

N° 572

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi
renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 469 et 573 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA CRÉATION D'UNE MESURE DE SUIVI DES CONDAMNÉS TERRORISTES SORTANT DE DÉTENTION : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ.....	5
II. LA CONFIRMATION DE LA POSSIBILITÉ D'UNE TELLE MESURE DE SÛRETÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	6
III. LA PROPOSITION DE LOI : INSTITUER UNE MESURE DE SÛRETÉ POUR PRÉVENIR LA RÉCIDIVE DES CONDAMNÉS TERRORISTES, DANS LE RESPECT DES EXIGENCES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	8
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Mesure de sûreté applicable aux auteurs d'infractions terroristes	11
• <i>Article 2</i> (nouveau) Inscrire certaines des obligations de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées.....	29
• <i>Article 3</i> (nouveau) Application outre-mer	30
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 12 mai 2021, la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de Muriel Jourda (Les Républicains – Morbihan), la proposition de loi n° 469 *renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention*, déposée par François-Noël Buffet le 23 mars 2021.

Face à l'enjeu que représente la sortie de détention de personnes condamnées pour des actes de terrorisme qui ne bénéficieront pas de mesures d'accompagnement à leur élargissement, ce texte a pour objet **d'instaurer une nouvelle mesure judiciaire de suivi et de surveillance post-sentencielle visant à prévenir la récidive et à accompagner la réinsertion des individus condamnés pour des faits de terrorisme.**

I. LA CRÉATION D'UNE MESURE DE SUIVI DES CONDAMNÉS TERRORISTES SORTANT DE DÉTENTION : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

Au 3 mai 2021, 469 personnes étaient détenues dans les prisons françaises pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste. Parmi elles, 253 sont condamnées et purgent une peine à titre définitif. 162 devraient sortir de détention dans les quatre prochaines années.

La sortie de détention des personnes condamnées pour des actes de terrorisme constitue un enjeu majeur de sécurité publique.

Il est en effet aujourd'hui admis que la prison ne permet généralement pas d'aboutir à un désengagement de l'idéologie radicale sur le temps de la détention, malgré les progrès réalisés depuis 2015.

Face à cette importante préoccupation, les outils à la disposition des pouvoirs publics sont incomplets et ne permettent pas un suivi satisfaisant des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention.

Sur les 269 personnes condamnées pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste suivies par le service de l'application des peines, seules 20 % seront suivies à leur libération dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire et 5 % dans le cadre d'un sursis probatoire. Les 75 % restant

pourront bénéficier de mesures d'accompagnement à la sortie uniquement sur la durée des réductions de peine éventuellement octroyées.

Or, la durée des crédits de réduction de peine pour ces individus a été réduite par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, qui a exclu du bénéfice des crédits de réduction de peine dits « automatiques »¹ les personnes condamnées pour une ou plusieurs infractions terroristes. Celles-ci ne sont donc éligibles qu'à d'éventuelles réductions supplémentaires de peine.

Depuis 2016, les juridictions sont par ailleurs réticentes à définir *ab initio* les modalités de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme à leur élargissement, et ce alors même que le suivi socio-judiciaire permet de limiter les « sorties sèches ». C'est la raison pour laquelle le législateur a rendu obligatoire le prononcé de la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire à l'égard de ces personnes, pour les faits commis postérieurement au 10 août 2020², sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement.

Ainsi, les personnes condamnées pour des actes de terrorisme commis entre le 21 juillet 2016 et le 10 août 2020 ne disposeront pas des crédits de réduction de peine prévus à l'article 721 du code de procédure pénale – sur la durée desquels sont assis les dispositifs de surveillance judiciaire et de suivi post-peine – et ne sont généralement pas soumis à une peine de suivi socio-judiciaire. Sauf trouble psychiatrique avéré, aucun dispositif de suivi judiciaire ne leur sera donc applicable ou ne permettra un accompagnement adapté à leur profil à l'issue de leur détention.

La création d'une nouvelle mesure de sûreté – qui ne serait alors pas assise sur la durée des réductions de peine accordées – présente donc un intérêt essentiel pour les personnes qui ont été ou seront condamnées pour des faits commis entre le 21 juillet 2016 et le 10 août 2020.

II. LA CONFIRMATION DE LA POSSIBILITÉ D'UNE TELLE MESURE DE SÛRETÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Face à cet enjeu majeur, le Parlement a adopté le 27 juillet 2020 la loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*. Cette loi visait, à titre principal, à introduire une nouvelle mesure judiciaire de suivi et de surveillance post-sentencielle pour les individus condamnés pour des faits de terrorisme, à leur sortie de détention, poursuivant **deux finalités : prévenir la récidive et accompagner leur réinsertion**. Elle est issue d'initiatives convergentes du Sénat et de

¹ Prévues à l'article 721 du code de procédure pénale.

² Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

l'Assemblée nationale, les présidents des commissions des lois des deux chambres ayant chacun déposé une proposition de loi tendant au même objectif à la suite de la recommandation exprimée par Marc-Philippe Daubresse dans son rapport établissant le bilan des deux premières années d'application de la loi « SILT ».

Le Conseil constitutionnel, saisi *a priori* de la loi adoptée par le Parlement, a toutefois jugé que la mesure envisagée n'était ni adaptée ni proportionnée à l'objectif poursuivi et a donc déclaré la mesure de sûreté contraire à la Constitution.

Malgré la censure du dispositif de la mesure de sûreté en août 2020, le Conseil constitutionnel n'a pas remis en cause le principe même d'une telle mesure.

Le Conseil constitutionnel a en effet en premier lieu **confirmé que le dispositif créé constituait bien une mesure de sûreté**, en lui déniait tout caractère de peine ou de sanction. Conformément à l'argumentaire développé par Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur au Sénat de la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, il a fondé son appréciation sur trois critères :

- la mesure n'est pas prononcée par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine ;
- « *elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée, mais sur sa particulière dangerosité* » ;
- « *elle a pour but d'empêcher ou de prévenir la récidive* ».

En second lieu, il a souligné qu'**il était « loisible au législateur de prévoir des mesures de sûreté fondées sur la particulière dangerosité, évaluée à partir d'éléments objectifs, de l'auteur d'un acte terroriste et visant à prévenir la récidive de telles infractions »**, à condition :

- d'une part, qu'aucune mesure moins attentatoire aux droits et libertés constitutionnellement garantis ne soit suffisante pour prévenir la commission de ces actes ;
- et, d'autre part, que les conditions de mise en œuvre de ces mesures et leur durée soient adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

III. LA PROPOSITION DE LOI : INSTITUER UNE MESURE DE SÛRETÉ POUR PRÉVENIR LA RÉCIDIVE DES CONDAMNÉS TERRORISTES, DANS LE RESPECT DES EXIGENCES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Un an après le vote de juillet dernier, la nécessité d'une mesure de sûreté dont la durée serait décorrélée de celle des crédits de réduction de peine accordée au condamné est toujours impérieuse afin de pallier les insuffisances des dispositifs de suivi existant.

La proposition de loi n° 469 *renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention*, déposée par François-Noël Buffet, président de la commission, **reprend le principe du dispositif adopté par le Parlement en juillet 2020 tout en y apportant des aménagements destinés à répondre aux cinq objections majeures soulevées par le Conseil constitutionnel :**

- sur la durée de la mesure : la proposition de loi prévoit une durée réduite et fixée en fonction de la peine prononcée et non de la peine encourue ;

- sur la possibilité de cumul de la mesure avec les mesures de sursis : seule demeurerait une possibilité de cumul lorsque la juridiction a prononcé une peine d'emprisonnement ferme de plus de trois ans assortie d'un sursis simple ;

- sur la nécessité d'un suivi en détention : la mesure ne pourrait être prononcée que lorsque la personne a été mise en mesure de suivre un programme de réinsertion en détention ;

- sur la nécessité d'éléments nouveaux et complémentaires pour le renouvellement de la mesure : il est prévu que le renouvellement de la mesure ne pourrait être prononcé qu'à l'issue d'une évaluation établissant la dangerosité sur la base d'éléments actuels et circonstanciés ;

- sur le caractère disproportionné du cumul de plusieurs obligations et interdiction : une gradation serait introduite dans le prononcé des obligations susceptibles d'être imposées à la personne, afin de garantir que ne seront prononcées que des obligations strictement nécessaires et proportionnées à la situation de chaque personne.

Ces réponses ont paru à la commission des lois à même de favoriser la constitutionnalité du dispositif. Elle n'a donc apporté que des ajustements ponctuels à la proposition de loi qui poursuivent quatre objectifs :

- **assurer l'opérationnalité de la gradation des obligations susceptibles d'être prononcées**, en rattachant au premier niveau de la mesure les obligations liées au contrôle de la fréquentation des personnes, qui constituent le cœur de la lutte contre la récidive en empêchant la

reconstitution des réseaux criminels, et en remplaçant l'obligation de pointage par l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé ;

- **permettre le prononcé de la mesure en cas de révocation du sursis probatoire**, car le condamné ne bénéficierait alors plus de mesures d'accompagnement lors de son élargissement. La commission a par contre exclu toute possibilité de cumul avec un sursis simple, le cas envisagé par la rédaction initiale de la proposition apparaissant théorique en matière de terrorisme ;

- **ajuster la procédure applicable afin de mieux concilier opérationnalité et droits de la défense**, en prévoyant notamment un avis systématique du juge de l'application des peines antiterroriste avant toute décision de la juridiction régionale de la rétention de sûreté dans le cadre de la mesure de sûreté ;

- **assurer l'effectivité de la mesure en prévoyant l'inscription au fichier des personnes recherchées de certaines obligations susceptibles d'être prononcées** dans le cadre de la mesure de sûreté.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, ainsi modifiée.

