

N° 630

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2020

## 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, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, instaurant des **mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine,***

Par Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mmes Catherine André, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2754, 3116 et T.A. 451

Sénat : 544 et 631 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LE CONSTAT : UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ AU SUIVI ET LA RÉINSERTION DES CONDAMNÉS TERRORISTES .....</b>	<b>6</b>
<b>A. LA SORTIE D'INDIVIDUS CONDAMNÉS POUR DES FAITS DE TERRORISME : UN ENJEU MAJEUR DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....</b>	<b>6</b>
<b>B. DES DISPOSITIFS DE SUIVI À LA SORTIE DE DÉTENTION INCOMPLETS.....</b>	<b>8</b>
1. <i>Des outils de police administrative utiles, mais à visée uniquement sécuritaire.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Des mesures de suivi judiciaire inadaptées ou inapplicables.....</i>	<i>10</i>
a) <i>Le suivi socio-judiciaire : une peine qui demeure peu prononcée .....</i>	<i>10</i>
b) <i>Des mesures de suivi post-peine peu adaptées au suivi des individus condamnés pour des faits de terrorisme .....</i>	<i>12</i>
c) <i>Des mesures de sûreté peu applicables .....</i>	<i>15</i>
d) <i>Le FIJAIT : des obligations utiles, mais insuffisantes .....</i>	<i>16</i>
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : LA CRÉATION NÉCESSAIRE D'UNE MESURE DE SÛRETÉ DÉDIÉE.....</b>	<b>16</b>
<b>A. UN DISPOSITIF APPROUVÉ DANS SON PRINCIPE.....</b>	<b>17</b>
1. <i>Une mesure nécessaire, déjà proposée par la commission .....</i>	<i>17</i>
2. <i>Une attention nécessaire à la constitutionnalité du dispositif .....</i>	<i>17</i>
<b>B. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES, POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET L'OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF .....</b>	<b>19</b>
1. <i>Assurer l'applicabilité de la mesure de sûreté, sans fragiliser sa proportionnalité.....</i>	<i>19</i>
a) <i>Un champ d'application restreint par l'Assemblée nationale.....</i>	<i>19</i>
b) <i>Adapter la caractérisation de la dangerosité aux profils des détenus terroristes... ..</i>	<i>20</i>
c) <i>... en contrepartie d'un meilleur encadrement du champ d'application de la mesure. ....</i>	<i>21</i>
2. <i>Le contenu de la mesure : renforcer le volet « réinsertion » .....</i>	<i>23</i>
a) <i>Des obligations principalement orientées vers la surveillance de la personne .....</i>	<i>23</i>
b) <i>Compléter le contenu du dispositif, tant sur le volet surveillance que réinsertion .....</i>	<i>23</i>
c) <i>Renforcer l'utilité et la sécurité juridique du placement sous surveillance électronique mobile .....</i>	<i>24</i>
d) <i>Les sanctions applicables .....</i>	<i>25</i>
3. <i>Des ajustements apportés à une procédure judiciaire respectueuse des droits de la défense .....</i>	<i>26</i>
a) <i>L'évaluation préalable de la dangerosité, une étape nécessaire au prononcé de la mesure .....</i>	<i>26</i>
b) <i>Les conditions de prononcé de la mesure .....</i>	<i>27</i>
4. <i>La durée de la mesure : rétablir l'opérationnalité du dispositif.....</i>	<i>29</i>
<b>C. LES AUTRES DISPOSITIONS.....</b>	<b>30</b>
1. <i>Renforcer le recours au suivi socio-judiciaire.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Garantir un contrôle effectif des mesures de sûreté, par l'inscription des obligations au fichier des personnes recherchées.....</i>	<i>30</i>
3. <i>L'application outre-mer .....</i>	<i>31</i>

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>33</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>49</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>51</b>

## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 15 juillet 2020, la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de Jacqueline Eustache-Brinio (Les Républicains – Val-d'Oise), la **proposition de loi n° 544 (2019-2020) instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine**, adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2020.

Déposée par Yaël Braun-Pivet et plusieurs de ses collègues députés, cette proposition de loi vise à renforcer la surveillance judiciaire des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention et instaure, pour ce faire, une nouvelle mesure de sûreté destinée à prévenir leur récidive.

Elle reprend, pour partie, le contenu d'une proposition formulée par la commission à l'initiative de Marc-Philippe Daubresse, dans le cadre du suivi de loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT »<sup>1</sup>.

Aussi **la commission des lois a-t-elle naturellement approuvé la philosophie de la proposition de loi**, qui vient combler un vide juridique dans un arsenal pénal antiterroriste pourtant considérablement renforcé au cours des dernières années.

Elle a toutefois apporté **plusieurs modifications au texte adopté par l'Assemblée nationale afin tant de garantir la sécurité juridique du dispositif que d'assurer son efficacité opérationnelle**.

Elle a adopté, en ce sens, **16 amendements sur la proposition de loi**.

\*

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 360 (2019-2020) renforçant la lutte contre le terrorisme et le suivi des condamnés terroristes à leur sortie de détention de MM. Philippe Bas, Marc-Philippe Daubresse et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 4 mars 2020.

## I. LE CONSTAT : UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ AU SUIVI ET LA RÉINSERTION DES CONDAMNÉS TERRORISTES

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

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

Parmi elles, **154 devraient être élargies au cours des trois prochaines années**, selon l'échéancier suivant : 42 en 2020, 62 en 2021 et 50 en 2022.

La plupart - 143 - a été condamnée pour le délit d'association de malfaiteurs terroristes, les 11 restantes ayant été condamnées pour des crimes terroristes.

Ainsi que l'indiquait le procureur national antiterroriste lors de son audition, ces personnes ont généralement **bénéficié d'une politique pénale plus souple que celle mise en œuvre après 2016**. Elles ont, pour une majorité d'entre elles, été jugées en correctionnelle et condamnées à des peines moyennes d'emprisonnement de 5 à 6 ans.

#### **Le renforcement récent de l'arsenal pénal antiterroriste**

Au cours des dernières années, l'arsenal pénal antiterroriste a été considérablement renforcé. Au total, ce ne sont pas moins de **9 lois qui sont intervenues depuis 2012**.

Le **champ infractionnel a tout d'abord été adapté**, afin d'anticiper la répression et de permettre une action judiciaire le plus en amont possible de la commission d'un acte de terrorisme. Pour ce faire, de nouveaux délits ont été créés, parallèlement à l'infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Sont ainsi désormais constitutifs de délits l'entrave au blocage de sites internet terroristes, ou encore l'entreprise individuelle terroriste.

Parallèlement, **les peines encourues pour des actes de terrorisme ont été renforcées**. Tel est notamment le cas de l'infraction criminelle d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

Enfin, les réformes engagées ont permis de développer un **régime procédural adapté, très largement dérogoatoire aux règles de droit commun**. Il a, en particulier, été procédé à un élargissement des possibilités de recours aux techniques spéciales d'enquête (sonorisation de lieux privés, captation à distance de données informatiques, etc.) dans le cadre des enquêtes judiciaires. Ont également été autorisées les perquisitions nocturnes pour les enquêtes conduites par le parquet national antiterroriste.

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

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

Dans un rapport thématique publié en janvier 2020 consacré à la prise en charge pénitentiaire des personnes radicalisées, le Contrôleur général des lieux de privation de libertés (CGLPL) relève ainsi l'inefficacité des dispositifs de prise en charge des détenus terroristes en détention, indiquant : *« la préparation à la sortie n'est pas pensée et les mesures d'aménagements de peine sont inaccessibles. Dépourvue de projet d'aménagement de peine et de perspectives sociales ou professionnelles, la prise en charge de la "radicalisation" proposée apparaît sans effet ».*

Les recherches récentes menées sur les individus incarcérés pour des faits de terrorisme confortent l'idée selon laquelle la prison, loin d'être un espace de désengagement et de préparation à la réinsertion, serait au contraire un incubateur de radicalisation.

Dans son ouvrage *Le jihadisme français, quartiers, Syrie, prisons*, le chercheur Hugo Micheron documente, sur la base de ses entretiens avec des djihadistes incarcérés en France, la persistance de l'adhésion de ces individus à l'idéologie djihadiste. Il relève, à cet égard, que *« l'univers carcéral a constitué, depuis le 11 septembre 2001, à la fois la caisse de résonances des mutations internes au militantisme jihadiste et son espace d'expression privilégié »* et que *« l'incarcération par définition temporaire constitue une étape de la formation du "soi" jihadiste ».*

**Les auditions menées par la rapporteure ont confirmé ces observations.** Pour les services de renseignement intérieur, les sortants de détention constituent aujourd'hui l'une des principales menaces auxquelles notre pays est exposé en matière de terrorisme. Le directeur général de la sécurité intérieure, Nicolas Lerner, indiquait lors de son audition que figuraient parmi les personnes dont la libération était prévue en 2021 et 2022 des « profils lourds », souvent des personnes condamnées pour des projets terroristes ou parties sur zone.

Il s'agit également d'une préoccupation majeure du procureur de la République antiterroriste qui, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, déclarait : *« Nous avons plus qu'une inquiétude, une vraie peur, s'agissant des dizaines de personnes qui vont sortir de prison, qui sont très dangereuses et dont les convictions sont absolues. Elles constituent la menace prioritaire aujourd'hui. »*

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

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

### **1. Des outils de police administrative utiles, mais à visée uniquement sécuritaire**

Dans la période récente, l'autorité administrative s'est organisée pour assurer la surveillance des individus condamnés pour des faits de terrorisme ou des détenus radicalisés à leur sortie de détention.

- Depuis l'été 2018, une organisation et une doctrine communes aux ministères de l'intérieur et de la justice ont été mises en place afin de garantir une **coordination entre les acteurs et assurer un suivi systématique par les services de renseignement.**

#### **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 départementale<sup>1</sup> 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'information. 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.

---

<sup>1</sup> 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. Il réunit, 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.

• Parallèlement à ce dispositif de surveillance, les individus condamnés pour des faits de terrorisme se voient systématiquement appliquer, à leur sortie de détention, une **mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)**.

Introduite par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme pour prendre le relai de la mesure d'assignation à résidence de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, les MICAS sont ordonnées par le ministre de l'intérieur, aux seules fins de prévention du terrorisme, à l'égard des personnes dont le « *comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et qui soit entrent en relation avec des personnes ou organisations incitant à la commission d'actes de terrorisme, soit adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

Elles peuvent consister à<sup>1</sup> :

- interdire à la personne de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre géographique (assignation à résidence) ou d'accéder à certains lieux ;

- lui interdire d'entrer en relation avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique ;

- l'obliger à se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, ou de faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique ;

- l'obliger à déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation ;

- de manière alternative à la mesure d'assignation, lui interdire de paraître dans certains lieux définis par l'arrêté et l'obligation de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé.

Ces mesures offrent des **possibilités de surveillance renforcée et facilitent l'action des services de renseignement**, en ce qu'elles permettent d'entraver la liberté de circulation des individus.

Ainsi que le relevait Marc-Philippe Daubresse dans son rapport établissant le bilan des deux premières années d'application de la loi « SILT »<sup>2</sup>, **son application aux sortants de détention souffre toutefois de plusieurs limites**.

Son prononcé se révèle tout d'abord souvent complexe à l'encontre d'individus ayant séjourné en détention, au regard des critères stricts fixés par la loi. En dépit de la coordination mise en place avec le renseignement

---

<sup>1</sup> Articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Rapport n° 348 (2019-2020) du 26 février 2020 de M. Marc-Philippe Daubresse, fait au nom de la commission des lois, relatif au bilan de la mise en œuvre de la loi « SILT ».

pénitentiaire, les services de renseignement intérieur affirment en effet rencontrer des difficultés à recueillir, pour chaque dossier, des éléments suffisamment nouveaux permettant d'établir le caractère actuel de la menace à l'ordre public, ce qui fragilise, sur le plan juridique, les mesures prononcées.

