



Contribution extérieure soumise au Conseil constitutionnel le 27 juillet 2021 sur les articles 1, 4 et 6 de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, dans le cadre de sa saisine des 22 et 23 juillet 2021 par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Par la présente contribution extérieure, l'Observatoire International des Prisons – Section française entend faire valoir les observations suivantes relative aux articles 1, 4 et 6 de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Les mesures relatives aux personnes sortant de prison, parmi les « *plus importantes du texte* »¹, visent, selon le gouvernement, à renforcer le suivi post-peine des sortants de prison. Elles viennent dans les faits pallier l'absence d'accompagnement, paradoxalement parachevée par le législateur lui-même. En effet, les multiples législations anti-terroristes de ces dernières années (neuf en six ans) sont venues supprimer toute possibilité d'aménagement de peine et de surveillance judiciaire (conditionnée aux réductions de peine, elles aussi supprimées) pour les personnes condamnées pour des infractions à caractère terroriste, les contraignant à des « sorties sèches ».

Ces mesures s'inscrivent dans la continuité directe de la mesure de sûreté censurée en août 2020 par votre Conseil. Vous précisez alors que la constitutionnalité d'une mesure de sûreté est conditionnée à l'absence de toute autre mesure suffisante et moins attentatoire aux droits et libertés constitutionnellement garantis, ainsi qu'aux caractères adapté et proportionné de ses conditions de mise en œuvre et de sa durée à l'objectif poursuivi, « *a fortiori lorsque la personne a déjà exécuté sa peine* »².

Les dispositions introduites par les articles 1, 4 et 6 de la loi dont vous êtes aujourd'hui saisi ne remplissent pas davantage ces conditions, et **restent dès lors attentatoires aux droits constitutionnels**. Les mesures qu'elles portent donnent en effet à voir une redistribution insidieuse du contenu de la mesure censurée entre les champs judiciaire et administratif. D'abord *via* la création d'une mesure judiciaire dont le prétendu objectif de réinsertion n'en change nullement la logique et le contenu (1). Ensuite *via* la pérennisation et le renforcement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas) (2). Ce faisant, le législateur consacre l'hybridation des logiques administrative et judiciaire au service d'une spirale répressive (3).

¹ Déclarations en séance publique de l'Assemblée nationale (première lecture) par le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin et le rapporteur de la Commission des lois Raphaël Gauvain.

² Loi n°2020-1023 à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, presque intégralement censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2020-805 du 7 août 2020 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>

1. Création d'une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (article 6)

Issue d'un copié-collé amélioré des dispositions censurées en 2020, la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion demeure bel et bien une mesure de sûreté. Elle a tout d'une peine, sauf le nom : l'objectif est en effet de concevoir une mesure plus contraignante que les Micas mais d'applicabilité immédiate puisque destinée aux environ 150 personnes détenues condamnées pour des faits de terrorisme au début des années 2010 et qui auront exécuté leur peine d'ici à fin 2024.

Le législateur feint ainsi de prendre en compte les exigences constitutionnelles que votre Conseil a formulées, sans véritablement revoir sa copie. La nouvelle durée cumulée maximale de cinq ans reste excessive dès lors qu'elle s'applique de manière préventive, et la restriction du champ des personnes visées à celles condamnées à une peine d'enfermement d'au moins cinq ans non assortie de sursis aura un impact mineur dès lors que la très large majorité des personnes condamnées pour les infractions visées par ces mesures le sont à des peines supérieures à cinq ans. Concernant son renouvellement, l'exigence d'« *éléments complémentaires ou nouveaux* » apparaît d'appréciation trop large et risque d'être, dans les faits, décorative : il serait ainsi préférable d'exiger des éléments « actuels et circonstanciés ».