Ce texte sera examiné en séance publique le 25 mai 2021.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mesure de sûreté applicable aux auteurs d'infractions terroristes

Face au risque que représente l'élargissement de détenus condamnés pour terrorisme dans les prochaines années, le législateur a, par l'adoption le 27 juillet 2020 de la loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*, jugé nécessaire que des mesures de surveillance adaptées puissent leur être appliquées dès leur sortie de détention afin de prévenir la récidive.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, a cependant considéré que le dispositif retenu par le Parlement dans la loi précitée portait, en l'état de sa rédaction, une atteinte qui n'était ni adaptée ni proportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis. Les articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi adoptée par le Parlement ont donc été jugés contraires à la Constitution.

L'article unique de la proposition de loi tend en conséquence à créer une mesure de sûreté à destination des auteurs d'infractions terroristes sortant de détention qui réponde aux objections soulevées par le Conseil constitutionnel.

La commission, reconnaissant l'impérieuse nécessité d'un tel dispositif et son adéquation aux exigences constitutionnelles, n'y a apporté que quelques ajustements afin d'assurer l'opérationnalité du dispositif.

Au 3 mai 2021, 469 personnes étaient détenues dans les prisons françaises pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste. Parmi elles, 253 sont condamnées et purgent une peine à titre définitif. 162 devraient sortir dans les quatre prochaines années.

Compte tenu de la particulière dangerosité et du risque élevé de récidive de certaines d'entre elles, il est nécessaire que puissent leur être imposées des mesures de surveillance et d'accompagnement à la réinsertion à l'issue de leur peine.

C'est l'objet de la proposition de loi, dont l'article unique créerait une mesure de sûreté visant à prévenir la récidive et à accompagner la réinsertion des auteurs d'infractions terroristes sortant de détention.

1. La décision du Conseil constitutionnel n° 2020-805 DC du 7 août 2020, une décision ne remettant pas en cause le principe même d'une mesure de sûreté à l'égard des détenus terroristes ayant purgé leur peine

1.1 Des dispositifs de suivi incomplets à la sortie de détention, en particulier pour les personnes condamnées pour terrorisme

Il est aujourd'hui admis que la prison ne permet généralement pas d'aboutir à un désengagement de l'idéologie radicale sur le temps de la détention, malgré les progrès conséquents réalisés depuis 2015.

Modalités de prise en charge de la radicalisation en détention

La prise en charge des détenus écroués radicalisés s'appuie sur une évaluation pluridisciplinaire, réalisée soit en établissement ordinaire, soit en quartier d'évaluation de la radicalisation. L'administration pénitentiaire développe depuis quelques années des modalités spécifiques d'évaluation de leur imprégnation idéologique radicale, qui passent notamment par le déploiement de médiateurs du fait religieux.

À l'issue de l'évaluation, qui vise à définir les modalités de prise en charge en détention des personnes radicalisées, les condamnés sont orientés en fonction de leur dangerosité et de leur niveau de radicalité :

- les personnes les plus ancrées dans un processus de radicalisation violente sont affectées en quartier d'isolement. Là, des actions individuelles de contre-discours sont mises en place ;

- les personnes ancrées dans un processus de radicalisation violente mais considérées comme accessibles à une prise en charge sont affectées en quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR). Elles suivent alors des programmes ciblés de désengagement ;

- les personnes présentant une imprégnation idéologique moyenne ou faible, dès lors qu'elles ne présentent pas de risque évalué de passage à l'acte violent et qu'elles ne sont pas prosélytes, sont affectées en détention ordinaire et bénéficient de programmes de prévention de la radicalisation violente.

De l'avis de l'ensemble des services concernés, les condamnés sortants de détention constituent aujourd'hui l'une des principales menaces auxquelles la France est exposée en matière de terrorisme, sans que les dispositifs existants – tant administratifs que judiciaires – parviennent à y apporter une réponse satisfaisante.

a) Un suivi administratif à visée exclusivement sécuritaire

• Le suivi systématique par les services de renseignement des individus condamnés pour des faits de terrorisme et des détenus radicalisés à leur sortie de détention

L'administration est en charge d'assurer une continuité de prise en charge entre milieu ouvert et milieu fermé. Cette continuité fait l'objet d'une

préparation au plus tard six mois avant la sortie, de façon à dresser un bilan du parcours de détention et de définir le plan d'accompagnement à la sortie.

Plus spécifiquement, et depuis juin 2018, un système visant à garantir le suivi systématique des détenus condamnés pour des faits de terrorisme et de détenus radicalisés lors de leur sortie de détention est en place.

Ce dispositif renforcé de suivi permet d'assurer une réelle continuité de prise en charge entre le milieu carcéral et le milieu ouvert et de garantir le suivi effectif de chaque individu condamné pour terrorisme ou radicalisé dès son élargissement.

La doctrine de suivi des sortants de détention

Depuis l'été 2018, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) a créé, en son sein, une unité dédiée chargée d'anticiper les libérations de détenus terroristes ou radicalisés et de s'assurer de leur prise en charge. Elle est informée, chaque mois, par le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP), des individus susceptibles de faire l'objet d'un élargissement. Une réunion rassemblant l'ensemble des partenaires concernés, en particulier les services de renseignement, est organisée de manière mensuelle sous son égide.

Au moins trois mois avant la libération d'un condamné, cette cellule est chargée d'en informer la préfecture du lieu de détention et, le cas échéant, du futur lieu d'habitation, afin d'assurer sa prise en charge par un groupe d'évaluation départemental¹ et la désignation d'un service de renseignement chef de file, chargé de sa surveillance.

Une coopération étroite entre le service national du renseignement pénitentiaire et les services de renseignement intérieur a été mise en place pour fluidifier les échanges d'informations. Deux semaines au moins avant l'élargissement de tout condamné terroriste, le SNRP communique ainsi aux services de sécurité intérieure concernés une note de signalement, qui évalue le niveau de dangerosité du détenu.

Source : rapport n° 630 (2019-2020) de Jacqueline Eustache-Brinio, sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, déposé le 15 juillet 2020.

¹ Créés par une instruction commune de la garde des sceaux et du ministre de l'intérieur du 25 juin 2014, les groupes d'évaluation départementaux (GED) ont pour principale mission de s'assurer que chaque personne signalée pour radicalisation violente fasse l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'une prise en charge par un service de renseignement. Ils réunissent, pour ce faire, au moins tous les quinze jours, sous l'égide du préfet de département, les antennes territoriales des services de sécurité et de renseignement ainsi que les autres services susceptibles d'apporter leur aide dans le suivi des individus signalés.

Sous l'égide de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), une réunion rassemble mensuellement l'ensemble des acteurs concernés afin de s'assurer que chaque sortant de détention :

- est effectivement suivi par un service de renseignement ;
- a été évoqué au sein du Groupe d'évaluation départemental (GED) du lieu de sortie et du lieu de domicile ;
- voit son profil renseigné au mieux dans le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ;
- s'est vu imposer les mesures administratives pertinentes, le cas échéant en complémentarité des mesures judiciaires.

• **Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) : un outil de surveillance renforcée pour une durée limitée à douze mois**

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), régies par les articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, permettent de faciliter la surveillance des détenus condamnés pour des actes de terrorisme dans les premiers mois suivant leur sortie de détention, notamment en entravant leur circulation.

Comme le relevait Marc-Philippe Daubresse dans son rapport établissant le bilan des deux premières années d'application de la loi « SILT »¹, et comme le rappelait Jacqueline Eustache-Brinio dans son rapport sur la proposition de loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*², **l'application des MICAS aux sortants de détention souffre toutefois de plusieurs limites :**

- leur prononcé exige des éléments nouveaux permettant d'établir le caractère actuel de la menace à l'ordre public, dont le recueil est parfois complexe pour des personnes ayant séjourné en détention ;
- la durée cumulée des MICAS est limitée à douze mois, ce qui est souvent jugé insuffisant par les services de renseignement. L'allongement de cette durée risquerait toutefois de fragiliser la mesure sur le plan constitutionnel³ ;

¹ Rapport d'information n° 348 (2019-2020) de Marc-Philippe Daubresse, La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : 2 ans après – bilan et propositions, fait au nom de la commission des lois et déposé le 26 février 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-348-notice.html>.

² Rapport n° 630 (2019-2020) de Jacqueline Eustache-Brinio, déposé le 15 juillet 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-544.html>.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018. Cette décision indique, dans son considérant n° 52 que « compte tenu de sa rigueur, cette mesure ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois. »

- les MICAS, dont la seule finalité est de prévenir la commission d'actes de terrorisme, constituent un outil de surveillance utile mais n'offrent pas d'accompagnement à la réinsertion, alors même que ce second volet est essentiel pour prévenir la récidive.

b) Des mesures de suivi judiciaire, permettant l'accompagnement à la réinsertion, incomplètes ou inapplicables

Parallèlement aux mesures administratives, **l'arsenal des outils judiciaires disponibles ne permet pas un accompagnement satisfaisant des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention**, alors même que ces outils constituent des mesures utiles pour accompagner la personne dans sa réinsertion dans la société.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste* a **supprimé les crédits de réduction de peine dits « automatiques » pour les condamnés pour des actes de terrorisme** commis postérieurement à son entrée en vigueur¹. Les mesures judiciaires dont la durée est plafonnée au cumul des réductions de peine – surveillance judiciaire et suivi post-peine – ne sont donc que peu applicables aux personnes condamnées pour terrorisme.

Par ailleurs, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* a permis le prononcé, à titre de peine principale ou de peine complémentaire, d'un **suivi socio-judiciaire** à l'encontre des auteurs de crimes ou de délits terroristes. **Celui-ci ne peut donc être prononcé qu'à l'encontre des personnes condamnées pour des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de cette loi**. Cette peine a toutefois été peu prononcée par les juridictions, ces dernières étant réticentes à imposer un suivi de longue durée dès le stade de la condamnation. Ce dispositif permet toutefois de limiter les « sorties sèches » des individus condamnés pour des actes de terrorisme et possède donc de ce fait une utilité certaine. C'est la raison pour laquelle le législateur a **rendu obligatoire le prononcé de cette peine complémentaire pour ces individus à compter des faits commis postérieurement au 10 août 2020², sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement**.