Par ailleurs, les MICAS ont une **durée limitée à douze mois** et offrent, de ce fait, des **possibilités de surveillance jugées insuffisantes** par les services de renseignement. Cette durée ne saurait, pour autant, être allongée sans risquer de fragiliser l'ensemble de la mesure sur le plan constitutionnel<sup>1</sup>.

Enfin, à l'instar de la surveillance exercée par les services de renseignement, la MICAS se révèle **un outil incomplet dans la mesure où elle se limite à soumettre la personne à des mesures de surveillance, sans offrir d'accompagnement à la réinsertion**, volet pourtant essentiel au développement d'une politique efficace de prévention de la récidive.

## 2. Des mesures de suivi judiciaire inadaptées ou inapplicables

Alors qu'ils devraient assurer cette finalité d'accompagnement à la réinsertion, les outils judiciaires, pourtant multiples, souffrent également de nombreuses lacunes.

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

Dans la pratique, les « sorties sèches » sont rares. Ceci étant, les mesures de suivi judiciaire susceptibles d'être prononcées se révèlent soit difficiles à appliquer, soit très insuffisantes au regard des profils concernés.

### *a) Le suivi socio-judiciaire : une peine qui demeure peu prononcée*

Depuis 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, les auteurs de crimes ou de délits terroristes encourent, à titre de peine principale ou de peine complémentaire, une **peine de suivi socio-judiciaire.**

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les MICAS prévues par les articles L. 228-2 (assignation) et L. 228-5 (interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes), « compte tenu de [leur] rigueur, [...] ne saurai(en)t, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois ».

Prononcé *ab initio*, par la juridiction de jugement, le suivi socio-judiciaire consiste à astreindre, pour une durée maximale de 10 ans en matière correctionnelle et de 20 ans en matière criminelle, la personne condamnée à des mesures de surveillance ainsi qu'à des obligations sociales ou médicales, dont la méconnaissance peut conduire à la réincarcération de l'individu.

### Les obligations du suivi socio-judiciaire

Les obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire sont celles prévues pour la probation, énumérées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

Elles comprennent notamment :

- l'obligation de répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service d'insertion et de probation ;
- l'obligation d'obtenir l'autorisation du juge de l'application des peines pour tout changement d'emploi ;
- l'obligation d'exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- l'obligation d'informer le juge de l'application des peines de tout déplacement à l'étranger ;
- l'interdiction de paraître dans certains lieux définis par le juge ;
- l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes énumérées par le juge ;
- le placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté ;
- l'assignation à résidence, uniquement pour des individus condamnés à des peines de réclusion criminelle supérieure ou égale à 15 ans ;
- l'obligation de respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologie, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté ;
- l'injonction de soin, sauf décision contraire motivée de la juridiction.

S'il offre des possibilités de suivi et de surveillance renforcées à la sortie de détention, le **suivi socio-judiciaire ne concerne, à l'heure actuelle, qu'une minorité de détenus condamnés pour des faits de terrorisme.**

Selon les données communiquées par le parquet national antiterroriste, seuls 12 détenus dont la libération est programmée d'ici fin 2022 ont été condamnés à cette peine.

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

*b) Des mesures de suivi post-peine peu adaptées au suivi des individus condamnés pour des faits de terrorisme*

Les individus condamnés pour des faits de terrorisme qui ne bénéficient d'aucune autre forme de suivi judiciaire<sup>1</sup> à la fin de l'exécution de leur peine peuvent être astreints, en droit, à **deux mesures de suivi post-sentenciel de droit commun**.

Lorsqu'ils ont été condamnés à une peine supérieure ou égale à 7 ans d'emprisonnement, ils sont éligibles à une **mesure de surveillance judiciaire**. Prévues par les articles 723-29 à 723-39 du code de procédure pénale, cette mesure ne peut être appliquée qu'aux personnes qui présentent une dangerosité élevée à leur sortie de détention et un risque important de récidive, établis par une expertise médicale.

Prononcée par le tribunal de l'application des peines, elle permet de soumettre la personne concernée à des mesures de surveillance et des obligations visant à faciliter sa réinsertion.

#### **Les obligations de la surveillance judiciaire**

Les obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'une surveillance judiciaire sont notamment, en application des articles 723-29 et suivants du code pénal :

- les obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre du suivi socio-judiciaire ;
- le placement sous surveillance électronique mobile ;
- l'obligation d'assignation à domicile en cas de condamnation à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour certains crimes sexuels et de sang ;
- l'injonction de soin, sauf décision contraire motivée de la juridiction.

<sup>1</sup> Ne sont pas éligibles aux mesures de suivi post-sentenciel les personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve, d'une libération conditionnelle ou d'un suivi socio-judiciaire.

Les condamnés non éligibles à une mesure de surveillance judiciaire, en particulier parce qu'ils ont été condamnés à des *quantums* de peines inférieurs à 7 ans d'emprisonnement, peuvent quant à eux faire l'objet, sur décision du juge de l'application des peines, d'un **suivi post-libération**.

Prévu par l'article 721-2 du code de procédure pénale, il comprend, à l'instar de la surveillance judiciaire, un certain nombre d'obligations et d'interdictions, dont la liste est toutefois plus restreinte que dans le cadre d'une surveillance judiciaire.

Dans la pratique, une **part non négligeable des détenus terroristes dont l'élargissement est envisagé d'ici la fin de l'année 2022 sera éligible à l'une ou l'autre de ces mesures**. Selon les données statistiques communiquées par le parquet national antiterroriste :

- sur les 112 personnes dont la sortie est prévue en 2020 et 2021, 37 sont éligibles à une mesure de surveillance judiciaire et 26 à une mesure de suivi post-peine ;

- sur les 79 personnes qui seront élargies en 2022 et 2023, 46 seront éligibles à une surveillance judiciaire et 15 à un suivi post-peine.

Ces mesures de suivi souffrent toutefois de plusieurs insuffisances s'agissant de leur application aux **personnes condamnées pour des faits de terrorisme**.

Ainsi qu'il l'a été indiqué à la rapporteure, **les conditions de prononcé de la mesure de surveillance judiciaire se révèlent tout d'abord peu adaptées aux profils des condamnés terroristes**. Ainsi que le relevait Marc-Philippe Daubresse dans son rapport établissant le bilan de l'application de la loi du 30 octobre 2017, dite loi « SILT », « *les conditions d'appréciation de la dangerosité et du risque de récidive reposent exclusivement sur un examen clinique confié à des experts psychiatres. Or, (...) une telle procédure, initialement conçue pour des auteurs d'infractions à caractère sexuel, ne permet que difficilement d'apprécier la dangerosité, d'un point de vue criminologique, des condamnés terroristes, qui ne présentent pas, dans leur grande majorité, de troubles mentaux* ».

Quant au suivi post-libération, il comporte des **obligations jugées très largement insuffisantes pour assurer un suivi efficace et adapté des personnes condamnées pour des faits de terrorisme**. Il est en particulier regretté l'impossibilité d'imposer des obligations professionnelles ou de formation, ou encore de contraindre la personne à suivre des actions de prise en charge de la radicalisation, aujourd'hui mises en œuvre dans le cadre des programmes d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS).

### **Le programme d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS)**

L'administration pénitentiaire a expérimenté en Île-de-France, à compter de décembre 2016, un **dispositif de prise en charge, en milieu ouvert, des personnes placées sous main de justice**, qui soit sont mises en examen ou condamnées pour des actes de terrorisme, soit sont poursuivies ou condamnées pour des faits de droit commun mais ont été identifiées comme radicalisées.

Initialement baptisé « programme Recherches et Intervention sur les violences extrémistes » (RIVE), ce dispositif avait pour finalité de **favoriser le désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale**, par la mise en place d'un **suivi individualisé et pluridisciplinaire** (travailleurs sociaux, psychologies, psychiatres, chercheurs et spécialistes de l'islam), complémentaire au suivi effectué par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Dans le cadre de son plan de lutte contre la radicalisation, lancé en février 2018, le Gouvernement a annoncé publiquement, au vu de son bilan positif, **la pérennisation, l'extension et le renforcement du programme RIVE**.

**Rebaptisé PAIRS**, pour « programme d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale », **le dispositif a par ailleurs été légèrement remodelé**. Les horaires quotidiens de prise en charge ont été rendus modulables, passant de 6 heures fixes par jour à une durée allant de 3 à 20 heures par jour. Le public cible, qui se limitait, dans le cadre du programme RIVE, aux individus radicalisés, a par ailleurs été étendu aux individus en voie de radicalisation.

En complément du centre initial PAIRS installé à Paris, trois nouveaux centres ont été créés à compter de l'automne 2018, à Lyon, Marseille et Lille. La gestion de ces centres est externalisée et attribuée dans le cadre de marchés publics pilotés par la direction de l'administration pénitentiaire.

*Source : Rapport n° 348 (2019-2020) du 26 février 2020 de M. Marc-Philippe Daubresse, fait au nom de la commission des lois, relatif au bilan de la mise en œuvre de la loi « SILT ».*

**Au surplus, les possibilités de suivi offertes par ces deux mesures post-sentencielles devraient, à l'avenir, se réduire.**

En l'état du droit, leur durée est en effet plafonnée au cumul des crédits automatiques de réduction de peine et des réductions de peine supplémentaires accordées au condamné.

Or, depuis 2016<sup>1</sup>, le législateur a supprimé le bénéfice des crédits automatiques de réduction de peine pour les personnes condamnées pour des crimes ou des délits terroristes, à l'exception des délits de provocation à la commission d'actes de terrorisme ou d'apologie du terrorisme et d'extraction, diffusion ou transmission intentionnelle de données faisant l'apologie du terrorisme, **réduisant d'autant la durée des mesures de suivi post-libération ou de surveillance judiciaire susceptibles d'être prononcées**.

---

<sup>1</sup> 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

Il en résulte que les individus condamnés pour des faits de terrorisme après juillet 2016 ne seront éligibles qu'à un suivi judiciaire très restreint.

*c) Des mesures de sûreté peu applicables*

Au cours des années 2000, les enjeux de prévention de la récidive des délinquants et criminels sexuels ont conduit le législateur à instaurer, parallèlement aux mesures de suivi judiciaire précédemment exposées, **deux mesures de sûreté** : la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté.

Définies aux articles 706-53-13 et 763-8 du code de procédure pénale, ces deux mesures se distinguent des autres mesures de suivi post-sentenciel en ce qu'elles ne constituent pas une mesure d'exécution d'une peine mais sont **uniquement liées à la particulière dangerosité du condamné à l'issue de sa peine et au risque élevé de récidive qu'il présente**.

La **rétention de sûreté** consiste à placer la personne concernée, pour une durée d'un an renouvelable, dans un centre de sûreté qui assurera une prise en charge médicale, sociale et judiciaire, à sa sortie de détention.

La **surveillance de sûreté** permet, quant à elle, de soumettre une personne, à l'issue de sa peine d'emprisonnement, pour une durée de deux ans renouvelable, à des obligations identiques à celles de la surveillance judiciaire. Tout manquement à ces obligations est sanctionné par un placement en centre de rétention de sûreté.

Au regard des critères qui encadrent leur prononcé, ces deux mesures se révèlent, dans la pratique, **peu applicables aux individus condamnés pour des faits de terrorisme**.

