

N° 469

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 2021

## PROPOSITION DE LOI

*renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention,*

PRÉSENTÉE

Par MM. François-Noël BUFFET, Philippe BAS, Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Jean-Claude ANGLARS, Serge BABARY, Jean BACCI, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Bruno BELIN, Mmes Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, M. Étienne BLANC, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Michel BONNUS, Patrick BORÉ, Gilbert BOUCHET, Mme Valérie BOYER, MM. Laurent BURGOA, Alain CADEC, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, MM. Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Annie DELMONT-KOROPOULIS, Catherine DEROCHÉ, Jacky DEROMEDI, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Laurence GARNIER, M. Fabien GENET, Mmes Béatrice GOSSELIN, Sylvie GOY-CHAVENT, M. Jean-Pierre GRAND, Mme Pascale GRUNY, M. Jean-Raymond HUGONET, Mmes Corinne IMBERT, Micheline JACQUES, Else JOSEPH, MM. Christian KLINGER, Marc LAMÉNIE, Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Henri LEROY, Stéphane LE RUDULIER, Mme Brigitte LHERBIER, M. Gérard LONGUET, Mmes Vivette LOPEZ, Viviane MALET, M. Didier MANDELLI, Mme Marie MERCIER, M. Sébastien MEURANT, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Philippe MOUILLER, Mme Laurence MULLER-BRONN, M. Louis-Jean de NICOLAÏ, Mme Sylviane NOËL, MM. Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Cyril PELLEVAL, Philippe PEMEZEZ, Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Mme Kristina PLUCHET, M. Rémy POINTEREAU, Mmes Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, André REICHARDT, Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Mme Elsa SCHALCK, MM. Vincent SEGOUIN, Jean SOL, Mmes Claudine THOMAS, Anne VENTALON, MM. Cédric VIAL et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

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



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Face au **risque que représente la sortie de détention, dans les prochaines années, de près de 500 détenus condamnés pour des faits en lien avec le terrorisme islamo-djihadiste**, le Parlement a adopté le 27 juillet dernier, à la suite d'initiatives convergentes du Sénat<sup>1</sup> et de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Compte tenu de la **particulière dangerosité que peuvent présenter ces détenus et du risque élevé de récidive une fois leur peine d'emprisonnement accomplie**, le législateur a en effet jugé nécessaire que des **mesures de surveillance adaptées puissent leur être appliquées après leur sortie de détention**. Pour ce faire, il s'est inspiré des dispositifs de rétention de sûreté et de surveillance de sûreté prévus par les articles 706-53-13 à 706-53-22 du code de procédure pénale, dont la conformité à la Constitution a été reconnue par le Conseil constitutionnel<sup>3</sup>.

Dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, le Conseil constitutionnel, en dépit des nombreuses garanties prévues par le Parlement, mais sans remettre en cause le principe même d'une mesure de sûreté à l'égard de condamnés terroristes ayant purgé leur peine, a toutefois considéré que le dispositif retenu portait, en l'état de sa rédaction, une atteinte qui n'était ni adaptée, ni proportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis. En conséquence, il a jugé contraires à la Constitution les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 de la loi adoptée par le Parlement, qui a donc été promulguée le 10 août 2020 sans ces dispositions.

Or, nonobstant cette appréciation du juge constitutionnel, **demeure l'impérieuse nécessité d'un dispositif permettant d'assurer le suivi de personnes qui, libérées à l'issue de leur peine, peuvent continuer à constituer une grave menace pour la sécurité publique.**

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 360 (2019-2020) de MM. Philippe BAS, Marc-Philippe DAUBRESSE et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 4 mars 2020.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 2754 (XV<sup>ème</sup> lég.) de Mme Yaël BRAUN-PIVET, MM. Guillaume VUILLETET, Raphaël GAUVAIN et Gilles LE GENDRE, déposée à l'Assemblée Nationale le 10 mars 2020.

<sup>3</sup> Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

Ainsi que le Sénat et l'Assemblée nationale l'ont relevé au cours de l'examen de la loi du 10 août 2020, les mesures de police administrative aujourd'hui privilégiées par les autorités n'offrent pas, au regard de leur durée, un cadre de surveillance suffisant. Le renforcement des dispositifs de suivi judiciaire apparaît, en conséquence, comme la voie juridiquement la plus adaptée pour répondre à l'enjeu que représente, en termes de sécurité publique, la sortie de détention des condamnés terroristes, tout en offrant des garanties de réinsertion renforcées.

Dans cette perspective, la présente proposition de loi, prenant acte de la décision du Conseil constitutionnel, reprend le principe du dispositif adopté en juillet 2020 – celui d'un **suivi judiciaire prononcé au stade post-sentenciel, d'une durée décorrélée des crédits de réduction de peine et conditionné à une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité appréciée en fin de peine** –, tout en y apportant les **aménagements destinés à le rendre pleinement compatible avec les motifs de cette décision**.