Ainsi, **les personnes condamnées pour des actes de terrorisme commis entre le 21 juillet 2016 et le 10 août 2020 ne disposeront pas des crédits de réduction de peine prévu à l'article 721 du code de procédure pénale** – sur la durée desquels sont assis les dispositifs de surveillance judiciaire et suivi post-peine – **et ne sont généralement pas soumis à une peine de suivi socio-judiciaire**. Sauf trouble psychiatrique avéré, aucun

¹ Article 721-1-1 du code de procédure pénale.

² Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

dispositif de suivi judiciaire ne leur sera applicable ou permettra un accompagnement adapté à leur profil à l'issue de leur détention.

Des mesures de suivi judiciaire incomplètes ou inapplicables

• Le FIJAIT : des obligations utiles mais insuffisantes

Prévu par la section 3 du titre XV du livre IV du code de procédure pénale¹, le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) vise à prévenir le renouvellement des infractions terroristes et à faciliter l'identification de leurs auteurs.

Il soumet à des contrôles en matière de résidence et de déplacements à l'étranger l'ensemble des personnes condamnées ou mises en cause pour des infractions de nature terroriste, pour la violation d'une interdiction de sortie du territoire ou pour un manquement au contrôle administratif des retours sur le territoire national.

Plus précisément, il astreint les personnes inscrites sur ce fichier à l'obligation de justifier leur adresse tous les trois mois et de déclarer tout changement d'adresse dans un délai de 15 jours, et à l'obligation de déclarer tout déplacement à l'étranger² quinze jours avant celui-ci.

Si ces obligations sont utiles, elles sont toutefois déclaratives et insuffisantes pour assurer une surveillance renforcée d'un individu ou un accompagnement à sa réinsertion.

• Le suivi socio-judiciaire : une mesure inapplicable aux personnes condamnées avant 2016 et peu prononcée jusqu'en 2020

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a permis le prononcé d'un suivi socio-judiciaire pour les auteurs de crimes ou de délits à caractère terroriste, à titre de peine principale ou de peine complémentaire³.

Prévu par les articles 131-36-1 à 131-36-13 du code de procédure pénale, le suivi socio-judiciaire consiste en l'obligation, pour le condamné, de se soumettre à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive pour une durée maximale de 10 ans en matière correctionnelle et de 20 ans en matière criminelle.

La peine de suivi socio-judiciaire n'a toutefois été que peu prononcée en matière d'infractions à caractère terroriste. Le parquet national antiterroriste estime qu'**environ 20 % des profils suivis à ce jour pour terrorisme seront suivis à leur élargissement dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire** (soit environ cinquante individus).

Comme le soulignait Jacqueline Eustache-Brinio dans son rapport précité, « deux éléments permettent d'expliquer ce constat :

« S'agissant tout d'abord d'une peine, le **suivi socio-judiciaire ne peut, conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, être prononcé qu'à l'encontre des personnes condamnées pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 3 juin 2016. Ceci explique que les personnes dont la libération est prévue d'ici fin 2022, pour la plupart condamnées avant cette date, n'y soient pas soumises.**

« Au surplus, la **peine de suivi socio-judiciaire reste encore peu prononcée, en particulier en matière criminelle. Ce constat résulterait d'une certaine réticence de la cour d'assises spécialisée en matière de terrorisme à se prononcer, dès le stade de la condamnation, sur la**

¹ Articles 706-25-3 et suivants.

² Ou en France lorsque la personne réside à l'étranger.

³ Article 421-8 du code pénal.

nécessité d'un suivi à l'issue de détention, alors même que la personne est condamnée à une longue peine d'emprisonnement. »

Constatant la faible proportion de personnes condamnées pour terrorisme qui seront suivies dans ce cadre, le législateur a choisi en 2020 de **rendre obligatoire le prononcé de la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire à l'encontre des individus condamnés pour des actes de terrorisme, sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement**. Cette disposition oblige les juridictions, depuis le 10 août 2020¹, à se prononcer sur la pertinence d'imposer à la personne un suivi socio-judiciaire à l'issue de sa peine.

• **Des mesures de suivi post-peine peu applicables aux personnes condamnées pour terrorisme**

Les personnes condamnées ne bénéficiant d'aucune autre forme de suivi judiciaire à leur sortie de détention peuvent être astreintes, sur la durée des réductions de peine qui leur ont été accordées, à des mesures de suivi post-peine.

Les personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à sept ans d'emprisonnement qui présentent une dangerosité élevée à leur sortie de détention et un risque de récidive établi par expertise médicale sont éligibles à une **mesure de surveillance judiciaire**². Elles sont alors astreintes aux obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre du suivi socio-judiciaire ainsi qu'au placement sous surveillance électronique mobile, à une injonction de soin, et à une obligation d'assignation à résidence dans certains cas.

Les personnes qui ne sont pas éligibles à une mesure de surveillance judiciaire, notamment parce qu'elles ont été condamnées à une peine de moins de sept ans d'emprisonnement, peuvent faire l'objet d'un **suivi post libération**³. Les obligations susceptibles d'être prononcées dans ce cadre sont moins contraignantes et ne comprennent pas d'obligations professionnelles ou de formation ou d'obligation de suivi d'un programme de prise en charge de la radicalisation – aujourd'hui mis en œuvre dans le cadre des programmes d'accueils individualisés et de réaffiliation sociale (PAIRS).

Les mesures de suivi post-peine existantes sont toutefois **peu applicables aux personnes condamnées pour des actes de terrorisme** :

- la mesure de surveillance judiciaire se fonde sur une expertise médicale, alors même que la dangerosité des personnes condamnées pour terrorisme ne repose généralement pas sur l'existence de troubles mentaux ;

- les obligations susceptibles d'être imposées dans le cadre d'un suivi post libération sont jugées insuffisantes pour assurer un suivi efficace et adapté, notamment d'accompagnement à la réinsertion ;

- surtout, le législateur a supprimé, depuis la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, le bénéfice des crédits de réduction de peine dits « automatiques » pour les personnes condamnées pour des actes de terrorisme. Cela réduit d'autant la durée des mesures de suivi post-peine susceptibles d'être imposées à ce public.

¹ Date de la promulgation de la loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

² Articles 723-29 à 723-39 du code de procédure pénale.

³ Article 721-2 du code de procédure pénale.

• **Des mesures de sûreté ciblées conditionnées à un examen de nature médicale**

Les mesures de sûreté existantes¹ – la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté – ont été créées à la fin des années 2000 afin de prévenir la récidive des auteurs d’infractions à caractère sexuel.

La **rétention de sûreté** consiste dans le placement de la personne intéressée en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel est assurée une prise en charge médicale, sociale et psychologique. La mesure de rétention de sûreté est valable un an et peut être renouvelée si les conditions de son prononcé sont toujours réunies.

La **surveillance de sûreté** permet de soumettre la personne à des obligations comparables à celles de la surveillance judiciaire pendant une durée de deux ans renouvelable.

Ces mesures sont prononcées à l’issue de la peine en considération de la **particulière dangerosité du condamné, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu’il souffre d’un trouble grave de la personnalité.**

La rétention de sûreté et la surveillance de sûreté sont, là encore, peu applicables aux personnes condamnées pour des actes de terrorisme, pour deux raisons principales :

- elles ne peuvent être prononcées qu’à l’encontre des personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d’une durée supérieure ou égale à 15 ans pour certains crimes commis sur mineur, certains crimes aggravés commis sur une personne majeure ou certains crimes commis en état de récidive légale. Or, l’infraction la plus mobilisée en matière de terrorisme, l’association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, ne figure pas dans les crimes visés ;

- elles sont conditionnées à une expertise psychiatrique constatant que la particulière dangerosité de la personne repose sur un trouble grave de sa personnalité, alors que les personnes condamnées pour terrorisme ne présentent, dans leur majorité, pas de troubles mentaux.

La création d’une nouvelle mesure de sûreté – qui ne serait donc pas assise sur la durée des réductions de peine accordées – présente ainsi un intérêt essentiel pour les personnes condamnées ou qui seront condamnées pour des faits commis entre le 21 juillet 2016 et le 10 août 2020.

1.2 La loi instaurant des mesures de sûreté à l’encontre des auteurs d’infractions terroristes à l’issue de leur peine, une tentative de réponse jugée inadaptée et disproportionnée par le Conseil constitutionnel

La libération des détenus condamnés pour terrorisme et des détenus de droit commun radicalisés est un enjeu majeur en matière de sécurité intérieure compte tenu du volume d’individus concernés et de leur potentielle radicalité. **Le Parlement a en conséquence adopté le 27 juillet 2020 la loi instaurant des mesures de sûreté à l’encontre des auteurs d’infractions terroristes à l’issue de leur peine.** Cette loi est issue d’initiatives convergentes du Sénat et de l’Assemblée nationale, la commission des lois du Sénat ayant, dès février 2020, recommandé, dans le cadre de l’examen du bilan de la mission de suivi de la loi « SILT »,

¹ Articles 706-53-13 à 706-53-22 et 763-8 du code de procédure pénale.

d'« introduire une nouvelle mesure judiciaire de suivi et de surveillance post-sentencielle pour les individus condamnés pour des faits de terrorisme permettant de les soumettre, à leur sortie de détention, aux mesures de contrôle et de surveillance de la peine de suivi socio-judiciaire »¹, avant que les présidents des commissions des lois des deux chambres déposent chacun une proposition de loi sur le sujet².

La loi votée par le Parlement envisageait d'**introduire une nouvelle mesure de sûreté, de nature judiciaire, adaptée à la prise en charge des personnes condamnées pour des actes de terrorisme à leur sortie de détention**. Le dispositif adopté reprenait les trois points d'attention présents dans la recommandation de la commission des lois du Sénat :

- un prononcé de la mesure non pas par la juridiction de jugement, mais en post-sententiel ;
- une durée décorrélée de celle des crédits de réduction de peine ;
- un prononcé conditionné à une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité en fin de peine, et non pas à un examen de nature médicale.