Il apparaît, tout d'abord, que **la plupart des individus dont la libération est prévue au cours des trois prochaines années n'entrent pas dans leur champ d'application**. Conformément à l'article 706-53-15 du code de procédure pénale, ces mesures ne peuvent en effet être mises en œuvre qu'à l'encontre de personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle supérieure ou égale à 15 ans ou aux personnes condamnées pour certains crimes aggravés ou commis en état de récidive légale. Or, comme indiqué précédemment, seules 11 des 154 personnes susceptibles d'être élargies d'ici fin 2022 ont été condamnées pour crime. Au surplus, l'infraction la plus mobilisée en matière de terrorisme, à savoir l'association de malfaiteurs criminelle en lien avec une entreprise terroriste, ne figure pas dans le champ des crimes visés.

Par ailleurs, à l'instar de la surveillance judiciaire, le prononcé de la rétention et de la surveillance de sûreté est **conditionné à une expertise psychiatrique constatant la particulière dangerosité de la personne**, dont les difficultés d'application pour les profils terroristes ont déjà été évoquées.

*d) Le FIJAIT : des obligations utiles, mais insuffisantes*

Créé par la loi du 24 juillet 2015<sup>1</sup>, le fichier national automatisé des auteurs d'infractions terroriste (FIJAIT) a pour objectif de prévenir le renouvellement des infractions terroristes ainsi que de faciliter l'identification des auteurs de telles infractions.

Prévu aux articles 706-25-3 et suivants du code de procédure pénale, l'enregistrement au FIJAIT est la **seule mesure de sûreté spécifiquement prévue pour les individus condamnés pour des faits de terrorisme**. Il est applicable aux personnes condamnées, même non définitivement, pour des actes de terrorisme ou pour les délits de violation d'une interdiction de sortie du territoire et de manquement au contrôle administratif des retours sur le territoire national.

Il consiste à astreindre la personne, pour une durée maximale de 10 ans, réduite à 5 ans pour les personnes mineures, à une ou plusieurs des obligations suivantes :

- l'obligation de justifier son adresse ;
- l'obligation de déclarer tout changement d'adresse ;
- l'obligation de déclarer tout déplacement à l'étranger ou, lorsque la personne réside à l'étranger, l'obligation de déclarer tout déplacement en France.

Bien que ce fichier soit un outil opérationnel précieux pour les acteurs judiciaires et du renseignement, **les obligations qu'il emporte se révèlent largement insuffisantes**. Les informations recensées dans le FIJAIT ne sont que déclaratives et cet enregistrement ne permet pas de soumettre les individus concernés à des mesures de surveillance plus intrusive ou à des obligations visant à favoriser leur réinsertion sociale.

## **II. LA PROPOSITION DE LOI : LA CRÉATION NÉCESSAIRE D'UNE MESURE DE SÛRETÉ DÉDIÉE**

Au regard des difficultés précédemment évoquées, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale et soumise à l'examen de la commission entend apporter **une réponse durable au défi sécuritaire induit par la libération de détenus terroristes**.

**La commission des lois a approuvé la philosophie générale de ce texte**. Elle a toutefois jugé indispensable d'y apporter plusieurs ajustements afin de garantir tant la sécurité juridique du dispositif que son opérationnalité.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

## A. UN DISPOSITIF APPROUVÉ DANS SON PRINCIPE

### 1. Une mesure nécessaire, déjà proposée par la commission

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à 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**. Il introduit, à cette fin, une nouvelle section au sein du code de procédure pénale (articles 706-25-15 à 706-25-19).

Conçu pour pallier les insuffisances des dispositifs de suivi judiciaire existants, le dispositif proposé consisterait à imposer aux individus présentant, à l'issue de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité, des obligations de surveillance et de suivi à leur sortie de détention.

**La commission des lois s'est d'ores et déjà prononcée en faveur d'un renforcement des dispositifs de suivi judiciaire des condamnés terroristes.** Dans le cadre de l'examen du bilan de la mission de suivi de la loi « SILT », elle a ainsi préconisé de « *revoir les dispositifs post-sentenciels de suivi des détenus terroristes, en introduisant dans notre droit une mesure judiciaire de suivi et de surveillance spécifique* ».

Cette recommandation a trouvé une traduction dans une proposition de loi déposée le 4 mars 2020 par Philippe Bas, Marc-Philippe Daubresse et plusieurs de leurs collègues sénateurs, non examinée à ce jour par le Sénat.

**Aussi ne peut-elle qu'être favorable, dans son principe, au dispositif de la proposition de loi**, et ce d'autant qu'il reprend les trois caractéristiques qui avaient fait l'objet de sa recommandation, à savoir :

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

### 2. Une attention nécessaire à la constitutionnalité du dispositif

Certaines personnes entendues par la rapporteure ont émis des doutes quant à la conformité à la Constitution du dispositif créé. Dès lors qu'il consiste à imposer des mesures de surveillance à des personnes qui ont purgé leur peine, certains y voient en effet une « peine après une peine », qui imposerait une rigueur non nécessaire et non proportionnée.

Ces craintes appellent, de la part de la commission, un raisonnement en deux temps.

Elle observe, tout d'abord, que **le Conseil constitutionnel n'exclut pas, par principe, la possibilité pour le législateur d'imposer des mesures de sûreté à l'issue de l'exécution d'une peine**, dès lors qu'elles visent à protéger la société contre la commission de nouveaux crimes ou délits graves. C'est ainsi qu'il a admis la création de la mesure de rétention de sûreté ou encore du placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté.

#### **L'appréciation de la nature du dispositif créé**

Les caractéristiques du dispositif créé par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ne laissent pas de doute quant à son caractère de mesure de sûreté.

Le Conseil constitutionnel s'appuie habituellement sur un faisceau d'indices pour reconnaître à une mesure un caractère de peine ou de mesures de sûreté. Dans ses décisions sur le placement sous surveillance électronique mobile<sup>1</sup> et sur la rétention de sûreté<sup>2</sup>, il a ainsi retenu quatre principaux critères pour leur dénier tout caractère de sanction :

- le fait que la mesure ne soit pas prononcée par la juridiction de jugement ;

- le fait « *qu'elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée (...), mais sur sa particulière dangerosité* » ;

- le fait « *qu'elle n'est mise en œuvre qu'après l'accomplissement de la peine par le condamné* » ;

- le fait « *qu'elle a pour but d'empêcher et de prévenir la récidive par des personnes souffrant d'un trouble grave de la personnalité* ».

L'ensemble de ces critères sont réunis s'agissant du dispositif qu'il est proposé d'introduire dans l'arsenal pénal, ce qui conforte l'idée qu'il constitue bien une mesure de sûreté, et non une peine. C'est d'ailleurs la position tenue par le Conseil d'État qui, dans son avis sur la proposition de loi, a estimé que les mesures prévues « *ont exclusivement la nature de mesures de sûreté* ».

**Ceci étant, les mesures de sûreté n'en sont pas moins soumises à des exigences fortes dans la mesure où elles impliquent des restrictions importantes aux libertés.**

Les principes constitutionnels de droit pénal, qui résultent de l'article 8 de la Déclaration de 1789, ne leur sont pas applicables, dès lors qu'elles n'ont pas valeur de sanction. Elles ne sont donc pas soumises, en particulier, au principe de non-rétroactivité.

<sup>1</sup> Décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005

<sup>2</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.

En revanche, le Conseil constitutionnel apprécie la conformité des mesures de sûreté à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui prohibe les atteintes à la liberté qui ne constitueraient pas une « rigueur nécessaire ». Il appartient, pour ce faire, au législateur d'assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif constitutionnel de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la protection des droits et libertés garantis par la Constitution.

Sur ce point, il ne fait aucun doute, pour la commission, que la gravité du risque terroriste, pour lequel le Conseil constitutionnel a admis des restrictions importantes aux libertés, justifie l'introduction d'une mesure de sûreté après la peine.

Consciente de la sensibilité du dispositif créé, elle a toutefois porté une attention particulière, dans le cadre de son examen de la proposition de loi, à ce qu'un équilibre soit trouvé entre opérationnalité de la mesure, efficacité de la lutte contre le terrorisme et garantie des droits et libertés constitutionnels.

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

### **1. Assurer l'applicabilité de la mesure de sûreté, sans fragiliser sa proportionnalité**

#### *a) Un champ d'application restreint par l'Assemblée nationale*

Le champ d'application du dispositif introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi se définit par **deux critères cumulatifs** : d'une part, un critère lié à la nature de l'infraction commise ; d'autre part, un critère lié à la dangerosité de la personne à l'issue de l'exécution de sa peine.

Le premier critère résulte de la proposition de loi initiale et n'a fait l'objet d'aucune modification par l'Assemblée nationale. Il limite l'application de la mesure de sûreté créée aux seules **personnes condamnées à une peine privative de liberté pour des actes de terrorisme**. Cette notion englobe en particulier l'infraction d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, fortement mobilisée au cours des dernières années à l'encontre des individus ayant quitté le territoire pour se rendre en zone syro-irakienne, ou ayant tenté de le faire.

Elle exclut, en revanche, les délits de provocation à commettre des actes de terrorisme et d'apologie publique de ces actes (article 421-2-5 du code pénal), ainsi que le délit d'entrave intentionnelle au blocage de sites faisant l'apologie d'actes de terrorisme (article 421-2-5-1 du même code), qui sont punis de peines plus faibles et soumis à un régime pénal moins sévère.

La mobilisation du critère relatif à la nature de l'infraction initialement commise n'a pas pour conséquence de faire de la mesure de sûreté un complément de peine. Il ne constitue qu'**un élément supplémentaire pour établir la dangerosité des personnes éligibles**, au regard des faits qu'elles ont déjà commis, la condamnation servant ici à en attester la réalité. Ceci explique que ne sont pas éligibles à la mesure créée les personnes dont la radicalisation est avérée, mais condamnées pour des faits de droit commun et pour lesquels l'objectivation de la dangerosité apparaîtrait moins aisée.

**Le second critère définissant le champ de l'application de la mesure a été précisé par les députés, dans l'objectif de mieux caractériser la notion de particulière dangerosité.**

Alors que la proposition de loi initiale limitait l'appréciation de cette notion au seul « *risque élevé de commettre l'une de ces infractions* », **le texte adopté par l'Assemblée nationale est à la fois plus précis et plus restrictif**, en ce qu'il exige non seulement un **risque très élevé** de récidive, mais également la preuve d'une « *adhésion persistante à une entreprise tendant à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ».

*b) Adapter la caractérisation de la dangerosité aux profils des détenus terroristes...*

La commission **partage le souci de l'Assemblée nationale d'objectiver la notion de dangerosité**, afin de ne laisser aucune place à l'arbitraire.

La caractérisation de cette dangerosité se révèle en effet complexe pour les profils terroristes, dès lors qu'elle ne repose pas uniquement sur des critères médicaux ou psychiatriques, mais sur des critères idéologiques et criminologiques, moins bien appréhendés par le droit pénal et qui peuvent se révéler plus difficiles à établir.

**La rédaction qui résulte des travaux de l'Assemblée nationale, si elle a le mérite de la précision, apparaît toutefois peu opérationnelle.** Ainsi que l'a indiqué le procureur de la République antiterroriste lors de son audition, les critères définis sont à ce point restrictifs qu'ils se rapprochent de la définition de l'infraction d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste et **rendent, de ce fait, la mesure quasiment inapplicable.**

La commission a en conséquence estimé qu'une reformulation était nécessaire afin d'en garantir l'applicabilité, sans pour autant nuire à l'équilibre trouvé. Elle a adopté, en ce sens, un **amendement COM-3** de sa rapporteure, qui adapte la définition de la notion de dangerosité aux profils des détenus terroristes, en visant **l'adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme**, plutôt que l'adhésion à une entreprise terroriste.

c) ... en contrepartie d'un meilleur encadrement du champ d'application de la mesure.

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

(1) L'instauration d'un *quantum* minimal de peine

Elle a tout d'abord adopté un **amendement COM-2** de sa rapporteure qui **limite l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à 5 ans d'emprisonnement, ou 3 ans en cas de récidive**.

