



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 9 juillet 2020

Observations de l'USM sur la proposition de loi n°554 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Aux termes du rapport du 17 juin 2020 de la commission des lois de l'Assemblée nationale cette proposition de loi d'initiative parlementaire est issue « d'un constat de terrain, d'une observation empirique, de contacts approfondis avec les professionnels de la lutte antiterroriste » lors des travaux conduits au sein de la délégation parlementaire au renseignement, du contrôle de la loi SILT, de la commission des lois. Le rapport fait le constat que de nombreux terroristes affiliés à la mouvance islamiste, déjà condamnés et incarcérés, vont voir leur peine arriver à son terme et seront libérés pour 153 d'entre eux entre 2020(42), 2021(64) et 2022(47).

La proposition de loi examinée a pour objet d'introduire dans le code de procédure pénale un dispositif permettant d'imposer **des mesures de sûreté** aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme (infractions prévues par les articles 421-1 à 420 -6 du code pénal, à l'exclusion des délits d'apologie du terrorisme), ayant purgé leur peine d'emprisonnement et présentant à l'issue de celle-ci une particulière dangerosité caractérisée par un risque élevé de commettre une des infractions précitées.

Ces mesures sont de la compétence d'une autorité judiciaire spécialisée, la juridiction régionale de la rétention de sûreté (ou le tribunal pour enfants pour les condamnés mineurs), prononcées à

l'issue d'une procédure contradictoire, au moins trois mois avant la date prévue pour la libération, pour une durée d'un an. Cette durée peut être renouvelée par cette même juridiction, après avis de la CPMS (commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté) pour la même durée, dans la limite de 5 ans à 10 ans (pour les crimes ou délits punis de 10 ans d'emprisonnement) lorsque le condamné est majeur, ramenée de 3 à 5 ans lorsqu'il est mineur.

Enfin selon le rapport de la commission des lois et l'avis du conseil d'État, le nouveau dispositif ainsi créé revêt une utilité particulière pour deux catégories de condamnés :

- les auteurs d'infractions terroristes commises avant la loi du 3 juin 2016, pour lesquels le suivi socio-judiciaire n'est pas applicable ;
- pour les condamnés à des peines criminelles prononcées par les cours d'assises, dont la durée nécessairement plus longue ne permet pas encore de préjuger au stade de la condamnation de la dangerosité en fin de peine, pour pouvoir prononcer à ce stade la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire.

L'USM présentera ci-après les réponses au questionnaire adressé par la commission des lois du Sénat :

➤ **Statistiques et généralités**

1. *D'une manière générale, estimez-vous possible et souhaitable la mise en œuvre d'une nouvelle mesure de surveillance spécifique aux condamnés terroristes sortant de détention ?*

Le Conseil d'État dans son avis très complet du 11 juin 2020 observe dans une démonstration implacable que le dispositif prévu par la proposition de loi « prend place dans un domaine dans lequel les instruments préventifs et répressifs sont déjà nombreux » : l'USM ne peut qu'abonder dans ce sens !

En effet, une multitude de dispositifs existent : la surveillance judiciaire des personnes dangereuses (articles 723-29 à 723-37 du CPP),

- l'assignation à résidence,
- la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté pour les auteurs de certains crimes dont la particulière dangerosité résulte d'un trouble grave de la personnalité (articles 706-53-13 et suivants du CPP),
- le suivi socio-judiciaire (article 131-36-1 du CP) applicable depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 aux infractions terroristes, qui permet à compter du jour où la privation de liberté a pris fin de prévoir des mesures de surveillance destinées à prévenir la récidive, pour une durée de 10 ans (délit), 20 ans (crime) et sans limitation de durée en cas de crime puni de la réclusion criminelle à perpétuité,
- les obligations de contrôle résultant de l'inscription au fichier FIJAIT,
- la prévention administrative du terrorisme (les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance MICAS) imposées par le ministre de l'intérieur dont 80 % des mesures prises concernent des sortants de prison, selon le rapport susvisé du CE.

Ces dispositifs constituent un « mille-feuille » technique dense dans lequel il devient extrêmement difficile de se repérer pour trouver la mesure adéquate à prononcer.