Lors de l'examen du texte, la commission des lois avait porté une attention soutenue à la constitutionnalité du dispositif. Un raisonnement en deux temps avait été adopté, considérant d'une part que **la jurisprudence du 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**, mais que, d'autre part, **les mesures de sûreté sont soumises à des exigences fortes, dans la mesure où elles impliquent des restrictions importantes aux libertés**.

Un équilibre devait donc être trouvé entre opérationnalité de la mesure, efficacité de la lutte contre le terrorisme et garantie des droits et libertés constitutionnels.

C'est cet équilibre que le Conseil constitutionnel, saisi a priori de la loi adoptée par le Parlement le 27 juillet dernier, a jugé insatisfaisant³. Après avoir rappelé que les mesures de sûreté devaient respecter la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et notamment son article 9 selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire, il a souligné qu'il incombait 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

¹ Recommandation n° 7 du rapport d'information n° 348 (2019-2020) sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme de Marc-Philippe Daubresse, fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 février 2020.

² Proposition de loi n° 360 (2019-2020) de Philippe Bas, Marc-Philippe Daubresse et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 4 mars 2020, et proposition de loi n° 2754 (XVème lég.) de Yaël Braun-Pivet, Guillaume Vuilletet, Raphaël Gauvain et Gilles Le Gendre, déposée à l'Assemblée nationale le 10 mars 2020.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020.

garantis »¹. En l'espèce, il a indiqué qu'une mesure de sûreté ne pouvait être instituée qu'« à la condition qu'aucune mesure moins attentatoire aux droits et libertés constitutionnellement garantis ne soit suffisante pour prévenir la commission de ces actes et que les conditions de mise en œuvre de ces mesures et leur durée soient adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ». Il a jugé que ces critères n'étaient pas réunis dans la loi votée par le Parlement et a déclaré la mesure de sûreté contraire à la Constitution.

1.3 La décision du Conseil constitutionnel n° 2020-805 DC du 7 août 2020 : une décision ne remettant pas en cause le principe même d'une mesure de sûreté à l'égard des détenus terroristes ayant purgé leur peine

Malgré la censure du dispositif de la mesure de sûreté proposée par le législateur, le Conseil constitutionnel n'a pas remis en cause le principe même d'une telle mesure.

Il a en effet en premier lieu **confirmé que le dispositif créé constituait bien une mesure de sûreté, en lui déniait tout caractère de peine ou de sanction**. Conformément à l'argumentaire développé par Jacqueline Eustache-Brinio dans son rapport sur la proposition de loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*, il a fondé son appréciation sur trois critères :

- la mesure n'est pas prononcée par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine ;
- « elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée, mais sur sa particulière dangerosité » ;
- « elle a pour but d'empêcher ou de prévenir la récidive ».

En second lieu, il a souligné qu'il était « *loisible au législateur de prévoir des mesures de sûreté fondées sur la particulière dangerosité, évaluée à partir d'éléments objectifs, de l'auteur d'un acte terroriste et visant à prévenir la récidive de telles infractions* », à deux conditions :

- d'une part, qu'aucune mesure moins attentatoire aux droits et libertés constitutionnellement garantis ne soit suffisante pour prévenir la commission de ces actes ;
- et, d'autre part, que les conditions de mise en œuvre de ces mesures et leur durée soient adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

¹ Considérant n° 10 de la décision n° 2020-805 DC précitée.

2. La proposition de loi : la nécessaire création d'une mesure de sûreté visant à la prévention de la récidive et à la réinsertion des condamnés terroristes sortant de détention

Un an après le vote de juillet dernier, une mesure de sûreté dont la durée serait décorrélée de celle des crédits de réduction de peine accordée au condamné est toujours nécessaire afin de pallier les insuffisances des dispositifs de suivi existant.

La proposition de loi n° 469 *renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention*, déposée par François-Noël Buffet, président de la commission, reprend le principe du dispositif adopté par le Parlement en juillet 2020 tout en y apportant les aménagements destinées à répondre aux objections soulevées par le Conseil constitutionnel.

2.1 Ajuster la procédure applicable afin de mieux concilier opérationnalité et droits de la défense

La proposition de loi reprend dans ses grandes lignes la procédure définie par le législateur dans le cadre de la loi votée le 27 juillet 2020. La commission a souscrit à ce choix, qui lui a paru, sous réserve d'ajustements ponctuels, adapté et respectueux des droits de la défense.

a) L'évaluation préalable de la dangerosité des personnes susceptibles de faire l'objet de la mesure sur réquisition du procureur

La proposition de loi prévoit que, **sur réquisition du procureur de la République, la situation des personnes détenues susceptibles de faire l'objet de la mesure est examinée au moins trois mois avant la date prévue pour leur libération**. L'évaluation de la dangerosité est effectuée par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, qui demande à cette fin le placement de la personne dans un service spécialisé en charge de cette évaluation pour une durée minimale de six semaines.

Au cours de ses auditions, le rapporteur été alerté sur le délai de trois mois, considéré par certains acteurs comme trop restreint pour permettre le déroulé serein de la procédure conduisant au prononcé de la mesure de sûreté. S'agissant toutefois d'un délai minimal, la commission n'a pas jugé utile de le modifier.

b) La compétence des juridictions parisiennes spécialisées pour le prononcé de la mesure

La proposition de loi prévoit que **le prononcé de la mesure relève de la juridiction régionale de la rétention de sûreté saisie en ce sens par le procureur de la République antiterroriste**. L'exécution des obligations auxquelles la personne concernée est astreinte relève ensuite du juge de l'application des peines de Paris, quel que soit le lieu de détention ou de résidence du condamné, le cas échéant en collaboration avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation du lieu de résidence.

La commission a considéré que ces règles de compétences juridictionnelles étaient pertinentes. La compétence de la **juridiction régionale de la rétention de sûreté** se justifie, comme l'avait souligné le Conseil d'État dans son avis 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, par « l'intérêt qui s'attache à distinguer clairement les règles propres aux peines des règles propres aux mesures de sûreté pour conforter l'applicabilité des principes propres aux mesures de sûreté ». C'est la raison pour laquelle la commission, contrairement au souhait exprimé par certains acteurs au cours des auditions, n'a pas souhaité attribuer la compétence pour prononcer la mesure au juge de l'application des peines.

Elle a par contre, par l'adoption d'un **amendement COM-3** de son rapporteur, **prévu un avis systématique du juge de l'application des peines antiterroriste avant toute décision de la juridiction régionale de la rétention de sûreté dans le cadre de la mesure de sûreté** - qu'il s'agisse de l'instauration de la mesure, de la modification des types d'obligations imposées, du renouvellement de la mesure ou de sa mainlevée. La commission a en effet considéré que le juge de l'application des peines suivant le condamné en détention et assurant la mise en œuvre des obligations auxquelles la personne concernée est astreinte était à même d'éclairer utilement les décisions de la juridiction.

c) Une procédure contradictoire garantissant le respect des droits de la défense

La proposition de loi prévoit que la mesure de sûreté soit prononcée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté à l'issue de la période d'évaluation de la dangerosité et avant la date prévue pour la libération du condamné.

Le jugement est rendu à l'issue d'un débat contradictoire au cours duquel le condamné est obligatoirement assisté par un avocat qu'il choisit ou commis d'office, présent à l'audience. La décision doit être spécialement motivée au regard de l'évaluation de la dangerosité du condamné, de l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, et de la nécessité de la mesure.

La proposition de loi prévoit la possibilité pour le condamné de demander à ce que le jugement au cours duquel la mesure de sûreté est prononcée soit public. Le rapporteur a été alerté sur le risque que cette éventuelle publicité pouvait faire peser sur le travail des services de renseignement si des notes blanches étaient utilisées ainsi que sur la difficulté matérielle, si ce débat se déroule en détention, de permettre l'accès du public. Par l'adoption du même **amendement COM-3**, elle a donc **supprimé cette possibilité de publicité**, ce qui ne remet en rien en cause le

¹ Conseil d'État, avis n° 399857 sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

débat contradictoire préalable et l'accompagnement du condamné par un avocat, conditions nécessaires au respect des droits de la défense.

Les décisions de la juridiction régionale de la rétention de sûreté peuvent enfin faire l'objet d'un recours devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté.

c) La suspension de la mesure en cas d'incarcération

La proposition de loi prévoit que les obligations auxquelles le condamné est astreint sont suspendues en cas de détention intervenue au cours de leur exécution. Si la durée de la détention excède six mois, la juridiction régionale de la rétention de sûreté doit confirmer leur reprise dans un délai de trois mois à l'issue de la fin de la détention.

La commission a précisé, par l'adoption du même **amendement COM-3** de son rapporteur, que **la suspension en cas de détention concernait la mesure dans son ensemble, et non seulement les obligations y afférentes.**

2.2 Apporter une réponse aux objections du Conseil constitutionnel

La proposition de loi déposée par François-Noël Buffet apporte au dispositif de la mesure de sûreté les aménagements destinés à répondre aux cinq difficultés soulevées par le Conseil constitutionnel.

a) La durée de la mesure

Le texte adopté par le Parlement fixait la durée de la mesure de sûreté à un an, renouvelable pour une durée similaire dans la limite de **5 ans, ou de 10 ans lorsque les faits commis par le condamné constituent un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement.**

Le Conseil constitutionnel a considéré que « *la durée de la mesure de sûreté en accroît la rigueur* » et observé que « *les durées maximales s'appliquent en considération de la peine encourue, quel que soit le quantum de la peine prononcée* ».