Cette modification répond à une **exigence constitutionnelle**. Saisi de la conformité à la Constitution de la surveillance et de la rétention de sûreté, le Conseil constitutionnel a en effet apprécié la nécessité et la proportionnalité de ces mesures non seulement au regard de la gravité des infractions commises, mais également de l'importance de la sanction prononcée par la juridiction. Le *quantum* de la peine infligé constitue en effet un critère supplémentaire pour établir la dangerosité de la personne concernée.

Or, si la rédaction retenue par l'Assemblée nationale limite bien le champ de la mesure aux infractions terroristes les plus graves, elle ne comprend aucune condition quant à l'importance de la sanction, ce qui pourrait induire une fragilité, sur le plan constitutionnel, de la mesure créée.

(2) La précision des finalités de la mesure de sûreté

La commission a par ailleurs **précisé les finalités de la mesure de sûreté créée**, qui seraient doubles : d'une part, favoriser l'insertion ou la réinsertion de la personne et, d'autre part, prévenir la récidive (**amendement COM-6**). Ce faisant, elle a entendu **réduire les possibilités d'arbitraire et s'assurer d'un usage strictement nécessaire de la mesure**.

(3) La clarification du contenu des réquisitions du parquet

Par l'adoption d'un **amendement COM-5** de sa rapporteure, la **commission a clarifié le contenu des réquisitions du procureur de la République antiterroriste**, afin de préciser que les éléments apportés par le parquet devront non seulement être circonstanciés, mais également actuels.

Il s'agit, ce faisant, de garantir que la dangerosité du condamné sera appréciée sur des éléments récents, afin d'assurer la stricte nécessité et la proportionnalité des mesures de sûreté prononcées.

La commission en revanche considéré qu'il n'était pas utile de préciser que les éléments apportés par le procureur pourront être issus de la période de détention, ce qui tombe sous le sens dès lors qu'ils devront être circonstanciés et actuels.

(4) La clarification de l'articulation de la mesure de sûreté avec les autres dispositifs de surveillance

Enfin, la commission s'est attachée à **clarifier les conditions d'articulation de la mesure de sûreté avec les dispositifs de suivi et de surveillance post-peine existants.**

Cette préoccupation n'est pas absente du texte adopté par l'Assemblée nationale, qui prévoit que la mesure ne puisse être prononcée que si d'autres dispositifs judiciaires moins attentatoires ne permettent pas de prévenir la commission de nouvelles infractions.

Par l'adoption d'un **amendement COM-12** de sa rapporteure, la commission a toutefois jugé utile d'apporter trois modifications à la rédaction proposée, de manière à mieux **garantir le caractère subsidiaire de la mesure.**

Elle a, tout d'abord, prévu que l'utilité de la mesure doit être **évaluée au regard de l'ensemble de l'arsenal juridique existant, qu'il soit administratif ou judiciaire.** D'un point de vue constitutionnel, la nécessité et la proportionnalité d'une mesure restrictive de libertés ne sauraient en effet être appréciées qu'au regard de l'ensemble des moyens à disposition des pouvoirs publics qui poursuivent les mêmes finalités, quelle qu'en soit la nature.

De manière à garantir une articulation fluide entre mesures administratives et judiciaires, l'amendement adopté précise également que l'utilité de la mesure de sûreté est appréciée non seulement au regard de l'objectif de prévention de la récidive, mais également de l'objectif de réinsertion du condamné.

Il exclut enfin le cumul de la mesure de sûreté créée avec d'autres mesures judiciaires ayant un caractère de sûreté, en particulier le suivi socio-judiciaire, la mesure de surveillance judiciaire, la surveillance ou la rétention de sûreté. Cette modification répond d'ailleurs à une recommandation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin dernier, qui suggérait « *d'exclure la mise en œuvre des mesures de sûreté (...) lorsque la personne a été condamnée à un suivi socio-judiciaire* » et « *de prévoir que la mise en œuvre du régime de la rétention et de la surveillance de sûreté (...) soit exclusive du dispositif prévu par la proposition de loi* ».

La commission a également adopté deux amendements de précision rédactionnelle (**amendements COM-1 et COM-4**).

## 2. Le contenu de la mesure : renforcer le volet « réinsertion »

### *a) Des obligations principalement orientées vers la surveillance de la personne*

La mesure de sûreté créée par l'article 1<sup>er</sup> consiste à **soumettre la personne concernée à une ou plusieurs obligations ou interdictions**, définies par le juge en fonction de sa situation et de sa personnalité.

La proposition de loi initiale énumérait **huit obligations, qui se limitaient exclusivement à des mesures de surveillance**.

#### **Les huit obligations prévues par la proposition de loi initiale**

1° répondre aux convocations du juge de l'application des peines ;

2° établir sa résidence en un lieu déterminé ;

3° 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 des mesures de sûreté ;

4° obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger ;

5° se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine ;

6° ne pas entrer en relation avec certaines personnes ou catégories de personnes spécialement désignées ;

7° ne pas paraître dans tout lieu spécialement désigné ;

8° être placé sous surveillance électronique mobile de la personne.

À l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale, cette liste a été complétée d'une **neuvième obligation, qui s'inscrit, contrairement aux autres, dans une logique d'accompagnement psychologique et social**. Elle consiste à imposer à la personne de « *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* ». Il s'agit, dans la pratique, de soumettre la personne au suivi d'actions de prise en charge de la radicalisation mises en œuvre dans les centres d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale.

### *b) Compléter le contenu du dispositif, tant sur le volet surveillance que réinsertion*

En dépit de ce complément, il ressort des auditions conduites par la rapporteure que le contenu de la mesure de sûreté, tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale, présente des insuffisances à deux niveaux.

**Certaines mesures de surveillance susceptibles de se révéler utiles pour des profils terroristes paraissent tout d'abord avoir été omises.**

Aussi la commission des lois a-t-elle adopté un **amendement COM-8** de sa rapporteure qui insère **deux obligations complémentaires** : d'une part, l'interdiction de se livrer à l'activité au cours de laquelle l'infraction a été commise ; d'autre part, l'interdiction de détenir ou de porter une arme.

Le même amendement **adapte certaines des obligations de surveillance déjà prévues par le texte**. Il précise tout d'abord, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre d'autres mesures de suivi judiciaire, que la personne pourra être interdite de fréquenter les auteurs ou complices de l'infraction à l'issue de sa peine. Il étend en outre l'interdiction de paraître aux catégories de lieux et à toute zone désignée par le juge.

L'ensemble des acteurs judiciaires entendus par la rapporteure a, par ailleurs, regretté **l'incomplétude du volet d'accompagnement à l'insertion ou à la réinsertion, pourtant essentiel à la prévention de la récidive**.

L'obligation de suivi des actions du programme PAIRS introduite par l'Assemblée nationale demeure en effet, à cet égard, insuffisante. Bien que ce dispositif ait connu une forte montée en puissance depuis sa création, accueillant aujourd'hui 85 personnes, contre 20 en octobre 2018, il n'est à l'heure actuelle pas en mesure d'accueillir l'ensemble des personnes susceptibles d'être concernées. Il n'existe en effet que six centres, aux capacités encore limitées et qui ne couvrent, au demeurant, qu'une partie du territoire national.

Ce manque de mesures d'accompagnement est d'autant plus regrettable que l'utilité des mesures judiciaires, notamment par comparaison aux mesures de surveillance administrative, réside justement dans la possibilité de mêler surveillance et accompagnement à la réinsertion.

Aussi la commission a-t-elle, à l'initiative de sa rapporteure, prévu que puisse être mis en œuvre **un suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation**, parallèlement au suivi qui sera opéré par le juge de l'application des peines (**amendement COM-10**). Elle a également introduit une **obligation d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation (amendement COM-7)**.

*c) Renforcer l'utilité et la sécurité juridique du placement sous surveillance électronique mobile*

Parmi les obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre de la mesure de sûreté figure le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM).

Compte tenu des atteintes fortes qu'il porte tant à la liberté d'aller et de venir qu'au droit au respect de la vie privée, les **conditions de sa mise en œuvre ont été fortement encadrées** par l'Assemblée nationale. Il est ainsi prévu qu'il ne puisse être mis en œuvre qu'avec le **consentement préalable**

**de la personne concernée.** En outre, lorsqu'il est prononcé, la personne qui y est soumise ne peut être astreinte qu'à une obligation de pointage par semaine.

De l'avis des personnes auditionnées, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale rend toutefois **ce dispositif largement inutile sur le plan opérationnel.**

La surveillance électronique mobile repose en effet sur un dispositif technique conçu pour assurer le contrôle d'une restriction des déplacements, qu'il s'agisse d'une assignation à résidence ou d'une interdiction de paraître par exemple. Son prononcé, seul, comme le prévoit le texte adopté par l'Assemblée nationale, ne présente donc pas d'intérêt opérationnel.

De manière à surmonter cette difficulté, la commission a adopté un **amendement COM-9** de sa rapporteure qui fait du placement sous surveillance électronique mobile une **mesure accessoire aux obligations imposant des restrictions à la liberté d'aller et de venir**, à savoir la restriction des déplacements à l'étranger, l'interdiction de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux et l'interdiction d'entrer en contact avec certaines personnes ou catégories de personnes.

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

Dès lors que le placement sous surveillance électronique est nécessairement soumis au consentement de la personne, il apparaît en outre peu vraisemblable que les individus concernés acceptent d'être soumis à une telle mesure, ce qui reviendrait, en pratique, à la rendre inapplicable.

*d) Les sanctions applicables*

La violation des sanctions des obligations prescrites dans le cadre d'une mesure de sûreté serait constitutive d'un délit, puni de 45 000 euros d'amende et de trois ans d'emprisonnement.

La commission a souscrit à ce régime pénal, qui ne lui est pas apparu disproportionné au regard d'autres infractions de même nature. Elle a notamment observé que les peines prévues étaient identiques à celles encourues en cas de violation d'une MICAS<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 228-7 du code de la sécurité intérieure.

### 3. Des ajustements apportés à une procédure judiciaire respectueuse des droits de la défense

La procédure conduisant au prononcé de la mesure de sûreté prévue par la proposition de loi s'inspire de celle applicable à la surveillance et à la rétention de sûreté. De ce fait, elle n'induit pas, pour l'autorité judiciaire, de complexité particulière en ce qu'elle reprend un régime déjà éprouvé.

La commission des lois a donc souscrit, sous réserve de quelques ajustements, au dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

*a) L'évaluation préalable de la dangerosité, une étape nécessaire au prononcé de la mesure*

Le prononcé de la mesure de sûreté créée est conditionné à la conduite d'une évaluation préalable de dangerosité de la personne concernée avant sa sortie de détention.

Le texte, non modifié sur ce point par l'Assemblée nationale, prévoit un **examen systématique**, au moins trois mois avant la date prévue pour la libération, de l'ensemble des détenus éligibles à la mesure de sûreté.

Cet examen est conduit par la **commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté** et inclut le placement du détenu, pendant une durée de six semaines, au sein du centre national d'évaluation<sup>1</sup>.

#### **La commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté**

Instaurée par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, cette commission est chargée de donner un avis préalable au prononcé des mesures de sûreté, en particulier le placement sous surveillance électronique mobile, la surveillance de sûreté et la rétention de sûreté.

Elle est également consultée sur les décisions de libération conditionnelle des personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité.

Conformément à l'article R. 61-8 du code de procédure pénale, y siègent une diversité d'acteurs, parmi lesquels le préfet de région, ou son représentant, qui peut se faire le relai des services de renseignement, le directeur interrégional des services pénitentiaires et des experts psychiatres et psychologues.