L'USM ne peut que faire sienne la conclusion du Conseil d'État lorsqu'il indique « qu'il résulte de l'ensemble des dispositifs de lutte contre le terrorisme et sa récurrence, une grande complexité liée à leur nombre, à leurs inspirations parfois très différentes, au cumul de prescriptions qu'ils permettent, parfois identiques, parfois voisines, sans que les différences ne soient toujours explicables, sous la responsabilité d'autorités différentes, judiciaires ou administratives. Cette superposition de mesures susceptibles d'être appliquées aux mêmes fins, à des mêmes personnes, au-delà d'un certain seuil, expose la création de dispositifs nouveaux—même justifiés par de bonnes raisons à un risque de fragilité. »

Sur cette question particulière des mesures de sûreté imposées après l'exécution de la peine, l'USM a eu l'occasion d'exprimer, dès l'adoption de la loi du 25 février 2008 « tendant à amoindrir le risque de récurrence criminelle et relatif à la rétention de sûreté », son opposition à imposer des « sanctions » aux personnes après l'exécution de leur peine, non pas en raison de ce qu'elles ont fait mais pour ce qu'elles sont. Ce débat sur la philosophie et le régime des peines et des mesures de sûreté post-peine a trouvé à cette époque son épilogue dans la décision du Conseil Constitutionnel du 21 février 2008.

Plus récemment dans le cadre de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, s'agissant de l'assignation à résidence et des MICAS « autres mesures administratives imposées à des personnes revenant d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes » l'USM a estimé que l'arsenal législatif actuel était suffisant.

Enfin en 2017, dans le cadre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT) elle s'est interrogée sur l'opportunité d'une nouvelle loi qui tendait à introduire dans le droit commun des dispositions d'exception qui ne seraient pas circonscrites à une période d'état d'urgence.

Sans remettre en cause la permanence et la gravité de la menace terroriste à laquelle la France doit faire face, et sans méconnaître les enjeux tenant au suivi de la libération de ces détenus condamnés pour des infractions terroristes, l'USM s'interroge sur la pertinence et l'efficacité d'une nouvelle mesure de sûreté issue de constatations non clairement explicitées, avec le risque de multiplier encore les dispositifs, créant ainsi l'illusion du « risque zéro ». Au contraire, la superposition de dispositifs relevant d'autorités différentes ne peut que générer une dilution de responsabilité et des risques de mauvaise coordination et d'interruption du suivi des terroristes sortants de prison.

➤ **Personnes visées par la mesure et caractérisation de la particulière dangerosité**

2. *Comment peut-on définir juridiquement la notion de « particulière dangerosité » en matière de terrorisme pour garantir la clarté de la loi et assurer la caractérisation la plus précise de ces profils ?*

Le dispositif proposé dans la proposition de loi initiale est défini dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale comme « mettant en œuvre une procédure judiciaire visant des individus à la dangerosité avérée pour lesquelles le risque de réitération est élevé ».

Cette particulière dangerosité devra être appréciée par la juridiction compétente au moment de la sortie de prison. En matière de terrorisme, la notion de « particulière dangerosité » renvoie en premier lieu à une dangerosité d'ordre criminologique, à savoir le risque que la personne

condamnée, après sa libération, ne commette de nouveau un délit ou un crime, en l'occurrence de même nature terroriste. Il semble difficile voire impossible de définir « juridiquement » la notion de « particulière dangerosité » pour répondre à la question posée, sauf à décliner des profils particuliers, ce qui semble vain car cela ne sera jamais exhaustif, ou à énumérer des critères permettant de caractériser cette particulière dangerosité. C'est ce qui est tenté par l'amendement de l'Assemblée nationale portant sur l'article 706-25-15 du CPP (alinéa 8 du projet) visant « notamment le comportement en détention », ce qui conduit à donner une importance prépondérante à ce critère pour qualifier la dangerosité. La dangerosité reste en tout état de cause une notion non juridique et particulièrement floue.

3. ***La caractérisation de la dangerosité comme « une adhésion persistante à une entreprise tendant à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur et une probabilité très élevée de commettre l'une de ces infractions » à laquelle fait référence la rédaction de l'Assemblée nationale est-elle suffisante ?***

La décision ordonnant cette nouvelle mesure de sûreté est prise par la juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris (JRRS), qui en application de l'article R 53-8-40 du CPP peut, à l'initiative de son président « faire procéder, sur l'ensemble du territoire national, à tous examens, auditions, enquêtes, expertises, réquisitions ou vérifications utiles à l'exercice de ses attributions. »

Lors du renouvellement de la mesure ordonnée pour un an, l'avis de la CPMS est sollicité (article 706-25-15 nouveau II – alinéa 18 du projet). Ce sont donc ces instances qui appliqueront ces critères.