Afin de répondre à ce grief, la proposition de loi déposée par François-Noël Buffet prévoit :

- de **réduire la durée maximale de la mesure**, en la fixant à trois ans (au lieu de cinq ans) pour les personnes condamnées à moins de dix ans d'emprisonnement, et à cinq ans (au lieu de dix ans) au-delà. Serait également maintenue une atténuation en cas de minorité au moment de la condamnation, avec des durées maximales qui seraient fixées respectivement à deux et trois ans ;

- de **fixer la durée maximale de la mesure en fonction du *quantum* de la peine prononcée, et non de la peine encourue.** Ainsi, la durée maximale de la mesure de sûreté serait portée à cinq ans pour les personnes effectivement condamnées à des peines privatives de liberté de plus de dix ans d'emprisonnement.

b) Le cumul avec les mesures de sursis

Le législateur avait prévu que la mesure de sûreté ne puisse s'appliquer que **lorsqu'aucune autre mesure judiciaire ne pouvait permettre d'assurer une surveillance satisfaisante** de la personne concernée. Il avait ainsi exclu la possibilité de cumuler la mesure avec un suivi socio-judiciaire, une mesure de surveillance judiciaire ou une mesure de surveillance ou de rétention de sûreté.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins observé que le législateur avait permis **son cumul avec une peine assortie d'un sursis**, alors même que « *la juridiction de jugement n'a pas jugé utile de prévoir que la partie de la peine assortie du sursis s'exécuterait sous la forme d'une mise à l'épreuve ou d'un sursis probatoire, mesures pourtant de nature à assurer un suivi de la personne après son emprisonnement* ».

Pour répondre à cette difficulté, l'article unique de la proposition de loi prévoit :

- **d'exclure l'application de la mesure de sûreté aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire**, dès lors que celui-ci permet d'ores et déjà de soumettre la personne aux mêmes obligations à l'issue de sa période de détention ;

- **de limiter le cumul de la mesure de sûreté avec une peine assortie d'un sursis simple**. Une possibilité de cumul serait maintenue lorsque la partie ferme de la peine est supérieure à trois ans d'emprisonnement : au-delà de cette durée, l'exposé des motifs de la proposition de loi indique qu'il apparaît pertinent que la situation du condamné puisse être réexaminée alors qu'en-deçà de cette durée, imposer une mesure de sûreté pourrait être considéré comme remettant en cause le sens de la peine prononcée, pourtant considérée adéquate par le jugement de condamnation.

Par l'adoption d'un **amendement COM-2 de son rapporteur**, la commission a :

- **permis l'application de la mesure de sûreté aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire dès lors que ce dernier a été révoqué dans sa totalité**. Dans ce cas, la peine acquiert en effet le caractère d'une condamnation sans sursis. Sans possibilité de cumul, la personne ne bénéficiera d'aucun suivi à l'issue de l'emprisonnement, alors même que la juridiction, en la condamnant à un sursis probatoire, estimait ce suivi nécessaire ;

- **exclu tout cumul avec une peine assortie d'un sursis simple, quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement ferme prononcée**. La possibilité prévue par la proposition de loi – une peine de prison ferme de plus de trois ans assortie d'un sursis simple – s'avère en effet largement

théorique en matière de terrorisme¹. Il semble donc moins risqué constitutionnellement de s'en tenir à une exclusion totale des deux mesures.

c) La nécessité d'un suivi en détention

Le Conseil constitutionnel a relevé qu'« *alors que la mesure de sûreté ne peut intervenir qu'à l'issue de l'exécution d'une peine d'emprisonnement, il n'est pas exigé que la personne ait pu, pendant l'exécution de cette peine, bénéficier de mesures de nature à favoriser sa réinsertion* ».

Pour répondre à cette observation, la proposition de loi précise que **la mesure ne pourra être prononcée que lorsque la personne a été mise en mesure de suivre un programme de réinsertion en détention**, à l'instar d'autres mesures de surveillance judiciaire existantes.

Interrogés par le rapporteur, les acteurs concernés n'ont pas vu de difficulté à l'ajout de cette exigence préalable. L'administration pénitentiaire a précisé que tous les détenus écroués pour des faits de terrorisme étaient aujourd'hui mis en mesure de suivre un programme de réinsertion, que ce soit en détention ordinaire, en quartier d'isolement ou en quartier de prise en charge de la radicalisation.

d) La nécessité d'éléments nouveaux et complémentaires

Le Conseil constitutionnel a observé que « *les renouvellements de la mesure de sûreté peuvent être décidés aux mêmes conditions que la décision initiale, sans qu'il soit exigé que la dangerosité de la personne soit corroborée par des éléments nouveaux ou complémentaires* ».

Sur ce point, la proposition de loi ne reprend pas la formulation du Conseil constitutionnel, qui est généralement utilisée en droit administratif, mais précise que **le renouvellement ne pourra être prononcé qu'à l'issue d'une évaluation établissant la dangerosité sur la base d'éléments actuels et circonstanciés**. Le choix de ces termes a paru adapté à la commission.

e) Le caractère disproportionné du cumul de plusieurs obligations et interdictions

Le Conseil constitutionnel a observé que « *la mesure contestée permet d'imposer diverses obligations ou interdictions, le cas échéant de manière cumulative, qui 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* ».

Afin de **renforcer la proportionnalité du dispositif**, la proposition de loi introduit une gradation dans le prononcé des obligations susceptibles d'être imposées à la personne, afin de garantir que ne seront prononcées que des **obligations strictement nécessaires et proportionnées** à la situation de chaque personne :

- à titre de **mesure de base**, la juridiction pourrait imposer à la personne le suivi d'un certain nombre **d'obligations, qui sont déjà**

¹ Comme l'a confirmé le parquet national antiterrorisme au rapporteur.

applicables dans le cadre d'autres mesures de suivi judiciaire et qui relèvent, pour la plupart d'entre elles, d'un suivi social et d'un accompagnement à la réinsertion ;

- **le prononcé des obligations les plus attentatoires aux libertés** - l'obligation de pointage, l'interdiction de paraître dans certains lieux et l'interdiction de fréquenter certaines personnes - **serait réservé aux personnes pour lesquelles les premières obligations se révéleraient insuffisantes** compte tenu de leur situation, de leur personnalité ou de leur niveau de dangerosité.

La commission a considéré que la répartition des obligations en deux niveaux, en fonction de leur caractère attentatoire aux libertés, paraissait à même de favoriser la proportionnalité du dispositif dans son ensemble, au regard des exigences du Conseil constitutionnel. Par l'adoption d'un **amendement COM-1** de son rapporteur, la commission n'a donc apporté que **quelques ajustements aux obligations susceptibles d'être imposées dans le cadre des deux niveaux de la mesure.**

Elle a en premier lieu **légèrement modifié les critères permettant le prononcé des obligations les plus attentatoires aux libertés.** La mesure de base pouvant être prononcée à la condition que la personne présente une « *particulière dangerosité* », il est apparu nécessaire à la commission d'opérer une distinction dans l'appréciation de la dangerosité pour prononcer les obligations de second niveau. Elle a donc retenu le **critère d'une « extrême dangerosité »** dans ce dernier cas.

La commission a, en second lieu, **modifié les obligations se rattachant aux deux niveaux de la mesure, afin d'en assurer à la fois la proportionnalité et l'opérationnalité.** Elle a ainsi :

- **rattaché les obligations liées au contrôle de la fréquentation des personnes au premier niveau de la mesure.** Ces obligations n'apparaissent en effet pas directement liées à la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale¹, alors même qu'elles constituent le cœur de la lutte contre la récidive en empêchant la reconstitution des réseaux criminels ;

- **remplacé, dans le second niveau de la mesure, l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie** - qui constituerait une nouveauté parmi les obligations pouvant être imposées dans le cadre d'une mesure judiciaire - **par l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé.** Il s'agit là encore, selon les acteurs concernés entendus par le rapporteur, d'une obligation fondamentale dans la prévention de la récidive. Elle a enfin inclus l'obligation d'obtenir l'autorisation du juge avant tout déplacement à l'étranger parmi les

¹ Qui sont les droits et libertés expressément cités par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-805 DC.

obligations de second niveau, celle-ci n'étant pertinente que pour certains profils ;

- **supprimé la possibilité de placer la personne faisant l'objet de la mesure sous surveillance électronique mobile.** Elle a en effet estimé que cette possibilité, conditionnée à l'accord de la personne pour des raisons constitutionnelles, ne présentait que peu d'intérêt opérationnel.

Obligations susceptibles d'être imposées dans le cadre de la mesure de sûreté – texte de la commission :

Obligation	1^{er} niveau¹	2nd niveau²
Répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation désigné (1 ^o de l'article 132-44 du code pénal)	X	X
Recevoir les visites du service pénitentiaire d'insertion et de probation et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations (2 ^o de l'article 132-44 du code pénal)	X	X
Prévenir le service pénitentiaire d'insertion et de probation de ses changements d'emploi (3 ^o de l'article 132-44 du code pénal)	X	X
Prévenir le service pénitentiaire d'insertion et de probation de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour (4 ^o de l'article 132-44 du code pénal)	X	X
Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout changement d'emploi ou de résidence, lorsque ce changement est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations (5 ^o de l'article 132-44 du code pénal)	X	X
Informier préalablement le juge de l'application des peines de tout déplacement à l'étranger (6 ^o de l'article 132-44 du code pénal)	X	X

¹ Obligations pouvant être imposées à une personne condamnée pour terrorisme à l'issue de sa peine si celle-ci présente 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.

² Obligations pouvant être appliquées si celles susceptibles de lui être imposées en application premier niveau apparaissent insuffisantes pour prévenir sa récidive, au regard de la situation, de la personnalité et de l'extrême dangerosité de la personne.