Il est confié à la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté le soin de donner **un avis, à l'issue de cet examen, sur la dangerosité de la personne et sur la pertinence** de mettre en œuvre la mesure de sûreté.

---

<sup>1</sup> Créé le 15 août 1950, le centre national d'évaluation est une entité spécifique au sein de l'administration pénitentiaire qui permet d'évaluer, de manière pluridisciplinaire, des personnes condamnées pendant des sessions de plusieurs semaines. Il conduit deux types d'évaluation : l'évaluation de personnalité et l'évaluation de dangerosité.

La commission des lois a approuvé, dans son principe, ce dispositif d'évaluation. L'expérience déjà acquise par cette commission pluridisciplinaire et sa composition diversifiée lui sont en effet apparues de nature à garantir une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité, et non uniquement médicale. Le cas échéant, un ajustement de sa composition par voie réglementaire pourra être décidé pour adapter l'examen au profil des détenus terroristes.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale appelle en revanche de sa part deux observations.

La première concerne le **délai minimal dans lequel il doit être procédé à l'évaluation des détenus**. Au cours de ses auditions, la rapporteure a été alertée sur le fait qu'un délai de trois mois était trop restreint au regard de la procédure de prononcé de la mesure de sûreté. Ceci étant, la commission des lois n'a pas jugé nécessaire de modifier cette durée, dès lors qu'il ne s'agit que d'une durée minimale, et non d'un délai impératif.

La seconde observation porte sur le **caractère systématique de l'examen de dangerosité, dont la commission a estimé en revanche qu'il portait atteinte au principe d'individualisation du suivi et de prononcé de la mesure**. Elle a jugé préférable que l'examen du condamné par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté soit engagé sur réquisitions du procureur de la République antiterroriste et a adopté un **amendement COM-13** de sa rapporteure en ce sens.

*b) Les conditions de prononcé de la mesure*

(1) La compétence des juridictions parisiennes

Le prononcé de la mesure de sûreté créée relève, dans le texte soumis à l'examen de la commission, de la **juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris, saisie en ce sens par le procureur de la République antiterroriste de Paris**.

Cette rédaction résulte des travaux de l'Assemblée nationale, qui a modifié les règles de compétence juridictionnelle à deux niveaux :

- d'une part, en supprimant la compétence initialement attribuée par la proposition de loi déposée au tribunal de l'application des peines, « *dès lors qu'il s'agit bien de prononcer une mesure de sûreté et en aucune façon une peine* » ;

- d'autre part, en prévoyant une **spécialisation des juridictions parisiennes** pour le prononcé de cette mesure, tant au niveau du ministère public que de la juridiction de jugement, de manière cohérente avec la répartition des compétences en matière de terrorisme.

(2) Une procédure contradictoire

La décision d'ordonner une mesure de sûreté est prononcée à l'issue d'un débat contradictoire, dont les conditions ont été précisées à l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale. Il est en particulier prévu que la personne concernée soit obligatoirement accompagnée d'un avocat, choisi par elle ou, à défaut, commis d'office.

La juridiction régionale de la rétention de sûreté se prononce sur le fondement de l'avis rendu par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, ainsi que sur les réquisitions du procureur de la République antiterroriste.

Sans remettre en cause l'organisation de cette procédure, la commission a estimé souhaitable d'y apporter plusieurs précisions. À l'initiative de sa rapporteure (**amendement COM-14**), elle a ainsi :

- procédé à la correction d'une **erreur matérielle** de coordination ;
- **précisé les exigences de motivation** de la décision rendue par la juridiction régionale de la rétention de sûreté.

(3) Une garantie du droit au recours effectif

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs compléments à la proposition de loi initiale afin de garantir à la personne faisant l'objet d'une mesure de sûreté un droit au recours effectif.

Elle a tout d'abord **introduit une voie de recours contre les décisions de la juridiction régionale de la rétention de sûreté**, qui était absente du texte initial. De même que dans le cadre de la rétention et de la surveillance de sûreté, il est prévu que les recours en appel soient portés devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté, composée de trois conseillers à la Cour de cassation.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a **renforcé les possibilités de révision de la mesure de sûreté et de son contenu en cours d'exécution**. Outre la possibilité de procéder à une modification des obligations en cours d'exécution de la mesure, elle a prévu qu'il puisse être procédé à sa mainlevée. Ces modifications seraient décidées par la juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée.

À la lumière des informations recueillies dans le cadre des auditions, la commission a estimé souhaitable d'apporter deux ajustements à cette procédure.

À l'initiative de sa rapporteure (**amendement COM-14**), elle a, d'une part, substitué au pouvoir d'initiative conféré à la juridiction régionale de la rétention de sûreté une possibilité de saisine par le procureur de la République antiterroriste. Il apparaît en effet complexe, pour cette

juridiction, d'engager une procédure d'office en raison de son caractère non permanent.

Par le même amendement, elle a, d'autre part, simplifié la procédure applicable à la procédure de modification des obligations, en **prévoyant que celle-ci soit confiée au président de la juridiction régionale de la rétention de sûreté**. Cette compétence s'exercerait sans préjudice de la possibilité pour le juge de l'application des peines d'apporter, dans le cadre de son rôle de suivi de la mesure, des modifications à la marge des obligations, par exemple pour adapter le lieu de pointage.

#### **4. La durée de la mesure : rétablir l'opérationnalité du dispositif**

La durée initiale de la mesure de sûreté est limitée à un an par le texte adopté par les députés.

Il est prévu qu'elle puisse être renouvelée, après un nouvel avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et selon la même procédure que la mesure initiale, dans la limite d'une durée maximale.

Cette durée maximale était fixée, par la proposition de loi initiale, à 10 ans ou à 20 ans lorsque les faits commis par la personne faisant l'objet de la mesure constituent un crime ou un délit puni de plus de dix ans d'emprisonnement.

Suivant une recommandation du Conseil d'État, l'Assemblée nationale a, à l'initiative de sa rapporteure, abaissé ces plafonds à 5 ans, ou 10 ans en cas de condamnation pour crime ou délit grave. Elle a, par ailleurs, introduit une exception de minorité limitant la durée maximale de la mesure à 3 ans, ou 5 ans, pour les mineurs.

Il ressort des auditions menées par la rapporteure que **ces durées maximales sont cohérentes avec le besoin de suivi des profils terroristes**.

**La durée initiale d'un an est en revanche jugée peu opérationnelle** par l'ensemble des acteurs judiciaires entendus. Au regard de la lourdeur de la procédure, elle imposerait en effet quasiment d'initier le renouvellement de la mesure dès son prononcé, avant même que ne puisse être appréciée l'évolution de la personne concernée.

Aussi la commission a-t-elle, par l'adoption d'un **amendement COM-11** de sa rapporteure, **élevé cette durée initiale à deux ans**. Loin de fragiliser l'équilibre juridique du dispositif, une telle modification lui paraît au contraire garantir à la personne concernée que le renouvellement de sa mesure pourra être apprécié au regard de son évolution et de ses efforts de réinsertion. La durée de deux ans n'apparaît

pas, au demeurant, disproportionnée au regard des autres mesures de sûreté existantes<sup>1</sup>.

### **C. LES AUTRES DISPOSITIONS**

#### **1. Renforcer le recours au suivi socio-judiciaire**

Introduit en séance publique par l'adoption de deux amendements identiques, l'article 2 du projet de loi tend à rendre le prononcé de la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire obligatoire pour les individus condamnés à des actes de terrorisme, sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement. Il modifie, en conséquence, l'article 421-8 du code pénal.

La commission a approuvé cette disposition, qui reprend une proposition formulée par Marc-Philippe Daubresse dans le cadre de son rapport établissant le bilan de la loi « SILT » et qui a vocation à limiter, pour l'avenir, les « sorties sèches » des détenus terroristes.

Bien qu'il soit constaté une certaine réticence de la cour d'assises spéciale à imposer un suivi de longue durée dès le stade de la condamnation, il n'en demeure pas moins qu'une telle disposition pourrait permettre de favoriser le prononcé du suivi socio-judiciaire en obligeant la juridiction de jugement à se prononcer sur son prononcé ou non.

La commission a, en conséquence, **adopté l'article 2 sans modification.**

#### **2. Garantir un contrôle effectif des mesures de sûreté, par l'inscription des obligations au fichier des personnes recherchées**

En matière judiciaire comme administrative, le contrôle du respect des obligations de surveillance imposées à une personne repose principalement sur leur inscription au fichier des personnes recherchées (FPR).

Prévu par l'article 230-19 du code de procédure pénale, ce fichier recense l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou de vérification de leur situation. Il a pour finalité de faciliter les recherches, les surveillances et les contrôles effectués, en matière de police administrative ou de police judiciaire.

L'inscription d'une mesure dans ce fichier permet par exemple à une unité de police ou de gendarmerie d'être en capacité de détecter, à l'occasion

---

<sup>1</sup> La surveillance de sûreté peut par exemple être prononcée pour une durée initiale de deux ans.

d'un contrôle sur la voie publique, qu'une personne est en violation d'une mesure à laquelle elle a été soumise.

Il s'agit, en conséquence, d'une **garantie importante de l'effectivité du contrôle des obligations ou des interdictions imposées à une personne.**

Par l'adoption d'un **amendement COM-15** de sa rapporteure la commission a donc introduit **un article additionnel 1<sup>er</sup> bis au projet de loi afin de prévoir l'inscription de certaines des obligations susceptibles d'être prescrites dans le cadre de la mesure de sûreté** créée, à savoir :

- l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout changement d'emploi ou de résidence ;
- l'obligation d'obtenir l'autorisation du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger ;
- 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 ;
- l'interdiction de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux désignés par la juridiction ;
- l'interdiction de fréquenter certaines personnes ou catégories de personnes ;
- l'interdiction de détenir ou de porter une arme.

### **3. L'application outre-mer**

À l'initiative de sa rapporteure (**amendement COM-16**), la commission a **introduit un article 3** qui tend à rendre applicables les dispositions nouvellement introduites par la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, collectivités ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire. L'article 2 procède, à cet effet, à l'actualisation du « compteur outre-mer »<sup>1</sup> de l'article 804 du code de procédure pénale.

Conformément aux dispositions des lois organiques régissant les statuts de ces collectivités, la procédure pénale relève en effet de la compétence de l'État.

\*

\*            \*

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

---

<sup>1</sup> Cette technique du « compteur » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 15 JUILLET 2020

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons maintenant la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Cette proposition de loi, déposée par Mme Yaël Braun-Pivet et adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin dernier, vise à renforcer la surveillance judiciaire des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention ; elle instaure, à cet effet, une nouvelle mesure de sûreté destinée à prévenir leur récidive.

Il s'agit d'un sujet que nous avons déjà eu l'occasion d'aborder au sein de notre commission. Le texte que nous examinons aujourd'hui reprend en effet une proposition formulée par notre collègue Marc-Philippe Daubresse à l'occasion de son rapport sur le bilan de l'application de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), que nous avons examiné en février dernier. Notre président, Philippe Bas, a d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens, avant même que l'Assemblée nationale ne s'intéresse à la question.

Avant d'entrer dans le détail, je souhaiterais vous rappeler le contexte dans lequel s'inscrit ce texte.

Comme vous le savez, la menace terroriste a profondément évolué au cours des dernières années. Cette menace, qui, en 2015-2016, venait de l'extérieur, est devenue aujourd'hui essentiellement endogène. L'un des principaux enjeux auxquels notre pays sera confronté au cours des prochaines années est lié à la libération de plusieurs dizaines d'individus condamnés pour des faits de terrorisme. Ainsi, au cours des trois prochaines années, 154 des 534 personnes incarcérées condamnées pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste sortiront de prison, dont 42 cette année, 62 l'année prochaine et 50 en 2022.

