

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

COMMISSION DES LIBERTÉS ET DROITS DE L'HOMME

2 février 2023



Notice de la résolution dénonçant l'essor du droit pénal de la dangerosité

CONTEXTE

Le 12 décembre 2023 a été déposé devant le Sénat une proposition de loi le sénateur François-Noël BUFFET (Groupe Les Républicains) instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *si les moyens d'action, notamment juridiques, des pouvoirs publics pour faire face à une telle menace ont ainsi été considérablement enrichis au cours des dernières années, force est de constater qu'ils ne sont pas adaptés à l'ensemble des menaces terroristes sur notre territoire.* » Cette proposition de loi porte un triple objectif :

- d'une part, améliorer le suivi post-carcéral des individus condamnés pour des faits de terrorisme ;
- d'autre part, renforcer le suivi et les moyens de répression des mineurs radicalisés sur le sol national ;
- enfin, compléter l'arsenal administratif et pénal de lutte anti-terroriste.

La présente résolution dénonce l'essor du droit pénal de l'ennemi auquel cette proposition de loi participe, c'est-à-dire à un droit qui place certains justiciables hors du droit commun en multipliant les restrictions et privations de liberté pour des faits futurs et incertains. Il devient alors est impossible de se défendre, et cela en contradiction avec les principes essentiels de notre Etat de droit tels que le droit à la sûreté et à la présomption d'innocence.

Le Conseil national des barreaux (CNB) s'est toujours opposé aux mesures de sûreté post-sentencielles est ce qu'elles constituent une « *peine après la peine* ». Ainsi, dans une résolution du 12 juin 2020, l'Assemblée générale du CNB votait une motion dénonçant la loi qui sera votée le 10 août 2020 et instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, considérant qu'il s'agissait d' « *une nouvelle peine ordonnée par la juridiction de l'application des peines [intervenant] après que celle prononcée par la juridiction de jugement a été purgée* »¹. La présente résolution s'inscrit dans cette lignée en dénonçant cette fois-ci plus généralement « *l'essor du droit pénal de l'ennemi* ».

¹ [La peine après la peine](#), Motion, CNB, 12 juin 2020

Cette loi, examinée au Sénat le 30 janvier en séance publique, arrivera en commission des lois de l'Assemblée nationale sous deux semaines et devrait être discutée sous peu en séance publique. Si le Conseil national des barreaux souhaite pouvoir être entendu à temps sur cette proposition de loi, une résolution doit être portée lors de l'Assemblée générale du 2 février 2024.

LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI DEVANT APPELER LE CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX A LA VIGILANCE

L'article 1^{er} du projet de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste abaisse ainsi les conditions permettant de prononcer des mesures judiciaires de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MJPTRT)² :

- **en abaissant le critère de dangerosité** à celui d'un risque élevé de récidive contre actuellement une « *particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive* » ;
- **en visant l'adhésion avérée à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, plutôt qu'une adhésion persistante**, particulièrement difficile à caractériser après une longue période de détention et face à des profils qui font usage de techniques de dissimulation ;
- **en introduisant un critère alternatif** pour caractériser la particulière dangerosité en ajoutant le fait de souffrir de troubles graves de la personnalité, terreau particulièrement favorable à la récidive.
- **en élargissant l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à trois ans, non plus en cas de récidive** mais dès réitération d'infractions à caractère terroriste, afin de faciliter le prononcé de cette mesure de réinsertion au contenu adapté à des condamnés présentant des troubles psychiatriques.

L'article 2 ambitionne d'ouvrir plus largement les possibilités d'une rétention de sûreté. D'une part, il vise à ouvrir la rétention de sûreté prévue à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale aux condamnés pour des crimes terroristes à des peines d'emprisonnement supérieures à quinze ans ou à dix ans en cas de récidive d'un tel crime. D'autre part, il ambitionne de créer une nouvelle mesure de rétention de sûreté pour les condamnés TIS ne souffrant pas de troubles graves de la personnalité mais présentant une grande dangerosité, caractérisée, notamment par une possibilité très élevée de récidive, en introduisant un nouvel article 706-53-14-1 au sein du code de procédure pénale.