Obligation	1 ^{er} niveau	2 nd niveau
Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle (1 ^o de l'article 132-45 du code pénal)	X	X
Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction (12 ^o de l'article 132-45 du code pénal)	X	X
S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction (13 ^o de l'article 132-45 du code pénal)	X	X
Ne pas détenir ou porter une arme (14 ^o de l'article 132-45 du code pénal)	X	X
Respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté (20 ^o de l'article 132-45 du code pénal)	X	X
Établir sa résidence en un lieu déterminé (2 ^o de l'article 132-45 du code pénal)		X
Ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs (8 ^o de l'article 132-45 du code pénal)		X
S'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés (9 ^o de l'article 132-45 du code pénal)		X
Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger (19 ^o de l'article 132-45 du code pénal)		X

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2 (nouveau)
**Inscrire certaines des obligations de la mesure de sûreté
au fichier des personnes recherchées**

Introduit par la commission, l'article 2 vise à garantir l'effectivité de la mesure de sûreté en prévoyant d'inscrire les obligations auxquelles la personne concernée est astreinte au fichier des personnes recherchées.

Le fichier des personnes recherchées a pour finalité de faciliter les recherches, les surveillances et les contrôles en matière de police judiciaire ou de police administrative¹. L'article 230-19 du code de procédure pénale définit les mesures inscrites en son sein au titre des décisions judiciaires.

L'inscription au sein de ce fichier permet aux forces de sécurité intérieure de détecter, à l'occasion de contrôles sur la voie publique, si une personne est en conformité avec les obligations auxquelles elle est astreinte. Comme le soulignait Jacqueline Eustache-Brinio dans son rapport sur la proposition de loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*, **il s'agit « d'une garantie importante de l'effectivité du contrôle des obligations et interdiction imposées à une personne »**².

Par l'adoption d'un **amendement COM-4** de son rapporteur, la commission a prévu **l'inscription de certaines des obligations susceptibles d'être prescrites dans le cadre de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées** afin d'en garantir l'effectivité du contrôle. Plus précisément, seraient inscrites au fichier :

- l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout changement d'emploi ou de résidence (5° de l'article 132-44 du code pénal) ;

- l'interdiction de fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction (12° de l'article 132-45 du code pénal) ;

- l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes ou certaines catégories de personnes (13° de l'article 132-45 du code pénal) ;

- l'interdiction de détenir ou de porter une arme (14° de l'article 132-45 du code pénal) ;

- l'interdiction de se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs (8° de l'article 132-45 du code pénal) ;

¹ Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

² Rapport n° 630 (2019-2020) de Jacqueline Eustache-Brinio, sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, déposé le 15 juillet 2020.

- l'interdiction de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés (9° de l'article 132-45 du code pénal) ;

- l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger (19° de l'article 132-45 du code pénal).

La commission a adopté l'article 2 **ainsi rédigé.**

Article 3 (nouveau)
Application outre-mer

Introduit par la commission, l'article 3 vise à assurer l'application de la proposition de loi dans les territoires ultramarins.

Introduit par la commission à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption d'un **amendement COM-5**, l'article 3 **rendrait applicables les dispositions de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 MAI 2021

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Notre commission a déjà abordé plusieurs fois le sujet du suivi des terroristes à l’issue de leur détention. Je vous présenterai le contexte législatif de ce texte, avant d’en justifier la nécessité et de détailler la procédure que nous avons retenue.

Notre parcours commence avec la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT). Comme celle-ci contenait des mesures attentatoires aux libertés, il avait été prévu que certaines feraient l’objet d’un suivi parlementaire particulier et qu’elles expireraient au 31 décembre 2020. Marc-Philippe Daubresse, chargé de ce suivi, a émis des recommandations en février 2020, à l’occasion de son rapport sur le bilan du suivi de cette loi, parmi lesquelles la création d’un dispositif postérieur à la sentence permettant le suivi des terroristes sortant de prison. Philippe Bas et lui-même ont donc déposé une proposition de loi en ce sens, de même que, quelques jours plus tard, Yaël Braun-Pivet à l’Assemblée nationale. C’est cette dernière proposition de loi, dont Jacqueline Eustache-Brinio a été la rapporteure au Sénat, qui a été adoptée le 27 juillet dernier à la suite d’une commission mixte paritaire conclusive.

La loi votée par le Parlement instaurait notamment une mesure judiciaire de sûreté à destination des personnes condamnées pour des actes de terrorisme, fondée sur la dangerosité de la personne sortant de prison et caractérisée par une série d’obligations et d’interdictions ayant une visée de surveillance, ainsi que par des dispositifs ayant plutôt une visée de réinsertion. La mesure a toutefois été invalidée par le Conseil constitutionnel ; c’est à la suite de cette décision que François-Noël Buffet a déposé le texte que nous examinons aujourd’hui, qui vise à réintroduire cette mesure de sûreté tout en veillant à respecter la décision du Conseil constitutionnel.

Plusieurs mesures existantes permettent le suivi des terroristes sortant de prison, mais elles restent insuffisantes. L’on dispose en premier lieu des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas). La décision de mettre en œuvre une Micas est prise par le ministre de l’intérieur ; elle vise à prévenir le trouble à l’ordre public. La personne visée est soumise à une liste d’obligations et d’interdictions contraignantes. Le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif administratif dès lors que sa durée, continue ou discontinue, est limitée à douze mois, durée qui s’avère cependant trop brève pour assurer un réel suivi. Par ailleurs, les Micas ne prévoient aucun dispositif d’accompagnement à la réinsertion.

Une autre mesure existante est le suivi socio-judiciaire ; il ne s'agit pas d'une mesure de sûreté, mais d'une peine prononcée par la juridiction qui condamne la personne. Outre des obligations et interdictions poursuivant un objectif de surveillance de la personne, le suivi socio-judiciaire comporte des mesures de réinsertion : travail, soins, déradicalisation. Le dispositif est intéressant, mais il n'est possible que pour les faits de terrorisme commis postérieurement à l'été 2016. Depuis cette date cependant, les magistrats y ont peu recours : ils sont réticents à prononcer une peine qui serait effective quelques années plus tard seulement. Ce constat a conduit le législateur à rendre obligatoire le prononcé de ce suivi depuis août dernier, sauf décision spécialement motivée de la juridiction de jugement.

Il existe ensuite des mesures qui se rattachent à l'aménagement de la peine, qui varient selon la durée de condamnation. Au-dessus de sept ans, il s'agit de mesures de surveillance judiciaire ; en dessous, il s'agit d'un suivi post-libération. La durée de ces mesures est plafonnée à celle des réductions de peine, qu'elles soient automatiques ou supplémentaires. Or, depuis 2016, il n'y a plus de réductions de peine automatiques pour les terroristes, ce qui réduit singulièrement le champ de ces dispositifs.

Enfin, il existe des mesures de sûreté - rétention de sûreté ou surveillance de sûreté - créées pour des longues peines et en particulier pour des délinquants sexuels : la dangerosité est appréciée au regard d'une expertise psychiatrique, ce qui est inadapté pour apprécier la dangerosité d'un terroriste. Ces mesures ne sont donc pas tout à fait applicables.

La seule mesure de sûreté spécifique qui a été prise pour les terroristes est l'inscription au fichier des auteurs d'infractions terroristes (Fijait). Cette inscription n'a toutefois pour conséquence que des obligations déclaratives peu contraignantes.

Les mesures existantes, tant administratives que judiciaires, ne sont donc pas totalement adaptées à la situation. Nos auditions nous ont révélé que le suivi des condamnés terroristes sortant de détention était particulièrement problématique pour les actes commis entre la fin des réductions automatiques de peines à l'été 2016 et l'instauration en août 2020 de l'obligation pour les juridictions de prononcer la peine de suivi socio-judiciaire. C'est ce qui justifie les mesures contenues dans cette proposition de loi, que je vais vous détailler.

La procédure retenue dans la loi votée l'été dernier n'a pas été critiquée par le Conseil constitutionnel. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui la reprend donc. Il s'agit en premier lieu d'évaluer la dangerosité de l'individu. Trois mois au moins avant la sortie de détention, le Parquet requiert la saisine d'une commission pluridisciplinaire de sûreté ; celle-ci procède à cette évaluation après le placement de l'individu dans un service spécialisé pour une durée d'au moins six semaines. Sur la base de

cette évaluation, la juridiction régionale de la rétention de sûreté est saisie, dans le cadre d'une procédure contradictoire ; le ministère d'avocat est obligatoire. Cette juridiction rend une décision motivée.

Je vous soumettrai un amendement tendant à apporter des modifications à cette procédure. Il me semble d'abord nécessaire que le juge de l'application des peines (JAP) chargé de suivre les personnes détenues pour terrorisme rende systématiquement un avis auprès de la juridiction régionale de la rétention de sûreté sur les mesures envisagées et toutes leurs évolutions ultérieures.

Ensuite, le texte prévoit que l'audience devant cette juridiction puisse, sur demande du détenu, faire l'objet d'une publicité. Cela ne me semble pas judicieux ; il ne serait notamment pas raisonnable que les notes blanches des services de renseignement soient portées à la connaissance du public. Par ailleurs, ces audiences peuvent avoir lieu en milieu carcéral ; introduire dans la prison un public lié au terroriste ne me paraît pas pertinent. Je vous proposerai donc de limiter cette publicité, tout en respectant le principe du contradictoire et les droits de la défense.

Enfin, aux termes de la proposition de loi, si la personne faisant l'objet de cette mesure était de nouveau incarcérée, les obligations en découlant seraient suspendues ; je vous proposerai de plutôt suspendre la mesure tout entière, pour que sa durée cesse de courir pendant la période de détention.

Nous en venons au cœur du débat : c'est sur la mesure elle-même que le Conseil constitutionnel a fait porter ses critiques. Il a considéré que la conciliation opérée par le législateur entre la prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis n'était pas satisfaisante. Il a notamment précisé que la mesure de sûreté ne peut être mise en œuvre que si aucune mesure moins attentatoire aux droits et libertés n'est suffisante et que les conditions et la durée de mise en œuvre de la mesure sont adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

On peut tirer deux leçons positives de cette décision. D'abord, le Conseil constitutionnel a admis la légitimité de la mesure au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. Il a également admis que la mesure que nous souhaitons prendre est une mesure de sûreté et non une peine. Une peine ne pourrait être prononcée à l'issue de la détention, parce qu'on ne peut pas être condamné deux fois. Une mesure de sûreté, fondée sur la dangerosité, a aussi l'avantage de ne pas être limitée aux faits commis après l'entrée en vigueur de la loi qui l'instaure.