Le directeur général de la sécurité intérieure (DGSI), que nous avons auditionné la semaine dernière, m'indiquait que figuraient parmi ces personnes des profils lourds, qui suscitent une grande inquiétude des services de renseignement.

Les auditions que j'ai menées ont confirmé le constat dressé par les députés, et que nous avons nous-même fait il y a quelques mois : pour faire face à ce défi de taille, les pouvoirs publics sont encore insuffisamment outillés.

Bien entendu, il ne s'agit pas de dire que rien n'existe. Toutefois, il apparaît que les outils à disposition des pouvoirs publics, qu'ils soient administratifs ou judiciaires, sont soit incomplets, soit inadaptés.

Sur le plan administratif, les condamnés terroristes font aujourd'hui tous l'objet d'une surveillance par un service de renseignement intérieur, la direction générale de la sécurité intérieure, dans la plupart des cas.

Parallèlement, ils font également l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (Micas). Cette mesure, qui a été introduite par la loi SILT, permet au ministre de l'intérieur de restreindre la liberté de mouvement des personnes dont la radicalisation est avérée, par exemple en l'assignant sur le territoire d'une commune ou en l'interdisant de paraître dans certains lieux. Comme nous l'avait expliqué Marc-Philippe Daubresse, l'efficacité de cette mesure est toutefois réduite, en particulier parce que sa durée est constitutionnellement limitée à douze mois.

Par ailleurs, le suivi administratif est, par nature, limité à l'exercice d'une surveillance et n'offre aucune possibilité d'assistance ou d'accompagnement à la réinsertion. Or tous les acteurs que j'ai entendus ont insisté sur ce point : la réinsertion constitue, pour ces profils, une des clés majeures de la prévention de la récidive.

L'autorité judiciaire n'apparaît, quant à elle, pas mieux outillée que l'autorité administrative pour traiter les condamnés terroristes sortant de détention.

Dans la pratique, les « sorties sèches » sont très rares, mais les différentes mesures de suivi ou de surveillance qui existent souffrent de nombreuses lacunes.

Sans entrer dans le détail de toutes ces mesures, que vous trouverez dans le rapport, je citerai trois principales difficultés.

La première concerne les critères d'application de ces mesures, qui ne permettent pas toujours de viser les condamnés terroristes dont la libération est prévue au cours des prochaines années. Tel est notamment le cas du suivi socio-judiciaire, qui n'est applicable qu'aux personnes condamnées pour des faits commis après 2016.

De la même manière, la rétention et la surveillance de sûreté ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre de personnes condamnées à des peines de réclusion criminelle de plus de quinze ans ; or, la plupart des terroristes condamnés avant 2016 ont bénéficié d'une politique pénale plus souple et ont été jugés en correctionnelle, ce qui les exclut du champ de ces mesures.

La deuxième limite des mesures judiciaires existantes est liée à leur finalité. Plusieurs d'entre elles sont soumises à une évaluation psychiatrique de dangerosité, car elles ont été initialement créées pour être appliquées à l'encontre des délinquants sexuels. Cela est le cas pour les mesures de

surveillance judiciaire, de rétention et de surveillance de sûreté. Or ce type d'évaluation n'est pas adapté aux profils terroristes, qui présentent une dangerosité idéologique et criminologique plus que médicale.

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

Cette proposition de loi vise à combler les lacunes que je viens d'évoquer. À cette fin, elle prévoit de créer une nouvelle mesure de sûreté, qui consiste à imposer aux condamnés terroristes qui présentent, à l'issue de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité, des obligations en matière de surveillance et de suivi.

Elle a pu susciter des craintes. Certains ont mis en doute l'utilité même de la mesure, mais je crois que les éléments que je viens de vous présenter permettent de démontrer le contraire. D'autres ont fait état d'un risque d'inconstitutionnalité, considérant qu'il s'agit d'une « peine après une peine », qui ne serait ni nécessaire ni proportionnée. Sur ce point, je souhaite rappeler que le Conseil constitutionnel n'exclut pas, par principe, la possibilité pour le législateur de créer des mesures de sûreté. Il a ainsi admis, en 2008, la surveillance et la rétention de sûreté.

Cela étant, il nous appartient, en tant que législateur, d'assurer la proportionnalité du dispositif créé. C'est pourquoi je vous proposerai seize amendements, avec deux objectifs principaux.

Le premier consiste à s'assurer du caractère opérationnel de la mesure. Il m'a été indiqué que le texte adopté par l'Assemblée nationale était, à plusieurs égards, peu réaliste, voire quasiment inapplicable. Je vous proposerai trois principales modifications pour surmonter ces difficultés.

Il m'apparaît tout d'abord essentiel de réviser le champ d'application de la mesure. En l'état du texte, le critère de dangerosité est apprécié par deux éléments : d'une part, le risque très élevé de récidive ; d'autre part, « l'adhésion persistante à une entreprise tendant à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Ce second critère est trop restrictif : il se rapproche de la définition de l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste, ce qui rend la mesure quasiment inapplicable. Autrement dit, si ce critère était rempli, alors il serait possible d'engager une nouvelle procédure judiciaire à l'encontre de la personne... Je vous proposerai donc d'atténuer légèrement cette définition, en visant l'adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, plutôt que l'adhésion à une entreprise terroriste.

La deuxième modification principale concerne la durée de la mesure. Les députés ont prévu une durée d'un an, renouvelable dans la limite de cinq ans, ou de dix ans en cas de condamnation pour crime ou délit grave.

Cette durée d'un an est jugée peu opérationnelle par les acteurs judiciaires : elle imposerait d'engager la procédure de renouvellement moins d'un mois après le prononcé de la mesure. Je vous proposerai donc d'élever cette durée à deux ans, sachant que la personne conservera la possibilité de demander la mainlevée de la mesure.

Enfin, l'un des amendements procède à une réécriture de la mesure de placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), car la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale la rend peu utile : contrairement à une idée commune, le PSEM n'est pas un dispositif conçu pour suivre en permanence une personne ; il est généralement prononcé pour s'assurer du respect d'une mesure de restriction des déplacements, par exemple l'interdiction de paraître dans certains lieux ou l'assignation à résidence. Je vous proposerai donc de maintenir le PSEM, mais comme une mesure accessoire aux autres mesures de surveillance.

Les amendements que je vous présenterai visent également à apporter toutes les garanties nécessaires pour assurer la constitutionnalité de la mesure.

Sur ce deuxième volet, je vous proposerai tout d'abord de mieux encadrer le champ d'application de la mesure, notamment en limitant l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à cinq ans d'emprisonnement et en clarifiant son articulation avec les autres mesures de sûreté existantes.

Par ailleurs, s'agissant du contenu de la mesure, il me semble nécessaire de supprimer la possibilité de cumuler le PSEM et le pointage, qui pourrait être jugée disproportionnée par le Conseil constitutionnel.

Enfin, il m'est apparu souhaitable d'élargir le champ des obligations prévues, afin d'y intégrer un volet d'accompagnement à la réinsertion. N'oublions pas que l'intérêt d'une mesure judiciaire, par rapport à une mesure administrative, est bien de prévenir la récidive, non seulement par des mesures de surveillance, mais également par des mesures d'assistance.

En complément de ces modifications, deux amendements tendent à introduire des articles additionnels afin, d'une part, de prévoir l'inscription des obligations de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées, ce qui garantira un contrôle effectif ; et, d'autre part, d'assurer l'application des dispositifs créés dans certaines collectivités d'outre-mer.

Pour conclure, je dirai quelques mots sur l'article 2 de la proposition de loi, introduit par les députés. Cet article vise à favoriser le prononcé de la peine de suivi socio-judiciaire, en en faisant une peine complémentaire obligatoire, sauf décision contraire de la juridiction. Il s'agit là d'une proposition qu'avait formulée Marc-Philippe Daubresse. Je vous propose donc de l'adopter sans modification.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous avez eu peu de temps pour examiner ce texte très délicat, mais la commission des lois se penche sur cette question depuis plusieurs mois déjà. La voie est extrêmement étroite pour traiter le problème de la sortie de 42 condamnés pour faits de terrorisme en 2020, de 62 en 2021, puis de 50 en 2022. Condamnées, pour la plupart d’entre elles, à des peines inférieures à sept ans, très inférieures d’ailleurs à celles qui sont prononcées désormais, une partie de ces personnes est probablement dangereuse, et leur séjour en prison n’a pas permis de mettre fin à leur engagement terroriste.

Toutefois, nous n’avons pas la possibilité, alors qu’une peine a été prononcée et purgée, de prononcer une nouvelle peine pour les mêmes faits ; c’est la règle *non bis in idem*, qui est un principe fondamental de notre droit pénal. Aussi, la protection de la société ne peut être recherchée que par des mesures de surveillance et d’accompagnement, qui peuvent comporter une part de contrainte, à l’instar des mesures de police administrative qui restreignent les libertés.

C’est cet équilibre entre la nécessité de protection de la société et le respect de principes juridiques fondamentaux, Madame le rapporteur, que vous vous êtes efforcée de renforcer après le vote de l’Assemblée nationale, en déplaçant quelque peu le centre de gravité de la mesure. Il fallait que celle-ci soit plus clairement identifiée comme une mesure d’accompagnement à la réinsertion.

Vous avez proposé que l’on ne parle plus désormais d’« adhésion à une entreprise terroriste », parce que cela permettrait qu’une nouvelle condamnation soit prononcée.

Vous avez modifié la durée d’application de la mesure, pour revenir à ce que nous avons proposé dans la proposition de loi déposée à la suite du rapport de Marc-Philippe Daubresse : elle sera donc un peu plus longue que celle que l’Assemblée nationale a décidée.

Vous avez en outre procédé à un certain nombre de modifications concernant le PSEM, tout en maintenant le principe du volontariat, ce qui est une limite sur le plan de l’efficacité, mais est rendu nécessaire pour garantir la constitutionnalité de la mesure.

Votre rapport est très circonstancié : il est à la fois prudent et soucieux que des mesures puissent être prises pour traiter le cas de condamnés pour des faits de terrorisme ayant purgé leur peine.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci pour votre travail qui a dû être quelque peu compliqué ; la ligne de crête est délicate. Il est effectivement difficile de savoir comment interpréter ces mesures de sûreté et d’éviter qu’elles ne soient confondues avec une peine ; d’ailleurs, la proposition de loi prévoyait initialement qu’elles soient prononcées par le tribunal de l’application des peines, ce qui n’était pas de nature à favoriser la clarté.

La question peut sembler urgente compte tenu des décisions que nous avons prises à l'été 2016, à l'occasion d'un renouvellement de l'état d'urgence, en permettant des sorties sèches de personnes condamnées pour terrorisme.

Premièrement, s'agissant de la proportionnalité entre la dangerosité évaluée et les mesures de sûreté, on peut s'interroger sur les effets des dispositions proposées. Celles-ci sont-elles utiles ? Les personnes éligibles aux mesures de sûreté répondent à des conditions très particulières et celles-ci seraient prononcées par une juridiction, tandis que, pour les autres, s'appliquent les Micas, des décisions administratives qui sont plus contraignantes.

Deuxièmement, dès lors que ces peines seraient décidées par un tribunal judiciaire, comment pouvons-nous envisager d'évaluer cette dangerosité sur des éléments qui ne pourraient pas tous faire l'objet d'un vrai débat contradictoire ?

Troisièmement, nous avons vu que le bracelet électronique est une contrainte pour la liberté, qui pose un certain nombre de difficultés constitutionnelles. Par ailleurs, elle ne peut pas être regardée comme une mesure de sécurité au regard de l'expérience que nous avons des dernières années. A-t-elle vraiment sa place dans le dispositif ?