Ainsi, en premier lieu, son article unique **réduit la durée maximale de la mesure de sûreté**, 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, avec des durées ne pouvant excéder respectivement deux et trois ans. Il fixe en outre la durée maximale de la mesure en fonction du quantum de la peine effectivement prononcée, et non de la peine encourue.

En deuxième lieu, le texte proposé **exclut 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 le condamné aux mêmes obligations à l'issue de sa période de détention. Il **limite par ailleurs le cumul de la mesure de sûreté avec une peine assortie d'un sursis simple**. À cet effet, il maintient une possibilité de cumul uniquement lorsque la partie ferme de la peine est supérieure à trois ans d'emprisonnement : au-delà de cette durée, il apparaît en effet pertinent que la situation du condamné puisse être réexaminée. En revanche, en-deçà de trois ans, il peut être considéré qu'imposer une mesure de sûreté remettrait en cause le sens de la peine prononcée, alors considérée adéquate par le jugement de condamnation.

En troisième lieu, le texte proposé prévoit 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.

En quatrième lieu, même si cette précision était sous-entendue dans la rédaction adoptée par le législateur, il dispose explicitement que le renouvellement de la mesure ne pourra être prononcé qu'à l'issue d'une **évaluation établissant la dangerosité sur la base d'éléments actuels et circonstanciés**.

Enfin, la proposition de loi introduit une **gradation dans le prononcé des obligations** susceptibles d'être imposées à la personne sortant de détention, afin de garantir que ne seront prononcées que des **obligations strictement nécessaires et proportionnées à sa situation personnelle**.

Ainsi, dans le cadre du dispositif prévu, la juridiction pourra imposer aux personnes concernées le suivi d'un certain nombre d'obligations, qui sont déjà 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 personnalisé à la réinsertion. En revanche, le prononcé des obligations les plus attentatoires aux libertés individuelles – 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.



## **Proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention**

### **Article unique**

- ① Le titre XV du livre IV du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° À l'intitulé, les mots : « et du jugement des » sont remplacés par les mots : « , du jugement et des mesures de sûreté en matière d' » ;
- ③ 2° Au quatrième alinéa de l'article 706-16, la référence : « à l'article 706-25-7 » est remplacée par les références : « aux articles 706-25-7 et 706-25-19 » ;
- ④ 3° L'article 706-17 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Les mesures de sûreté prévues à la section 5 du présent titre sont ordonnées sur réquisitions du procureur de la République antiterroriste par la juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris ou, en ce qui concerne les mineurs, par le tribunal pour enfants de Paris. » ;
- ⑥ 4° Au premier alinéa de l'article 706-22-1, après la référence : « 706-17 », sont insérés les mots : « et les personnes astreintes aux obligations prévues à l'article 726-25-16 » ;
- ⑦ 5° Est ajoutée une section 5 ainsi rédigée :
- ⑧ « *Section 5*
- ⑨ « *Mesures de sûreté applicables aux auteurs d'infractions terroristes*
- ⑩ « *Art. 706-25-16. – I. –* Lorsqu'une personne a été condamnée à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code, ou d'une durée supérieure ou égale à trois ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale, et qu'il est établi, à l'issue d'un réexamen de sa situation intervenant à la fin de l'exécution de sa peine, qu'elle présente une particulière dangerosité 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, la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut, sur réquisitions du procureur de la République et dans les conditions prévues par la présente section, ordonner à son encontre une mesure de sûreté comportant une ou plusieurs des obligations mentionnées à l'article 132-44 et aux 1°, 8°, 14°, 19° et 20° de l'article 132-45 du code pénal.

- ⑪ « II. – Lorsque, au regard de la situation, de la personnalité et de la particulière dangerosité de la personne, les obligations susceptibles de lui être imposées en application du I apparaissent insuffisantes pour prévenir sa récidive, la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut également, par une décision spécialement motivée, soumettre la personne faisant l’objet d’une mesure de sûreté en application du même I à une ou plusieurs des obligations suivantes :
- ⑫ « 1° Les obligations prévues aux 9°, 12° et 13° de l’article 132-45 du code pénal ;
- ⑬ « 2° L’obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine.
- ⑭ « III. – Après vérification de la faisabilité technique de la mesure, la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut décider du placement sous surveillance électronique mobile de la personne faisant l’objet de l’une ou de plusieurs des obligations mentionnées aux 9°, 12, 13° et 19° de l’article 132-45 du code pénal, dans les conditions prévues aux articles 763-12 et 763-13 du présent code. Ce placement est subordonné au consentement de la personne. Il y est mis fin en cas de dysfonctionnement temporaire du dispositif ou sur demande de l’intéressé. La limite mentionnée au 2° du II du présent article est abaissée à une fois par semaine.
- ⑮ « IV. – La mesure de sûreté prévue au I ne peut pas être ordonnée à l’encontre des personnes libérées avant la publication de la loi n° du renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention.
- ⑯ « V. – La mesure prévue au I ne peut être ordonnée que :
- ⑰ « 1° Si les obligations imposées dans le cadre de l’inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions terroristes apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission des infractions mentionnées au premier alinéa du même I ;
- ⑱ « 2° Et si cette mesure apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive.