Il faut donc adapter les mesures elles-mêmes aux critiques du Conseil constitutionnel. La difficulté est que, ne pouvant faire d'injonction au législateur, ce dernier ne nous a pas indiqué à quelles conditions nous respecterions l'équilibre entre libertés et protection de l'ordre public. Le présent texte est donc un parti pris dont nous pensons que le Conseil

constitutionnel peut l'accepter, mais nous ne le saurons que quand il l'aura effectivement examiné.

Sur le fond, la durée de la mesure - cinq ou dix ans suivant la durée de la peine encourue - a paru trop importante au Conseil constitutionnel, qui a par ailleurs jugé qu'il fallait prendre en compte non la peine encourue, mais la peine prononcée. L'auteur du présent texte propose donc que la mesure soit déterminée au regard de la peine prononcée, pour une durée maximale de trois ans, portée à cinq ans si une peine de dix ans au moins a été prononcée. Je vous propose d'adopter cette disposition en l'état.

Ensuite, le cumul des diverses obligations et interdictions proposées a semblé excessif au Conseil constitutionnel. L'auteur de cette proposition de loi propose donc d'introduire une gradation et de distinguer deux paliers en fonction de la dangerosité de l'individu concerné. La première série de mesures vise surtout la réinsertion, avec quelques obligations ; la seconde rajoute d'autres obligations plus contraignantes.

Je vous proposerai de conserver cette gradation, avec quelques modifications. D'abord, il convient de clarifier la différence de dangerosité permettant de passer au second palier ; pour ce faire, je vous proposerai d'introduire un critère d'extrême dangerosité, supérieure à la particulière dangerosité nécessaire au prononcé de la mesure.

Je vous proposerai ensuite de permettre à la juridiction de soumettre le terroriste libéré, dès le premier niveau de la mesure, à des interdictions d'entrer en contact avec certaines personnes. Le parquet antiterroriste comme le juge de l'application des peines antiterroriste jugent en effet que c'est essentiel pour prévenir la reconstitution des réseaux.

Enfin, je vous proposerai de supprimer plusieurs mesures qui ont été jugées peu pertinentes par ceux qui les appliquent, à savoir les obligations de pointage ou de port d'un bracelet électronique. Ces obligations resteront des mesures administratives et non judiciaires. Nous pourrions néanmoins les remplacer par l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé.

Le Conseil constitutionnel a en outre remis en cause la possibilité de cumuler cette mesure avec une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis simple. Le présent texte propose donc d'exclure cette possibilité de cumul : il n'y aura pas de mesure de sûreté en cas de sursis simple, sauf si celui-ci est accompagné d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans. Cependant, il ressort des auditions menées qu'aucune peine d'emprisonnement de plus de trois ans ferme assortie d'un sursis simple n'a été prononcée en matière de terrorisme ; la distinction envisagée est donc théorique. Je vous proposerai donc de simplifier la rédaction en empêchant le prononcé d'une mesure de sûreté non seulement en cas de sursis probatoire, mais également en cas de sursis simple, sans distinction de durée de la peine ferme prononcée.

Le Conseil constitutionnel a également jugé impossible d'imposer une mesure de sûreté si la personne condamnée n'a pas fait l'objet d'un suivi en détention. La proposition de loi indique donc que la personne devra avoir été mise en mesure de suivre un programme de réinsertion en détention.

Enfin, dernier élément pointé par le Conseil constitutionnel, il faudra pour prolonger cette mesure mettre en avant des éléments nouveaux et complémentaires : la proposition de loi prévoit donc que le renouvellement de la mesure devra se faire sur la base d'éléments actuels et circonstanciés.

Je vous présenterai enfin deux amendements à l'objet plus accessoire : l'inscription de certaines obligations au fichier des personnes recherchées et l'extension aux outre-mer du champ de ce texte.

M. Marc-Philippe Daubresse. – J'avais été rapporteur de la loi SILT ; Philippe Bas et moi-même avons ensuite élaboré une proposition de loi, dont les dispositions ont été reprises par l'Assemblée nationale, sur le suivi des terroristes sortant de prison. Le texte finalement adopté a subi la censure du Conseil constitutionnel. Il est donc important que notre commission reprenne ce travail et essaie de trouver la bonne voie dans un contexte juridique très ardu.

Rappelons par ailleurs que, si l'on avait adopté les mesures préconisées par notre commission dans la loi de 2020, on aurait gagné un an par rapport au texte qui nous sera présenté le mois prochain, alors même plus de 150 condamnés seront sortis de prison entre 2020 et 2022 ! Le vide juridique demeure, au vu de l'impossibilité de prononcer des mesures de suivi. Les services secrets mettent en œuvre des Micas : en 2019, 57 % d'entre elles visaient des terroristes sortant de prison.

Nous avons toujours défendu la nécessité de trouver une voie judiciaire, parce qu'il est très difficile de faire évoluer le cadre légal des Micas, mais aussi de prouver qu'une continuation de cette surveillance est motivée par des éléments nouveaux qui doivent être présentés tous les trois mois. Cette surveillance administrative est par ailleurs limitée à douze mois. La voie du suivi judiciaire nous semble donc la bonne.

Je soutiens tout à fait l'approche que nous a exposée notre rapporteur. Dans le climat de tension actuel, certains de nos collègues députés veulent étendre les mesures de sûreté afin de mieux protéger les policiers. Pour ce faire, il importe de bien les cadrer afin d'éviter l'écueil de la double peine.

La durée proposée par notre rapporteur me paraît bonne. Le sursis simple peut poser des difficultés ; le parquet antiterroriste lui-même nous a suggéré ces évolutions, de même que les juges de l'application des peines. Mme le rapporteur a donc parfaitement raison, même si le détail du dispositif est très technique.

Quant au suivi en détention, encore faut-il que les magistrats ou les services pénitentiaires mettent en place ces programmes ! Des centres de réinsertion sont prévus, notamment dans la région lyonnaise et à Lille.

Enfin, l'extrême dangerosité me semble être une notion suffisamment précise pour être soumise au Conseil constitutionnel. Nous avons accompli un travail de longue haleine, il se poursuit : je soutiens complètement notre rapporteur.

M. Jean-Yves Leconte. – Je salue le travail accompli par notre rapporteur pour qu'il reste quelque chose de la proposition de loi initiale. Cela l'a toutefois conduit à des solutions compliquées, alors qu'il me semble préférable de faire les choses simplement et de préserver la différence entre le judiciaire et l'administratif en matière de prévention.

Les Micas restent l'outil principal de l'exécutif pour prévenir tout acte terroriste de la part de personnes qui sont dangereuses sans pouvoir être soumises à la justice. Je n'ai pas exactement le même souvenir de nos auditions que M. Daubresse : les services s'interrogent quant à la possibilité de superposer une Micas, qui comporte quand même des mesures utiles, et ces nouvelles dispositions, qui comporteraient des obligations moins contraignantes alors qu'elles pourraient s'appliquer à des individus notoirement plus dangereux ! Ils s'interrogent aussi sur leur capacité d'imposer une Micas si la juridiction régionale de la rétention de sûreté refuse d'imposer ces nouvelles mesures.

La juridiction régionale de la rétention de sûreté a pour spécialité la délinquance sexuelle, dont les enjeux sont totalement différents. C'est un peu paradoxal de donner une responsabilité majeure en matière de terrorisme à une juridiction dont ce n'est pas la spécialité. Notre rapporteur propose un avis du juge de l'application des peines antiterroriste pour corriger quelque peu cet état de choses.

Si l'on veut rester simple, mieux vaut s'en tenir à des mesures administratives : il est quand même très difficile ici de dire que ce n'est pas une peine après la peine ! La question de la proportionnalité reste posée : une mesure de contrainte qui dure la moitié du temps de la peine initiale est-elle encore proportionnée ?

Quant aux difficultés qui se poseraient pour la période 2016-2020, elles découlent des dispositions introduites par la majorité sénatoriale lors de la prolongation de l'état d'urgence !

Enfin, madame le rapporteur, je voudrais savoir quels condamnés seront les premiers concernés par ces mesures.

M. Alain Richard. – Nous sommes nombreux à nous être égarés dans la préparation du texte qu'a censuré le Conseil constitutionnel ; nous estimions que ce dispositif respectait les limites imposées en matière de libertés fondamentales – le Conseil en a jugé autrement. Il faut maintenant

bien interpréter sa décision, qui est présentée de façon assez pédagogique ; on comprend quelles sont les limites en la matière. Le présent texte, avec les correctifs proposés par notre rapporteur, me paraît bien répondre à ce problème.

Le motif principal de la censure était le nombre et la variété des contraintes imposées ; il a fallu tâtonner pour déterminer jusqu'où l'on devait se restreindre. Je ne peux pas rejoindre le raisonnement de M. Leconte : le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne s'agissait pas d'une peine et que, dans de telles situations de droit, il est constitutionnellement possible de prononcer des mesures de sûreté. S'y ajoutent les mesures purement administratives, qui sont subordonnées à la nécessité d'être motivées par des faits nouveaux illustrant le risque particulier présenté par ces personnes.

Le Sénat joue ici un rôle précurseur : notre débat servira à préparer l'examen des dispositions analogues qui figureront dans le projet de loi présenté par le Gouvernement et que nous examinerons dans les prochaines semaines.

Mme Brigitte Lherbier. – Ces mesures de sûreté seraient sensiblement similaires à celles qui existent pour les délinquants sexuels et se fondent sur une analyse psychiatrique. Dispose-t-on d'une évaluation affinée des analyses psychiatriques effectuées dans les centres de réinsertion ? Les psychiatres qui seront amenés à donner leur avis sur la dangerosité sont-ils formés spécifiquement au terrorisme ?