L'article 3 du projet de loi vise à renforcer les moyens de poursuites et d'instruction des affaires impliquant des mineurs mis en cause pour des faits de terrorisme. L'article 3 de la proposition de loi ambitionne, d'après l'exposé des motifs, de « *faire évoluer, pour les seules poursuites et instructions d'infractions à caractère terroriste, les dispositions applicables aux mineurs radicalisés* ».

Il souhaite ainsi inscrire dans le code de la justice pénale des mineurs notamment :

- **le placement en centre éducatif fermé d'un mineur, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, pour une durée pouvant aller jusqu'à deux ans**, pour les seuls actes de terrorisme, au lieu de six mois actuellement (article L. 331-2 du CJPM) ;
- **la possibilité d'assigner à résidence sous surveillance électronique lorsque le mineur âgé de treize à seize ans** encourt une peine de cinq ans d'emprisonnement pour infraction à caractère terroriste - cela est prévu en l'état du droit pour les seuls mineurs âgés d'au moins 16 ans qui encourtent une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement (article L. 333-1-1 du CJPM) ;
- **le placement en détention provisoire pour une durée de trois mois à un an pour les mineurs de moins de seize ans** pour l'instruction des délits et crimes à caractère terroriste à l'exception du délit d'apologie du terrorisme (nouvel article L. 433-5-1 du CJPM).

² Une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion est une décision restrictive de liberté prise à l'encontre d'une personne condamnée pour une infraction à caractère terroriste en récidive et qui impose à la personne condamnée certaines obligations ou interdictions comme l'obligation de résider dans un lieu déterminé.

L'article 7 vise à introduire une nouvelle mesure administrative autonome d'interdiction de paraître pour les grands événements, dans la perspective de grands événements à venir, en particulier les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Cette mesure vise à permettre à l'autorité administrative d'interdire à une personne de paraître dans un ou plusieurs lieux accueillant des événements exposés, par leur ampleur ou par leurs circonstances particulières, à un risque de menace terroriste, le cas échéant associé à une obligation de pointage, dont le non-respect serait sanctionné d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Elle pourrait être prononcée à l'encontre d'individus ayant déjà fait l'objet d'une MICAS³ pendant une année pour lesquels il demeure des éléments permettant d'établir leur dangerosité ou leur intention de commettre des actes terroristes à l'occasion de grands événements. La mesure est limitée à deux mois mais aucune disposition n'interdit de la renouveler sur d'autres événements après ce délai de deux mois ouvrant la porte à une mesure perpétuelle.

L'article 7 bis introduit le caractère suspensif de l'appel interjeté par le ministère de l'intérieur à l'encontre du jugement d'annulation du renouvellement d'une MICAS.

L'article 8 consacre la jurisprudence du Conseil d'Etat permettant la dissolution administrative d'une association ou d'un groupement de fait. En particulier l'arrêt du 9 novembre 2023 qui autorise la dissolution d'un groupement de fait ou de droit qui « *s'abstenir de mettre en œuvre les moyens de modération dont elle dispose pour réagir à la diffusion sur des services de communication au public en ligne d'incitations explicites à commettre des actes de violence.* »⁴

Les articles 9 et 10 reprennent les articles 35 et 73 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, définitivement adoptée par le Sénat et l'Assemblée nationale le 19 décembre 2023 et en grande partie censurée par le Conseil constitutionnel. Si l'article 35 a été jugé suffisamment équilibré et que le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur l'article 73, leur reprise dans un texte de loi sur le terrorisme doit indignier la profession en ce qu'il nourrit l'amalgame entre les étrangers et les auteurs d'infractions à caractère terroriste. Le CNB s'était d'ailleurs prononcé contre la loi dite *immigration*, « *laquelle entérine des atteintes graves et inédites aux droits fondamentaux des étrangers et aux garanties procédurales qui s'y attachent, au mépris des obligations constitutionnelles et conventionnelles de la France.* »⁵

L'article 11 vise à punir d'une peine de deux ans d'emprisonnement de 30 000 € d'amende « *le fait de détenir ou d'enregistrer, sans motif légitime, des images ou représentations d'un ou plusieurs crimes d'atteintes aux personnes mentionnés au 1° de l'article 421-1 commis par des individus agissant en relation avec une entreprise terroriste est puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende lorsque cette détention s'accompagne d'une manifestation de l'adhésion de l'auteur de ce fait aux crimes terroristes exhibés.* » Cette rédaction, qui n'exige pas la volonté de commettre des actes terroristes en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière⁶.