Concernant l'un des éléments principaux de la censure, à savoir l'absence de mesures de nature à favoriser la réinsertion pendant l'exécution de la peine, la loi se contente de renommer très scolairement la mesure et de la conditionner à l'existence de telles mesures. Cette condition ne revêt cependant qu'un caractère ornemental : en l'état actuel de la prise en charge en détention des personnes condamnées pour des faits de terrorisme qui s'inscrit dans une logique essentiellement sécuritaire, avec un isolement quasi-généralisé, un respect *in concreto* de cette condition rendrait la mesure inapplicable. L'objectif de réinsertion revêt avant tout un caractère d'affichage qui vient cacher l'objectif réel de surveillance et de répression.

Malgré la sensibilité du sujet, ou peut-être en raison de celle-ci, le législateur ignore l'exigence constitutionnelle de proportionnalité de la gravité des atteintes portées au principe de liberté à une « particulière dangerosité évaluée à partir d'éléments objectifs »³. Le caractère flou et subjectif de cette notion nourrit pourtant depuis de nombreuses années sa large critique. La tentative de proposer deux conditions cumulatives – elles-mêmes floues et subjectives – apparaît sans effet puisque l'une, l'« *adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme* », permet de caractériser la seconde, la « *probabilité très élevée de récidive* ».

Certaines obligations de la nouvelle mesure sont de plus relativement imprécises, alors même qu'elles suggèrent l'éventualité d'une privation, et non plus restriction, de liberté. En particulier, le texte prévoit que la « *prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre la réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté [...] peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté* » (alinéa 5). Aucune précision n'est davantage apportée sur ce qu'est un « *établissement d'accueil adapté* », sur les implications qu'il emporterait en termes de restriction et/ou privation de liberté, et sur la possibilité pour le tribunal d'obliger la personne d'y fixer sa résidence.

³ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>, para. 14.

Enfin, parmi les six obligations et interdictions relevées par votre Conseil comme « port[ant] atteinte à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale »⁴, trois subsistent dans la nouvelle mesure judiciaire et trois sont indirectement reprises *via* l'allongement de la durée des Micas⁵. La disparition du placement sous surveillance électronique mobile de la nouvelle mesure judiciaire n'est de même qu'illusoire puisqu'il est déjà prévu, et dès lors prolongé, dans les Micas⁶.

2. Pérennisation et renforcement disproportionné des Micas⁷ (articles 1 et 4)

Outre la pérennisation inquiétante des Micas⁸, la loi renforce doublement ces mesures *via* la multiplication des interdictions et obligations d'une part, et *via* l'allongement inconstitutionnel de leur durée d'autre part.

La loi prévoit qu'à l'obligation de déclaration du domicile, s'ajoute celle de fournir un justificatif de domicile ou d'habitation⁹. Surtout, l'assignation à résidence avec obligation de pointage périodique ne sera ainsi plus exclusive de l'interdiction de paraître dans un lieu déterminé¹⁰. En allongeant la liste des obligations et en amorçant l'effritement du non-cumul des Micas, la loi renforce leur caractère liberticide et les rapproche toujours plus d'une peine.

Ce chemin sécuritaire sans limite se prolonge, pour les sortants de prison – qui représentent 80% des personnes visées par des Micas –, par le doublement de la durée totale cumulées à 24 mois¹¹. Cette disposition vise à contourner la censure de 2020 : elle comble en partie la suppression, dans la nouvelle mesure judiciaire, de certaines obligations contenues dans la mesure de sûreté censurée.

Si elles sont dès lors couvertes par une durée moins large, elles perdent néanmoins en garanties judiciaires puisqu'elles restent aux mains de l'administration, et ce pour une durée deux fois plus longue qu'aujourd'hui. En convertissant indirectement des obligations judiciaires – censurées par votre Conseil – en obligations administratives, le législateur acte une confusion durable des pouvoirs administratif et judiciaire, et consent que des mesures fortement restrictives de liberté relèvent de l'ordre administratif et soient dès lors soumises au risque d'arbitraire et à l'absence de contrôle juridictionnel indépendant.