Mme Valérie Boyer. – Je m'interroge sur le bilan des associations et des centres de réinsertion ou de déradicalisation. Un bilan étayé des sommes versées à ces organisations et des résultats obtenus est-il disponible ?

Mme Marie Mercier. – Je tiens à préciser qu'en matière de délinquants sexuels, on parle plutôt d'expertise psychiatrique que d'analyse. Le cas des terroristes est quelque peu différent. Un médicament, le Captagon était utilisé dans une filière pour aider les terroristes à entreprendre des actions suicidaires, par une altération volontaire et passagère du discernement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je souhaite vous donner quelques chiffres, qui sont à prendre avec précaution, car, évidemment, la situation change chaque semaine. Au 3 mai 2021, 469 personnes étaient détenues dans des prisons françaises pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste. Parmi celles-ci, 253 sont condamnées et purgent une peine définitive, et 162 doivent sortir dans les prochaines années.

Parmi les personnes condamnées pour acte de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste, 20 % feront l'objet, à leur libération, d'un suivi socio-judiciaire, prononcé en même temps que la peine, et 5 % seront suivies dans le cadre d'un sursis probatoire, lorsque la peine ferme est assortie d'un sursis avec des obligations. Les 75 % restants pourront bénéficier d'un

accompagnement, mais seulement sur la durée de la réduction de peine éventuellement octroyée. Cela montre à quel point la proposition de loi est nécessaire.

Monsieur Leconte, vous affirmez que la Micas, mesure administrative, fait parfaitement l'affaire et ne soulève pas de difficulté constitutionnelle, alors que la mesure judiciaire poserait problème. Selon vous, cette « mesure phare » est plus efficace et il serait difficile de superposer les deux mesures, car la mesure judiciaire affaiblirait la mesure administrative. Je ne suis pas d'accord. Aujourd'hui, chaque terroriste qui sort de prison et qui présente un caractère de dangerosité fait l'objet d'une Micas, mais il faut justifier d'éléments nouveaux à chaque renouvellement, c'est-à-dire tous les trois mois. C'est vrai, en cas de superposition, la mesure judiciaire de sûreté prend le pas sur la mesure administrative et, effectivement, la Micas peut alors être affaiblie, mais sur un seul point : le pointage. Une personne qui sort de prison peut être obligée de pointer tous les jours, alors que, dans le cadre d'une mesure judiciaire de sûreté, elle ne peut être contrainte de pointer que trois fois par semaine au maximum.

L'affaiblissement de la mesure administrative par la mesure judiciaire est donc possible et c'est pourquoi je propose, à la demande du parquet national antiterroriste et du juge de l'application des peines antiterroriste, de supprimer le pointage dans le cadre de la mesure de sûreté judiciaire ; le pointage doit relever exclusivement des mesures administratives.

On ne sait pas exactement qui seront les premiers concernés ; mais, globalement, ce seront ceux qui sortiront de détention, après la promulgation de la loi, sans pouvoir faire l'objet d'un suivi d'une autre nature. Nous n'avons pas le chiffre exact ; nous ne connaissons pas les sorties futures, car nous ne connaissons pas les réductions de peine qui seront octroyées. Néanmoins, selon moi, ce qui importe, c'est moins le nombre que la dangerosité des personnes qui sortiront. Même s'il n'y a que cinq personnes concernées, si elles sont dangereuses, il faut pouvoir les suivre.

Si les Micas sont insuffisantes, c'est en raison non de la faiblesse des obligations en matière de surveillance, mais de la difficulté de leur renouvellement et de leur durée, de douze mois continus ou discontinus. Le Conseil constitutionnel n'a validé cette mesure administrative, qui attente gravement aux libertés individuelles, que parce qu'elle ne dépasse pas douze mois. La Micas ne suffit donc pas.

Monsieur Richard, on tâtonne en effet quelque peu sur les mesures que l'on peut ou non cumuler ; je l'admets. Je n'ai pas la certitude que le Conseil constitutionnel validera le texte, mais le travail réalisé par M. Buffet me semble de nature à tenir compte de ce que le Conseil constitutionnel avait indiqué.

La mesure de sûreté que comporte le projet de loi du Gouvernement est de nature un peu différente : elle est cantonnée aux obligations liées à la réinsertion, sans prévoir d'obligations liées à la surveillance des personnes. Le texte du Gouvernement s'en remet pour cela aux Micas, dont il allonge en outre la durée à deux ans.

M. Alain Richard. – Avec une objection du Conseil d'État...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous verrons comment cela sera analysé par le Conseil constitutionnel, qui avait validé les Micas dès lors qu'elles ne dépassaient pas une durée de douze mois, dans une décision de 2018. La durée proposée par le Gouvernement nous semble sensiblement différente.

Mesdames Lherbier et Boyer, les centres de réinsertion ne sont pas l'objet de la présente proposition de loi ni de mes auditions. Il existe néanmoins une étude récente, datant de février 2021, intitulée *Djihadistes un jour, djihadistes toujours ? Un programme de déradicalisation vu de l'intérieur*, de l'Institut français des relations internationales (IFRI), dont la conclusion est relativement positive ; je vous y renvoie.

Le Conseil constitutionnel a admis qu'une mesure de sûreté pouvait être prononcée dans la mesure où un programme de réinsertion avait été proposée en détention. Il existe en prison un processus complet de détection, d'évaluation et de traitement de la radicalisation, adapté selon le degré d'adhésion à la mouvance du terrorisme islamiste.

Nous en venons maintenant à l'examen des amendements. En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions relatives aux dispositifs de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme à leur sortie de détention.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-1 a trait aux répartitions des obligations susceptibles d'être imposées, entre les deux niveaux de mesure de sûreté.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il y a, parmi les mesures, un trou dans la raquette. Quand un sursis probatoire est prononcé par le juge, il n'est pas possible de mettre en place une mesure de sûreté. Or ce sursis probatoire peut être révoqué si l'intéressé ne suit pas les obligations qui s'imposent à lui. En ce cas, il s'agit d'une peine sèche. Je propose donc, au travers de

l'amendement COM-2, que, lorsque le sursis probatoire est révoqué, l'on puisse prononcer une mesure de sûreté. Je propose également qu'il soit impossible de cumuler une peine de sûreté avec une peine assortie d'un sursis simple.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-3 prévoit l'avis du juge de l'application des peines antiterroriste sur la peine de sûreté, supprime la possibilité de publicité de l'audience et précise les modalités d'application de la suspension de la mesure en cas de détention.

L'amendement COM-3 est adopté.

Articles additionnels après l'article unique

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à inscrire certaines des obligations de la mesure de sûreté dans le fichier des personnes recherchées.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-5 est relatif à l'application outre-mer.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. François-Noël Buffet, président. – Je tiens à vous remercier de l'enrichissement du texte et de sa présentation.

Le texte du Gouvernement n'a pas la même physionomie. L'enjeu est tel qu'il faudra trouver le bon ajustement avec le Gouvernement pour avoir un texte rapidement opérationnel, car nous en avons juridiquement besoin. Le Conseil constitutionnel a fixé des limites, mais il a aussi ouvert des portes. Le but n'est pas d'assurer la prééminence des uns ou des autres, mais d'aboutir rapidement à un texte utile et efficace.

M. Jean-Yves Leconte. – En tout état de cause, le texte sur la prorogation de la Micas doit être adopté avant fin juillet.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est exact.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	1	Répartition des obligations susceptibles d'être imposées entre les deux niveaux de la mesure de sûreté	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	2	Applicabilité de la mesure en cas de révocation totale du sursis probatoire - suppression de toute possibilité de cumul avec un sursis simple	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	3	Procédure applicable : ajout d'un avis du juge de l'application des peines avant les décisions prises dans le cadre de la mesure - suppression de la possibilité de publicité de l'audience	Adopté
Articles additionnels après l'article unique			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	4	Inscription de certaines des obligations et interdictions susceptibles d'être prescrites dans le cadre de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	5	Application outre-mer	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 12 mai 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 469 (2020-2021) renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives aux mesures permettant un suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme à leur sortie de détention.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Tribunal judiciaire de Paris

- Parquet national antiterroriste (PNAT)

M. Jean-François Ricard, procureur de la République antiterroriste
près le tribunal judiciaire de Paris

Mme Anne Fournet, Vice-procureur, chef du pôle exécution des
peines

M. Guillaume Bermond, substitut, pôle exécution des peines

• **Mme Françoise Jeanjaquet**, première vice-présidente chargée de
l'application des peines, compétente en matière de terrorisme

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

M. Olivier Caracotch, adjoint du directeur des affaires criminelles et
des grâces

M. Thibault Cayssials, chef du bureau de la législation pénale
spécialisée à la sous-direction de la négociation et de la législation pénales

Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

M. Romain Peray, directeur des services pénitentiaires, chef du
service des métiers

M. Naoufel Gaied, directeur de la protection judiciaire de la
jeunesse, chef de la mission de lutte contre la radicalisation violente

Mme Charlotte Hemmerdinger, cheffe du service national du
renseignement pénitentiaire (SNRP)

M. Jean-Baptiste Peyrat, sous-directeur de la sécurité pénitentiaire

Ministère de l'intérieur

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

M. Nicolas Lerner, directeur général

Conseil national des barreaux (CNB)

Mme Laurence Roque, présidente de la commission LDH

Monsieur Charles Renard, chargé de mission affaires publiques

Conférence des bâtonniers

M. Jérôme Dirou, membre de la conférence

Syndicats de la magistrature

Union syndicale des magistrats

Mme Céline Parisot, présidente

M. Ludovic Friat, secrétaire général

Syndicat de la magistrature

Mme Sophie Legrand, secrétaire générale

Mme Anne-Sophie Wallach, secrétaire nationale

Unité Magistrats - SNM FO

M. Philippe Ferlet, secrétaire adjoint de la section Unité Magistrats
SNM FO à la Cour d'appel de Paris, avocat général à la Cour d'appel de
Paris

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-469.html>