- ⑲ « La mesure de sûreté prévue audit I n'est pas applicable si la personne a été condamnée à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis simple en application de l'article 132-29 du code pénal, dont la partie ferme est inférieure à trois ans, à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire en application de l'article 132-40 du même code, à un suivi socio-judiciaire en application de l'article 421-8 dudit code ou si elle fait l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire prévue à l'article 723-29 du présent code, d'une mesure de surveillance de sûreté prévue à l'article 706-53-19 ou d'une rétention de sûreté prévue à l'article 706-53-13.
- ⑳ « *Art. 706-25-17.* – La situation des personnes détenues susceptibles de faire l'objet de la mesure de sûreté prévue à l'article 706-25-16 est examinée, sur réquisitions du procureur de la République, au moins trois mois avant la date prévue pour leur libération par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté prévue à l'article 763-10, afin d'évaluer leur dangerosité.
- ㉑ « À cette fin, la commission demande le placement de la personne concernée, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.
- ㉒ « À l'issue de cette période, la commission adresse à la juridiction régionale de la rétention de sûreté et à la personne concernée un avis motivé sur la pertinence de prononcer la mesure mentionnée à l'article 706-25-16 au vu des critères définis au I du même article 706-25-16.
- ㉓ « *Art. 706-25-18.* – La mesure de sûreté prévue à l'article 706-25-16 est prononcée, avant la date prévue pour la libération du condamné, par un jugement rendu après un débat contradictoire et, si le condamné le demande, public, au cours duquel le condamné est assisté par un avocat choisi ou commis d'office. La décision doit être spécialement motivée au regard des conclusions de l'évaluation et de l'avis mentionnés à l'article 706-25-17, ainsi que des conditions mentionnées au V de l'article 706-25-16.
- ㉔ « La juridiction régionale de la rétention de sûreté ne peut prononcer la mesure prévue au même article 706-25-16 qu'après avoir vérifié que la personne a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge adaptée à sa personnalité et à sa situation, de nature à favoriser sa réinsertion.
- ㉕ « Le jugement précise les obligations auxquelles le condamné est tenu ainsi que la durée de celles-ci.
- ㉖ « La décision est exécutoire immédiatement à l'issue de la libération.

- ②⑦ « La juridiction régionale de la rétention de sûreté peut, sur réquisitions du procureur de la République ou à la demande de la personne concernée, selon les modalités prévues à l'article 706-53-17 et, le cas échéant, après avis du procureur de la République, modifier les mesures de sûreté ou ordonner leur mainlevée. Cette compétence s'exerce sans préjudice de la possibilité, pour le juge de l'application des peines, d'adapter à tout moment les obligations de la mesure de sûreté.
- ②⑧ « *Art. 706-25-19.* – La mesure de sûreté prévue à l'article 706-25-16 est prononcée pour une durée maximale d'un an.
- ②⑨ « À l'issue de cette période, elle peut être renouvelée pour la même durée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté, sur réquisitions du procureur de la République et après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, dès lors que des éléments actuels et circonstanciés permettent d'établir que les conditions prévues au premier alinéa du même article 706-25-16 continuent d'être réunies.
- ③⑩ « La durée totale de la mesure ne peut excéder trois ans ou, lorsque le condamné est mineur, deux ans. Cette limite est portée à cinq ans ou, lorsque le condamné est mineur, à trois ans, lorsque la personne a été condamnée à une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à dix ans.
- ③⑪ « *Art. 706-25-20.* – Les décisions de la juridiction régionale de la rétention de sûreté prévues à la présente section peuvent faire l'objet des recours prévus aux deux derniers alinéas de l'article 706-53-15.
- ③⑫ « *Art. 706-25-21.* – Les obligations prévues à l'article 706-25-16 sont suspendues par toute détention intervenue au cours de leur exécution.
- ③⑬ « Si la détention excède une durée de six mois, la reprise d'une ou de plusieurs des obligations prévues au même article 706-25-16 doit être confirmée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté au plus tard dans un délai de trois mois après la cessation de la détention, à défaut de quoi il est mis fin d'office à la mesure.
- ③⑭ « *Art. 706-25-22.* – Le fait pour la personne soumise à une mesure de sûreté en application de l'article 706-25-16 de ne pas respecter les obligations auxquelles elle est astreinte est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.
- ③⑮ « *Art. 706-25-23.* – Un décret en Conseil d'État précise les conditions et les modalités d'application de la présente section. »