⁴ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>, para. 15.

⁵ Les obligations de « *se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine* », de « *ne pas entrer en relation avec certaines personnes, notamment les auteurs ou complices de l'infraction, ou catégories de personnes spécialement désignées* » et de « *s'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés* ».

⁶ Article L.228-3 du code de sécurité intérieure.

⁷ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2017, dite loi SILT, le ministère de l'intérieur a pris 449 MICAS, dont 72 sont encore en vigueur (déclaration de Gérald Darmanin, ministère de l'intérieur, lors de l'ouverture des débats en séance publique à l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi le 1^{er} mai 2021).

⁸ Article 1 du projet de loi

⁹ Article 4, 1^a et 2^a du projet de loi

¹⁰ Article 4, 1^b

¹¹ Article 4, 1^c, 2^b et 3^a

Surtout, le législateur s'expose à une nouvelle censure. Dans votre jurisprudence relative aux dispositions de la loi SILT, votre Conseil affirmait en effet que, « *compte tenu de [leur] rigueur* », les Micas ne peuvent « *excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois* »¹². Dans son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'État soulignait en ce sens que « *l'allongement proposé soulève une difficulté d'ordre constitutionnel sans que son efficacité soit suffisamment établie* »¹³.

Enfin, la subordination des renouvellements des Micas à l'« *existence d'éléments nouveaux ou complémentaires* » appelle les mêmes observations que celles précédemment formulées concernant la nouvelle mesure judiciaire.

3. L'hybridation de l'administratif et du judiciaire au service d'une spirale répressive

La loi cristallise le cumul d'obligations et interdictions administratives et judiciaires à la sortie de prison pour une même catégorie de personnes. Faisant définitivement fi du principe selon lequel la privation de liberté est strictement conditionnée à l'existence d'une infraction pénale, le texte prévoit explicitement l'articulation entre administratif et judiciaire en exigeant la prise en compte des obligations judiciaires lors de la définition des obligations administratives¹⁴.

Ces dispositions servent un même objectif, qui est uniquement celui de la prévention de la récidive. L'ajout d'une mention relative à la réinsertion, tant dans les critères d'application que dans l'objectif affiché de la nouvelle mesure judiciaire, n'est qu'un enrobage formel tentant de dépasser la censure constitutionnelle. Le caractère particulièrement contraignant de cette mesure jalonnera en réalité le parcours de la personne de freins à sa (ré)insertion, comme c'est déjà aujourd'hui le cas pour les Micas.

La loi vient renforcer le caractère excessif de mesures liberticides qui, par nature, sont déjà problématiques puisqu'elles ont vocation à s'appliquer à l'issue de l'exécution d'une peine sur une personne non soupçonnée de tenter de commettre de nouvelles infractions à caractère terroriste. En effet, dans le cas où un tel soupçon existe, l'arsenal coercitif actuel – qui permet d'ordonner des mesures coercitives et de prononcer des condamnations pour des faits intervenant bien en amont d'un acte terroriste – serait tout à fait mobilisable.

Ces nouvelles dispositions sont d'autant plus inquiétantes que leur non-respect est sanctionné de trois ans d'emprisonnement. A la peine d'enfermement exécutée, s'ajoute ainsi une peine restrictive voire privative de liberté qui ne dit pas son nom et qui, elle-même, pourra de nouveau donner lieu à une nouvelle peine d'enfermement. Le renforcement progressif mais musclé de ces mesures fait craindre une spirale infinie de la surveillance et de l'enfermement, dans la continuité des lois anti-terroristes de ces dernières années.

¹² Conseil constitutionnel, décision n°2017-691 QPC - 16 février 2018. Voir aussi n° 2017-695 QPC - 29 mars 2018

¹³ [15b4104 avis-conseil-etat.pdf](#)

¹⁴ Article 4, 4° du projet de loi