Compte tenu de l'importance de ces décisions et des difficultés tenant aux critères de décision, la question de la spécialisation effective des membres de la JRRS peut se poser. En effet, il ne faudrait pas que ces membres (président de chambre et deux conseillers de la cour d'appel) désignés par le premier président de la cour d'appel, après avis de l'assemblée générale, le soient par défaut de candidature, alors qu'une formation et des compétences particulières au sujet de la problématique terroriste semblent a priori requises, comme pour le parquet spécialisé. Ce point est à signaler au moment où les compétences de la JRRS vont augmenter.

La même attention, tenant non pas aux compétences particulières, mais à la charge d'activité, aux effectifs suffisants et à la disponibilité de ses membres vaut d'ailleurs aussi pour la CPMS présidée par le président de la CHAP de Paris, exclusivement compétente en matière de terrorisme, qui peut déléguer la présidence de cette commission.

Ceci étant dit, l'USM estime que les critères proposés pour caractériser la dangerosité sont assez flous : comment définir « l'adhésion persistante » sauf à pouvoir la rattacher à des convictions volontairement affirmées par le condamné au vu et au su de tous, ce qui ne correspond vraisemblablement pas à l'état d'esprit d'un condamné prochainement libérable soucieux d'échapper à ces mesures de contrôle pour achever ces noirs desseins, quant à « la probabilité très élevée de commettre une des infractions terroristes » elle semble relever en réalité de l'art divinatoire...même si elle se réfère à une définition retenue pour la surveillance de sûreté.

En définitive, le risque de ce type de critères est paradoxalement de prononcer systématiquement ce genre de mesure en fonction tout simplement de la nature de la condamnation et du quantum de celle -ci pour éviter toute prise de risque en fin de peine.

4. ***Contrairement à la surveillance de sûreté existante, la rédaction de l'Assemblée nationale ne limite pas l'application de la mesure à un quantum minimal d'emprisonnement. Pensez-vous que***

l'introduction d'un tel quantum permettrait de mieux cibler les individus devant faire l'objet d'une telle mesure ?

En l'état du texte, les mesures de sûreté prévues peuvent être appliquées quelle que soit la peine prononcée et donc concerner des personnes condamnées à de courtes peines, qui signent a priori une adhésion modérée à des convictions terroristes. Prévoir un quantum minimal d'emprisonnement pour imposer les nouvelles mesures de sûreté peut sembler mieux répondre à l'objectif de cerner la particulière dangerosité, et limite objectivement les personnes concernées par cette surveillance post-peine : en ce sens, l'introduction d'un quantum minimal paraît plutôt positive pour limiter la systématisation de ces mesures.

Toutefois cette condition fait l'impasse sur le cas du condamné à une faible peine qui se radicalise de plus fort en détention et qui en fin de peine, au moment de l'évaluation de la dangerosité devient alors susceptible de relever de la catégorie des détenus d'une particulière dangerosité...

En conclusion ce critère est tentant pour limiter le risque de prononcé quasi systématique des nouvelles mesures mais semble inopérant au regard même de l'appréciation de la dangerosité criminologique devant présider à l'imposition de telles mesures.

Enfin, l'USM souligne que le paragraphe III (alinéa n° 20 à 22 de la proposition de loi) prévoit comme préconisé par le Conseil d'État, la subsidiarité de ces mesures par rapport :

- à l'inscription au FIJAIT

- aux autres mesures judiciaires existantes, à savoir « Et si ces mesures constituent l'unique moyen judiciaire de prévenir la commission de ces infractions ».

Ces précautions étant posées, il apparaît que la démonstration du critère de subsidiarité « l'unique moyen judiciaire » devra être caractérisé par la JRRS pour qu'il demeure le « garde-fou » posé par le Conseil d'Etat pour éviter la superposition des dispositifs.

➤ **Nature des obligations susceptibles d'être prononcées par le juge**

5. *Que pensez-vous de la possibilité de prononcer **un placement sous surveillance électronique mobile en complément d'un pointage hebdomadaire** instituée par cet article ? Ne serait-il pas souhaitable de rendre l'obligation de PSEM exclusive de l'obligation de pointage ?*

Compte tenu des contraintes du PSEM et de la nécessité de l'accord de la personne condamnée (article précité – alinéa 16 du projet), accord ou consentement sur lequel on peut d'ailleurs s'interroger dans ce contexte, le couplage PSEM+ pointage apparaît superflu.

