



...la proposition de loi

RENFORÇANT LE SUIVI DES CONDAMNÉS TERRORISTES SORTANT DE DÉTENTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Depuis 2016, les juridictions sont par ailleurs réticentes à définir *ab initio* les modalités de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme à leur élargissement, et ce alors même que le suivi socio-judiciaire permet de limiter les « sorties sèches ». C'est la raison pour laquelle le législateur a rendu obligatoire le prononcé de la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire à l'égard de ces personnes, pour les faits commis postérieurement au 10 août 2020¹, sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement.

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

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

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

Face à cet enjeu majeur, le Parlement a adopté le 27 juillet 2020 la loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*. Cette loi visait, à titre principal, à introduire une nouvelle mesure judiciaire de suivi et de surveillance post-sentencielle pour les individus condamnés pour des faits de terrorisme, à leur sortie de détention, poursuivant **deux finalités : prévenir la récidive et accompagner leur réinsertion**. Elle est issue d'initiatives convergentes du Sénat et de l'Assemblée nationale, les présidents des commissions des lois des deux chambres ayant chacun déposé une proposition de loi tendant au même objectif à la suite de la recommandation exprimée par Marc-Philippe Daubresse dans son rapport établissant le bilan des deux premières années d'application de la loi « SILT ».

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

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

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

- la mesure n'est pas prononcée par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine ;

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

- « elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée, mais sur sa particulière dangerosité » ;
- « elle a pour but d'empêcher ou de prévenir la récidive ».

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

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

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

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

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

- sur la durée de la mesure : la proposition de loi prévoit une durée réduite et fixée en fonction de la peine prononcée et non de la peine encourue ;
- sur la possibilité de cumul de la mesure avec les mesures de sursis : seule demeurerait une possibilité de cumul lorsque la juridiction a prononcé une peine d'emprisonnement ferme de plus de trois ans assortie d'un sursis simple ;
- sur la nécessité d'un suivi en détention : la mesure ne pourrait être prononcée que lorsque la personne a été mise en mesure de suivre un programme de réinsertion en détention ;
- sur la nécessité d'éléments nouveaux et complémentaires pour le renouvellement de la mesure : il est prévu que le renouvellement de la mesure ne pourrait être prononcé qu'à l'issue d'une évaluation établissant la dangerosité sur la base d'éléments actuels et circonstanciés ;
- sur le caractère disproportionné du cumul de plusieurs obligations et interdiction : une gradation serait introduite dans le prononcé des obligations susceptibles d'être imposées à la personne, afin de garantir que ne seront prononcées que des obligations strictement nécessaires et proportionnées à la situation de chaque personne.

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

- **assurer l'opérationnalité de la gradation des obligations susceptibles d'être prononcées**, en rattachant au premier niveau de la mesure les obligations liées au contrôle de la fréquentation des personnes, qui constituent le cœur de la lutte contre la récidive en empêchant la reconstitution des réseaux criminels, et en remplaçant l'obligation de pointage par l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé ;

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

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

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

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique le 25 mai 2021.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan

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

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-469.html>