J'ai donc beaucoup de réserves, alors même que nous avons progressivement amélioré notre arsenal judiciaire en permettant d'engager une action avant le passage à l'acte violent, et que nous disposons de mesures administratives. Devons-nous le compléter par des mesures hybrides ?

Je ne saurais que reprendre les termes employés par le Conseil d'État : la « complexité peut aussi nuire à l'efficacité de l'action de l'État prise dans ses fonctions administratives et judiciaires, lorsqu'elle appelle l'intervention d'autorités ou de services différents, entre lesquels la nécessaire coopération reste à construire. » Aussi, je ne pense pas que ce texte soit de nature à améliorer la situation.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – C'est un texte extrêmement délicat. On voit bien la situation à laquelle nous devons faire face dans quelques semaines ou quelques mois.

J'y vois les symptômes de deux problèmes.

J'évoquerai tout d'abord l'inadaptation du suivi pénitentiaire des personnes concernées et la situation post-peine. Je rappelle que les condamnés pour faits de terrorisme seraient la seule catégorie d'auteurs d'infractions, à l'exception des auteurs d'infractions sexuelles, qui relèverait d'un dispositif post-peine. Ayant supprimé la possibilité de procéder à une remise de peine des personnes relevant d'infractions de terrorisme, nous

sommes paradoxalement affaiblis dans la possibilité d'organiser la situation post-carcérale.

C'est également le symptôme de la complexité des dispositifs. On n'y comprend plus rien. Il y a les Micas d'un côté, mesures aux mains de l'autorité administrative, et le suivi socio-judiciaire de l'autre. Ces mesures s'appliquent, selon les cas, soit avant, soit après l'exécution d'une peine. En l'espèce, la mesure s'appliquerait après la peine. Dans certains cas, les mesures relèvent de l'autorité administrative, dans d'autres cas, de l'autorité judiciaire. Pour combien de temps ? Dans le cadre des Micas, il a été tranché que les mesures ne pourraient durer plus d'un an pour assurer leur proportionnalité. Enfin, quand sont-elles prononcées ? Avant, pendant ou après ?

Est-ce donc une peine ou une mesure de sûreté ? Une peine prononcée après que l'auteur de faits a purgé sa peine serait probablement invalidée par le Conseil constitutionnel : nous devons donc rester dans le champ de la mesure de sûreté.

Nous nous trouvons également devant la difficulté que pose le bracelet électronique, mesure de restriction de liberté. Déjà mise en œuvre dans le cadre des Micas, il avait été tranché que celle-ci ne pouvait dépasser un an.

Enfin, concernant l'objectivation du critère de dangerosité, l'Assemblée nationale a tenté de proposer une définition plus concrète. C'est également ce que se propose de faire la rapporteure. Selon l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), nous serions quasiment dans l'art divinatoire.

La recherche du risque de récidive occupe tous ceux qui s'intéressent aux questions de justice. Elle apparaît toutefois complexe quand est prise en compte une éventuelle dissimulation, par la personne, de ses intentions criminelles. D'après les personnes auditionnées, il faut refuser toute expertise psychiatrique, il en résulte donc un empilement de commissions, d'auditions, d'examens.

Comment faire pour fonder des décisions sur le seul renseignement pénitentiaire, qui est le plus souvent non contradictoire ?

Nous partageons les préoccupations exprimées et je note que les amendements de la rapporteure vont dans le sens d'une recherche de solution. Pour autant, le bracelet électronique ne règle pas la problématique centrale : peut-on contraindre, à sa sortie de détention, une personne qui a purgé sa peine dont, par principe, nous considérons qu'elle était adéquate ? C'est autour de ce sujet que se positionnera notre groupe.

**M. Philippe Bas, président.** – Posée comme en ces termes, la réponse est évidemment non : on ne peut pas condamner à une nouvelle peine quelqu'un qui a purgé sa peine.

**Mme Esther Benbassa.** – Sénatrice d'un territoire durement touché par les attentats ces dernières années, je comprends la nécessité de légiférer en la matière. La sécurité de nos concitoyens est primordiale et nous ne saurions prendre ce sujet à la légère. Je me dois cependant de déplorer l'angle choisi pour traiter cette question.

En 2017, nous avons, avec notre collègue Catherine Troendlé, mené des travaux afin de trouver des solutions à la question de la radicalisation ainsi qu'à celle de la détection des sources. Les déplacements et auditions que nous avons alors réalisés avaient mis en exergue deux éléments principaux.

Tout d'abord, il est nécessaire d'octroyer davantage de moyens aux services de renseignement afin de contrer les actes terroristes avant qu'ils ne se produisent. Ensuite, il est urgent de mettre l'action sur l'accompagnement et la réinsertion sociale des personnes radicalisées comme cela se fait, par exemple, au Danemark, afin qu'elles ne représentent plus une menace une fois remises en liberté.

Pourtant, plutôt que de procéder à une prévention accrue, cette proposition de loi prévoit un contrôle prolongé du repris de justice, alors même que celui-ci aura purgé sa peine. Sur un tel sujet, un vaste débat sur un projet de loi aurait été de bon ton. Nous devons hélas ! nous contenter d'une proposition de loi examinée à la hâte en fin de session extraordinaire, sur laquelle aucune étude d'impact ne pourra être rendue.

Il va sans dire que tant le contenu de ce texte que les conditions dans lesquelles nous l'étudions ne sont pas de nature à nous satisfaire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce sera probablement ma dernière intervention en commission. Nous sommes censés vivre au sein d'un régime libéral. Notre commission des lois ne manque pas une occasion de rappeler son souci et celui du Sénat pour les libertés publiques.

Au fil des années passées dans cette maison, je constate une véritable dérive sécuritaire et antilibérale – au sens des libéraux du XVIII<sup>e</sup> siècle et de leurs successeurs en lutte contre l'arbitraire – au nom de la sécurité sous des formes de plus en plus diverses, au gré des circonstances, pour pallier les déficiences du système policier et social, et au nom d'un moralisme de surface faisant aujourd'hui fonction de morale.

Ces dernières années, les motifs d'incrimination n'ont cessé de se spécialiser et d'augmenter, le code pénal d'enfler, les peines de s'alourdir dans un mouvement qui semble irrépessible. Ainsi, les crimes à caractère sexuel sont désormais réprimés plus lourdement que les crimes de sang, et souvent sanctionnés avant même que l'on ait pris le temps de vérifier le bien-fondé des accusations.

Par ailleurs, la répression des manifestations de rue se fait de plus en plus violente, en toute bonne conscience. Au nom de la lutte antiterroriste,

les moyens policiers d'intrusion dans la vie privée rejoignent progressivement ceux des services spéciaux.

Au nom de la lutte contre l'épidémie de covid-19, puis du nécessaire traçage des personnes contaminées, de nouveaux délits pour non-respect du confinement ont été inventés et une nouvelle étape dans la surveillance généralisée a été franchie. Que le préfet de police de Paris, à l'occasion d'un déplacement télévisé, puisse sans se ridiculiser dire « que ceux qui sont aujourd'hui hospitalisés, ceux qu'on trouve dans les réanimations désormais aujourd'hui, ce sont ceux qui au début du confinement ne l'ont pas respecté », en dit long sur l'évolution des mentalités.

État de droit oblige, ce n'est pas la créativité juridique qui manque le plus. Ainsi, depuis une quinzaine d'années, trois nouveautés ont été mises en œuvre.

Premièrement, dans le cadre de procédures nouvelles, ont été confiées au procureur, qui dépend directement de l'exécutif, des prérogatives jusqu'alors réservées au juge. La plus connue est la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qui, avec l'extension récente de son usage pour les délits boursiers, me semble avoir un bel avenir devant elle.

La deuxième a été d'étendre le champ de la loi d'avril 1955, qui a créé l'état d'urgence en cas de menace terroriste, comme en 2015, et d'urgence sanitaire, tout récemment : une urgence d'ailleurs élastique puisque même levée, le Premier ministre peut, si besoin, rétablir les restrictions aux libertés.

La troisième innovation, meilleur faux-semblant juridique que je connaisse, est la rétention de sûreté. C'est une véritable innovation puisqu'elle est applicable à des individus jugés, bien que reconnus irresponsables, ou en totale contradiction avec l'un des premiers principes du droit selon lequel personne ne peut être rejugé pour les mêmes faits. Et l'on nous explique que cette nouvelle privation de liberté hors de tout délit nouveau réel est non pas une peine, mais seulement une mesure de sécurité destinée à protéger la société contre des individus présumés dangereux. Et pour qu'on ne la confonde pas avec une simple mesure de basse police, elle sera infligée par des magistrats. Ainsi, des mesures de police prises par des magistrats ne sont ni des peines ni des mesures de police. C'est un procédé très habile. Nous ne sommes plus au pays des Droits de l'homme et du citoyen, mais au pays d'Alice au pays des cauchemars.

Créé en 2008 sous Nicolas Sarkozy à destination des condamnés en fin de peine jugés dangereux pour des motifs psychiatriques, ce principe est ici étendu aux auteurs d'infractions terroristes. Que l'on ne soit pas capable d'évaluer la dangerosité d'un individu hors du contexte particulier et que l'État de droit perde toute signification ne gêne absolument personne.

On n'administre plus la justice, on sécurise la société à moindre coût. La devise de la République française n'est plus : « Liberté, égalité, fraternité », mais désormais « Sécurité, inégalité et compassion. »

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Nous sommes bien conscients des forces et des limites de ce texte. Mais nous avons à faire face aujourd'hui à une situation que la France n'a jamais eu à gérer. Nous avons déjà été confrontés à des terroristes, mais, comme le rappelait le procureur du parquet national antiterroriste (PNAT) lors de son audition, la gestion des sortants de détention est un enjeu inédit, tant en raison du profil des personnes concernées que de leur nombre. Il nous faut donc trouver les bonnes solutions pour assurer la sécurité du pays, mais aussi la réinsertion et le suivi de ceux qui vont sortir de prison après avoir exécuté leur peine.

Vous avez questionné, monsieur Leconte, l'efficacité de la mesure et les limites qu'elle pose en termes de liberté. Je note un paradoxe : les détenus pour terrorisme sont pratiquement les plus surveillés en prison, mais l'absence de texte encadrant leur sortie fait d'eux les moins surveillés après leur libération. Or, à la faveur des auditions, nous avons entendu des inquiétudes à propos d'une partie d'entre eux. Nous devons trouver les moyens d'assurer un suivi opérationnel en parallèle d'une réinsertion.

Je partage les propos de Mme de La Gontrie sur l'insuffisance des dispositifs d'accompagnement et de désengagement au cours de la détention – c'est une réalité. Ces mesures de sûreté sont aussi faites pour prévoir au mieux la sortie et l'intégration de ces personnes dans la société.

La distinction entre la peine et la mesure de sûreté est définie et actée dans la jurisprudence constitutionnelle. La proposition de loi s'inscrit parfaitement dans cette ligne.

Le débat autour du bracelet électronique ne change rien à la nature de la mesure créée et n'a pas pour conséquence de le rapprocher d'une peine. Je rappelle en effet que le Conseil constitutionnel a déjà validé le placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté. La question de l'accompagnement et du suivi, madame Benbassa, est l'un des principaux amendements que je vous propose. Il est vrai qu'elle n'était pas inscrite dans le texte initial, et je partage avec vous la nécessité de renforcer ce volet essentiel à la prévention de la récidive.

J'ai entendu, monsieur Collombat, vos inquiétudes sur la liberté, mais je laisse au président le soin d'y revenir. C'est votre manière de nous laisser à nos réflexions...

**M. Philippe Bas, président.** – M. Collombat, comme plusieurs de nos collègues, a posé une question sensible. Selon lui, il s'agirait de mesures de police prononcées par un juge. Or, il s'agit précisément de mesures de sûreté. Elles ne sont ni surveillance policière ni peine, mais, d'une certaine façon, elles ont une parenté avec les deux.