Il convient de garder à l'esprit l'affaire de Saint Etienne du Rouvray, pour lequel l'auteur était sous dispositif de bracelet électronique. Elle illustre parfaitement les limites de ce type dispositif de contrôle pour prévenir la récidive.

6. *Pensez-vous que la possibilité de prononcer un suivi « sanitaire, social, éducatif ou psychologique destiné à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté ; cette prise en charge peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel le condamné est tenu de résider » soit suffisante pour **assurer une vraie individualisation du suivi et parvenir aux objectifs de réinsertion de la mesure** ? Avez-vous des propositions à faire sur ce sujet ?*

Cette obligation accompagne déjà assez fréquemment la surveillance judiciaire de fin de peine des condamnés pour terrorisme. L'utilité de dispositifs comme le programme PAIRS (« prise en charge individualisée et pluridisciplinaire d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale ») est

certaine pour tenter de réinsérer ces condamnés et les accompagner après l'exécution de leur peine. Ce type de programme est en outre suffisamment riche et adaptable au profil du condamné qui en bénéficie pour le retenir dans l'arsenal des mesures visant à prévenir la récidive et à protéger la société, indépendamment de la question de son coût qui est sans commune mesure avec celui d'un simple pointage.

➤ **Insertion des mesures prévues par la proposition de loi dans la politique de surveillance des sortants de prison**

7. *Afin d'assurer à l'avenir une surveillance systématique des condamnés terroristes sortants de détention, la peine complémentaire de suivi-socio judiciaire a été rendue obligatoire par l'article 2 de la proposition de loi. Dans cette rédaction, le juge conserverait, en tout état de cause, la possibilité de ne pas la prononcer, cette évolution permet d'obliger la juridiction à se prononcer sur cette peine et à motiver son refus, ce qui n'est pas le cas en l'état du droit.*

Ce dispositif introduit par voie d'amendement vous paraît-il de nature à systématiser le recours à ce type de suivi ?

La modification de l'article 421-8 du code pénal, introduite par voie d'amendement pour systématiser le recours à la peine complémentaire de suivi socio judiciaire, pour cette catégorie de condamnés (« Les personnes coupables des infractions définies aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal » à savoir les infractions terroristes), sauf pour le juge à motiver son refus a nécessairement pour objet et pour conséquence de systématiser le recours à cette peine complémentaire. Il est en effet toujours plus complexe pour la juridiction de jugement de motiver un refus.

L'USM n'a jamais été favorable à cette restriction des pouvoirs du juge, consistant à prévoir un dispositif obligatoire sauf pour le juge à motiver son refus : c'est précisément ce débat qui a conduit l'USM à s'opposer au principe des « peines planchers ». Elle n'est pas davantage favorable aujourd'hui à cette rédaction du nouvel article 421-8 du code pénal.

8. *Souhaitez-vous proposer des mesures additionnelles pour enrichir le texte ?*

L'USM s'en tiendra à quelques observations en guise de conclusion :

-s'agissant de la durée des mesures renouvelées chaque année après examen par la JRRS, l'USM ne peut qu'approuver l'abandon de la durée déraisonnable de vingt ans de suivi envisagée dans la proposition de loi initiale ;

- elle observe toutefois que les mesures de l'article 706-25-15 nouveau du code pénal, notamment au I 1°, 3°, 4°, 9° font peser une charge supplémentaire sur les services du JAP et du SAP ;

- elle observe encore que l'examen du renouvellement des mesures, annuellement par la JRRS après avis de la CPMS introduit une charge supplémentaire non négligeable pour cette juridiction et cette commission, le tout non évalué, même si l'on dispose du nombre de condamnés devant être libérés dans les trois ans à venir ;

- ensuite pour disposer d'un réel examen approfondi de la persistance de la dangerosité de la personne astreinte à cette mesure, quels éléments objectifs les SPIP pourront-ils faire figurer dans un rapport de renouvellement et avec quels moyens en réalité ?

- pour les mesures confiées au JAP, ce magistrat est en réalité rendu responsable d'une surveillance administrative sans avoir les moyens de veiller réellement à la réinsertion des personnes condamnées ayant purgé leur peine.

En définitive, l'USM reste très réservée sur ce nouveau dispositif pour l'ensemble des raisons énoncées.

Le bureau de l'USM.