l'issue de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité, des obligations de surveillance et de suivi à leur sortie de détention.

Dans le même objectif, son **article 2** vise à favoriser le prononcé de la peine de suivi socio-judiciaire, en en faisant une peine complémentaire obligatoire, sauf décision contraire de la juridiction.

**La commission des lois s'est d'ores et déjà prononcée en faveur d'un renforcement des dispositifs de suivi judiciaire des condamnés terroristes.** Dans le cadre de l'examen du bilan de la mission de suivi de la loi « SILT », elle a ainsi préconisé de « *revoir les dispositifs post-sentenciels de suivi des détenus terroristes, en introduisant dans notre droit une mesure judiciaire de suivi et de surveillance spécifique* ». Cette recommandation a trouvé une traduction dans une proposition de loi déposée le 4 mars 2020 par Philippe Bas, Marc-Philippe Daubresse et plusieurs de leurs collègues sénateurs, non examinée à ce jour par le Sénat. **Aussi ne peut-elle qu'être favorable, dans son principe, au dispositif proposé par la proposition de loi.**

## B. UNE ATTENTION NÉCESSAIRE À LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF

Le **Conseil constitutionnel n'exclut pas, par principe, la possibilité pour le législateur d'imposer des mesures de sûreté à l'issue de l'exécution d'une peine**, dès lors qu'elles visent à protéger la société contre la commission de nouveaux crimes ou délits graves.

Ceci étant, les mesures de sûreté n'en sont pas moins soumises à des **exigences fortes** dans la mesure où elles impliquent des restrictions importantes aux libertés. Le Conseil constitutionnel **apprécie la conformité des mesures de sûreté à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**, qui prohibe les atteintes à la liberté qui ne constitueraient pas une « rigueur nécessaire ».

La commission des lois a donc porté une attention particulière, dans le cadre de son examen de la proposition de loi, à garantir un **équilibre entre opérationnalité de la mesure, efficacité de la lutte contre le terrorisme et garantie des droits et libertés constitutionnels**.

## 3. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET L'OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF

### A. ASSURER L'APPLICABILITÉ DE LA MESURE DE SÛRETÉ SANS FRAGILISER SA PROPORTIONNALITÉ

Le texte adopté par l'Assemblée nationale limite l'application de la mesure aux personnes condamnées à une **peine privative de liberté pour des actes de terrorisme** qui présentent une **particulière dangerosité** à l'issue de l'exécution de sa peine. Le critère de dangerosité est apprécié par deux éléments : d'une part, le risque très élevé de récidive ; d'autre part, « *l'adhésion persistante à une entreprise tendant à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ».

La commission des lois a jugé ce deuxième critère trop restrictif, dès lors qu'il se rapproche de la définition de l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste et **rend, de ce fait, la mesure quasiment inapplicable**. Elle a, en conséquence, estimé nécessaire de reformuler le critère de dangerosité, en visant **l'adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme**, plutôt que l'adhésion à une entreprise terroriste.

De manière à garantir la proportionnalité de la mesure, elle a **contrebalancé cet élargissement par l'ajout de plusieurs garanties**, qui encadrent de manière plus précise son champ d'application :

- elle a, d'une part, limité **l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à 5 ans d'emprisonnement, ou 3 ans en cas de récidive** ;
- elle s'est, d'autre part, attachée à **clarifier les conditions d'articulation de la mesure de sûreté avec les dispositifs de suivi et de surveillance post-peine existants**.

### B. LE CONTENU DE LA MESURE : UN RENFORCEMENT DU VOLET RÉINSERTION

Dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, la nouvelle mesure de sûreté comprend la possibilité de soumettre la personne concernée à **9 obligations**. La commission des lois a estimé souhaitable de les **compléter, à deux niveaux**.

Elle a, d'une part, **renforcé le volet « surveillance » de la mesure**, notamment en insérant **deux obligations complémentaires** : d'une part, l'interdiction de se livrer à l'activité au cours de laquelle l'infraction a été commise ; d'autre part, l'interdiction de détenir ou de porter une arme.

Elle a, d'autre part, regretté **l'incomplétude du volet d'accompagnement à l'insertion ou à la réinsertion, pourtant essentiel à la prévention de la récidive**. En conséquence, elle a prévu que puisse être mis en œuvre **un suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation**, parallèlement au suivi qui sera opéré par le juge de l'application des peines. Elle a également introduit une **nouvelle obligation d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation**.

## C. RÉTABLIR L'OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF ET SON CONTRÔLE EFFECTIF

### 1. Renforcer l'utilité et la sécurité juridique du placement sous surveillance électronique mobile

La commission des lois a procédé à la **réécriture de l'obligation de placement sous surveillance électronique mobile** pour en faire une **mesure accessoire aux obligations imposant des restrictions à la liberté d'aller et de venir** (restriction des déplacements à l'étranger, interdiction de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux, interdiction d'entrer en contact avec certaines personnes ou catégories de personnes).

Le dispositif de surveillance électronique mobile est en effet un dispositif technique conçu pour assurer le contrôle d'une obligation de restriction des déplacements ; il ne présente en revanche pas d'intérêt opérationnel à lui seul.

La commission a également **exclu la possibilité de cumuler un placement sous surveillance électronique mobile avec une obligation de pointage hebdomadaire**, considérant qu'un tel cumul était de nature à porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir et de fragiliser la mesure sur le plan constitutionnel.

### 2. Rendre la durée de la mesure opérationnelle

**La durée initiale de la mesure, fixée à un an, apparaît peu opérationnelle** au regard des contraintes procédurales. Elle imposerait quasiment d'initier le renouvellement de la mesure dès son prononcé, avant même que ne puisse être appréciée l'évolution de la personne concernée.

Aussi la commission a-t-elle jugé nécessaire d'**élever cette durée à deux ans**. Loin de fragiliser l'équilibre juridique du dispositif, une telle modification permet au contraire de garantir à la personne concernée que le renouvellement de sa mesure pourra être apprécié au regard de son évolution et de ses efforts de réinsertion.

### 3. Assurer le contrôle effectif des obligations prononcées

En matière judiciaire comme administrative, le contrôle du respect des obligations de surveillance imposées à une personne repose principalement sur leur inscription au fichier des personnes recherchées (FPR). Il s'agit, en conséquence, d'une **garantie importante de l'effectivité du contrôle des obligations ou des interdictions imposées à une personne**.

La commission a donc introduit un **article 3 à la proposition de loi, afin de prévoir l'inscription au FPR de certaines des obligations susceptibles d'être prescrites dans le cadre de la mesure de sûreté** créée.



**Philippe Bas**

Président  
de la commission  
Sénateur  
(Les Républicains)  
de la Manche



**Jacqueline  
Eustache-Brinio**

Rapporteuse  
  
Sénateur  
(Les Républicains)  
du Val d'Oise

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/pp19-544.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-544.html)