Pour vous répondre précisément, pour être certain que la mesure de sûreté n'est pas une sanction pénale, permettez-moi de vous rappeler la décision du 21 février 2008 du Conseil constitutionnel : il faut que la mesure ne soit pas prononcée par la juridiction de jugement qui a condamné l'individu ; qu'elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée par la cour d'assises, mais sur sa particulière dangerosité – d'où la question d'apprécier la dangerosité de l'individu – ; qu'elle ne soit mise en œuvre qu'après l'accomplissement de la peine par le condamné ; qu'elle ait pour but d'empêcher et de prévenir la récidive par des personnes souffrant d'un trouble grave de la personnalité.

Nous disposons donc d'un cadre de référence pour avancer dans le respect de la Constitution. Mais nous devons progresser avec une grande prudence tout en étant conscients de la dangerosité de certains individus. Se donner les moyens d'une surveillance après la sortie de prison mais aussi d'un accompagnement pour la réinsertion sociale semble être un objectif raisonnable.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-1 est un amendement rédactionnel.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-2 précise et limite l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à cinq ans d'emprisonnement. Le Conseil constitutionnel est attaché à la proportionnalité liée à la condamnation. Nous avons préféré répondre au plus près aux exigences constitutionnelles, pour éviter toute fragilité.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous voulez purger cette fragilité en faisant en sorte que ce soient les condamnations les plus graves seulement qui puissent donner lieu à un suivi.

**M. Alain Richard.** – Lorsqu'on fixe cette limitation, on le fait en fonction non pas du verdict effectif individuel, mais de l'échelle de peine applicable à l'infraction. Or, si l'infraction est punie au maximum de cinq ans d'emprisonnement, la peine des cinq ans n'intervient que dans 1 ou 2 % des cas. La plupart du temps, du fait de l'individualisation de la peine, l'appréciation portée par le juge conduit à ne pas prononcer la peine maximale. Si l'on ne retient que les personnes condamnées à cinq ans, sur les 150 personnes libérées, seule une proportion – quoique très substantielle – sera concernée, alors que toutes n'en sont pas moins dangereuses si elles restent en relation avec les mêmes réseaux.

Aussi, il serait plus prudent de prendre comme échelle non pas le verdict individuel subi par les intéressés, mais la peine maximale applicable au délit qui a été retenu.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je comprends votre inquiétude. Mon amendement s’inspire toutefois du régime de la rétention de sûreté, dont le législateur a bien lié l’application à la peine prononcée, et non à la peine encourue.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous vous en tenez donc à votre amendement, malgré les restrictions au champ d’application de la loi que cela comporte, par souci d’éviter une censure du Conseil constitutionnel.

*L’amendement COM-2 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-3 prévoit de réécrire la caractérisation du critère de dangerosité. Nous préférons les termes « une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d’actes de terrorisme » plutôt que d’adhésion à une entreprise terroriste, définition qui se rapproche de l’infraction d’association de malfaiteurs. Tel que rédigé, le texte serait quasiment inapplicable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je comprends l’intention, mais je reste tout de même très dubitatif sur cette rédaction. Comment allons-nous définir une « adhésion persistante à une idéologie » ? D’autant que l’actualité de ces dernières années nous montre qu’il y a beaucoup de terroristes dormants. Il va falloir démontrer l’adhésion à une idéologie de quelqu’un, qui le niera – car peu sont bravaches pour le revendiquer.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – La modification que je vous propose est essentielle pour garantir l’applicabilité de la mesure. Il serait en effet difficile de prouver qu’une personne incarcérée depuis cinq ou six ans entretient encore des liens avec les réseaux terroristes. Par contre, il est plus facile de procéder à l’évaluation de l’engagement personnel à l’idéologie – cela existe déjà dans le cadre des Micas. C’est pour cette raison que le parquet national antiterroriste est assez inquiet de la formulation actuelle du texte, qui le rend quasiment inapplicable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il y a là deux sujets. Premièrement, les Micas sont plus contraignantes et peuvent s’appliquer à un plus grand nombre de personnes. Dans ce cas, à quoi sert la mesure dont nous discutons aujourd’hui ?

Deuxièmement, dans la mesure où l’on va contraindre la liberté de la personne après sa peine, le débat avant le prononcé de la mesure de sûreté mérite d’être contradictoire. Or nous avons vu durant les auditions combien un débat contradictoire serait difficile à tenir dans ces conditions.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je vous rappelle que les Micas durent douze mois, ce qui est insuffisant pour certains des détenus visés. Nous avons besoin de temps et d'un accompagnement dans la durée.

**M. Philippe Bas, président.** – La loi de 2017 présentée par M. Collomb ne comporte en effet pas de mesures d'accompagnement. Ce sont des mesures de pure police. Or est ici prévue l'intervention d'un juge. Il me semble que, d'une manière générale, vous préférez qu'un juge intervienne pour la protection des libertés...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le risque est que le juge se prononce sur ces mesures et qu'il soit alors difficile d'appliquer des mesures complémentaires non prononcées par un juge. *In fine*, les mesures ne seront peut-être pas proportionnelles au risque.

**M. Philippe Bas, président.** – Si nos services de renseignement avaient des raisons de procéder à des investigations plus poussées sur la situation d'un individu, ils ne manqueraient pas de les ajouter au dispositif que nous souhaitons mettre en place. La notion d'entreprise terroriste n'est pas la plus pertinente pour servir de critère à l'application de la mesure de sûreté proposée dans ce texte.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-4 vise à clarifier la compétence exclusive des juridictions parisiennes pour le prononcé de la mesure de sûreté créée.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-5 exige que les réquisitions du procureur se fondent sur des éléments non seulement circonstanciés, mais également récents, pour mieux assurer la stricte nécessité et la proportionnalité de la mesure de sûreté demandée.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-6 vise à préciser les finalités de la mesure de sûreté, qui seraient doubles : d'une part, favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes ; d'autre part, prévenir la récidive.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-7 précise qu'il est nécessaire de renforcer le volet d'accompagnement à la réinsertion. Il prévoit, à cette fin, un suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Est introduite également la nouvelle obligation d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation professionnelle ; c'est un point vraiment important qui n'est pas précisé dans le texte.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s'agit d'une possibilité offerte à la juridiction qui va se prononcer sur le cas de l'individu de lui prescrire l'exercice d'une activité ou le suivi d'un enseignement ou d'une formation professionnelle.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-8 introduit deux nouvelles obligations : d'une part, l'interdiction de se livrer à l'activité au cours de laquelle l'infraction a été commise, par exemple sur les réseaux sociaux ; d'autre part, l'interdiction de détenir ou de porter une arme.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-9 vise à garantir l'opérationnalité du placement sous surveillance électronique mobile. Il précise que celui-ci ne peut être prononcé que pour contrôler le respect des obligations imposant des restrictions à la liberté d'aller et venir de la personne.

Il exclut également la possibilité de cumuler un placement sous surveillance électronique mobile avec une obligation de pointage hebdomadaire.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est l'occasion de rappeler que le bracelet électronique n'est pas un dispositif qui permet la surveillance permanente et en temps réel de celui qui y est astreint. J'ai pu constater dans les débats à l'Assemblée nationale que la confusion perdure.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-10 tend à clarifier les conditions de mise en œuvre et de suivi des obligations prononcées à l'encontre d'une personne soumise à une mesure de sûreté. Il est important que le juge de l'application des peines puisse être assisté dans la mise en place de ces mesures.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Cet amendement vise à allonger de un à deux ans la durée initiale de la mesure de sûreté créée.

**M. Alain Richard.** – Ce changement me semble raisonnable d'un point de vue pratique, et il reste respectueux de l'obligation d'observer le consentement de la personne. Mais vous ne précisez pas la durée maximale cumulée...

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Elle reste de cinq ans.

**M. Alain Richard.** – Ce serait plus logique de prévoir six ans.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Nous nous sommes posé la question en effet, mais je rappelle que la durée de deux ans constitue un maximum et que le juge pourra décider d’une mesure plus courte. La question du plafond ne me paraît donc pas essentielle.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – La question de la durée est délicate. Au bout du compte, ce texte sera-t-il validé par le Conseil constitutionnel ?

**M. Philippe Bas, président.** – La rapporteure s’y emploie.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Il nous a été souligné que la lourdeur de la procédure est telle qu’elle est décalée par rapport à son objectif. Je comprends la démarche de la rapporteure, mais nous sommes pris dans une double contrainte.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Le Conseil constitutionnel a déjà validé les surveillances de sûreté portant sur deux ans. Cela ne devrait donc pas poser de problème.

*L’amendement COM-11 est adopté.*

*L’amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-13 vise à préciser les conditions dans lesquelles est réalisée l’évaluation de la dangerosité du détenu éligible à une mesure de sûreté, avant sa sortie de détention. Afin de garantir l’individualisation du suivi, il prévoit que l’examen du détenu sera engagé non pas de manière systématique, mais sur réquisition du procureur de la République antiterroriste.

*L’amendement COM-13 est adopté.*

*L’amendement COM-14 est adopté.*

#### ***Article additionnel après l’article 1<sup>er</sup>***

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-15 prévoit l’intégration de ces individus au fichier des personnes recherchées afin d’assurer leur contrôle effectif.

*L’amendement COM-15 est adopté.*

#### ***Article additionnel après l’article 2***

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-16 rend applicables, en outre-mer, les dispositions nouvellement introduites par la proposition de loi.

*L’amendement COM-16 est adopté.*

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

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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	1	Amélioration rédactionnelle.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	2	Encadrement du champ d'application de la mesure de sûreté.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	3	Caractérisation du critère de dangerosité.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	4	Clarification de la spécialisation des juridictions parisiennes.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	5	Clarification du contenu des réquisitions du procureur de la République antiterroriste.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	6	Finalités de la mesure de sûreté.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	7	Nouvelles obligations de réinsertion.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	8	Nouvelles obligations de surveillance.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	9	Renforcement de l'opérationnalité du placement sous surveillance électronique mobile.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	10	Compétence des services pénitentiaires d'insertion et de probation.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	11	Allongement de la durée initiale de la mesure	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	12	Articulation avec les autres dispositifs de suivi existants.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	13	Modification des conditions d'évaluation du détenu.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	14	Ajustement de la procédure de prononcé de la mesure de sûreté	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	15	Inscription des obligations de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées (FPR)	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	16	Application des dispositions nouvellement introduites dans les collectivités d'outre-mer	<b>Adopté</b>

## 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 Marie-Laurence NAVARRI**, premier vice-procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris

**Mme Anne FOURNET**, vice-procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris

- **Mme Françoise JEANJAQUET**, première vice-présidente en charge du service des juges d'application de peines anti-terroriste

### Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) - Ministère de la justice

**Mme Catherine PIGNON**, directrice

**M. Manuel RUBIO-GULLON**, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

**M. Thibault CAYSSIALS**, chef du bureau de la législation pénale spécialisée

**Mme Sarah OLIVIER**, adjointe au chef du bureau de la législation pénale spécialisée

### Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) - Ministère de l'intérieur

**M. Nicolas LERNER**, directeur général de la sécurité intérieure

**Représentants des avocats**

*Conseil national des barreaux (CNB)*

**Maître Vincent PENARD**, membre de la commission Libertés et droits de l'homme du CNB

**Mme Anne-Charlotte VARIN**, directrice des affaires publiques, ou un représentant

*Barreau de Paris*

**Maître Yassine YAKOUTI**, avocat au Barreau de Paris

**Syndicats de magistrats**

*Syndicat de la magistrature*

**Mmes Anne-Sophie WALLACH et Lucille ROUET**, secrétaires nationales

*FO-unité magistrats*

**Mme Valérie DERVIEUX**, magistrate

## 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/pp119-544.html>