L'article 14 créé une nouvelle peine complémentaire de bannissement des réseaux. Il prévoit que « *lorsque qu'ils sont commis dans les circonstances mentionnées au deuxième alinéa du présent article, les faits mentionnés sont punis d'une peine complémentaire de suspension des comptes d'accès à des services en ligne ayant été utilisés pour commettre l'infraction.* » De façon constante, la profession dénonce les peines complémentaires automatique⁷.

L'article 1^{er} bis vise à permettre de révoquer un sursis probatoire et un suivi socio-judiciaire lorsque le comportement du condamné « *manifeste qu'il ne respecte pas les principes de la République* ». Cette disposition ne vise pas spécifiquement les auteurs d'infraction à caractère terroristes et s'applique par conséquent à toutes les personnes condamnées. Il n'était en outre pas contenu dans le projet de loi initial. Enfin, la notion à laquelle renvoie cet article est particulièrement large et imprécise, ouvrant la porte à l'arbitraire.

³ Mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance :

⁴ CE, 9 nov. 2023, n°464412

⁵ [Communiqué de presse](#), CNB, 21 déc. 2023

⁶ C. Const., 10 fév. 2017, [QPC n°2016-611](#) : 15 déc. 2017, [QPC n°2017-682](#) ; 19 juin 2020, [QPC n°2020-845](#) ;

⁷ [Opposition au traitement algorithmique des images de vidéosurveillance, à l'extension de la procédure de criblage et aux dispositions pénales prévues par le projet de loi relatif aux jeux olympiques et paralympiques de 2024](#), Résolution, CNB, 3 fév. 2023

RESOLUTION

RÉSOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX DENONÇANT L'ESSOR DU DROIT PENAL DE LA DANGEROSITE

Adoptée par l'Assemblée générale du 02 février 2024

* *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale le 02 février 2024,

CONNAISSANCE PRISE de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, en particulier des dispositions

- ❖ instaurant de nouvelles mesures de sûreté applicables aux condamnés pour terrorisme à leur sortie de détention ;
- ❖ renforçant l'arsenal pénal applicable aux mineurs mis en cause pour des faits de terrorisme ;
- ❖ renforçant les pouvoirs de l'administration en matière de lutte contre le terrorisme ;
- ❖ reprenant les dispositions de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ;
- ❖ créant l'infraction de détention d'images terroristes et la peine complémentaire de bannissement des réseaux sociaux ;

RAPPELLE la position constante de la profession d'avocat contre les mesures de sûreté post-sentencielles qui constituent une « *peine après la peine* », comme déjà exprimée dans une résolution du 12 juin 2020 dénonçant la loi instaurant des mesures de sûreté contre les auteurs d'infractions terroristes ;

RAPPELLE qu'une mesure de sûreté post-sentencelle impose, par nature, au condamné ayant achevé sa peine des obligations et des interdictions restrictives de liberté et, dans le cadre d'une mesure de rétention de sûreté, une privation totale de liberté pour une durée indéterminée.

S'OPPOSE par conséquent à l'affaiblissement des conditions et des exigences nécessaires au prononcé d'une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MJPRTR), et à l'extension de compétence de la juridiction régionale de rétention de sûreté aux infractions terroristes ;

DENONCE le durcissement de l'arsenal pénal à l'encontre des enfants, en contradiction avec le principe constitutionnel de primauté de l'éducatif sur le répressif en matière de justice pénale des mineurs, ce durcissement visant à :

- ❖ étendre à deux ans le placement en centre éducatif fermé, au lieu de six mois actuellement ;
- ❖ autoriser le placement sous assignation à résidence sous surveillance électronique dès 13 ans, contre 16 ans aujourd'hui, et ce malgré les souffrances psychiques que ce dispositif entraîne ;
- ❖ augmenter la durée de la détention provisoire d'un enfant de 13 ans mis en cause pour un délit terroriste à 1 an, alors que cette durée est de 2 mois maximum en l'état du droit positif.

EMET ses plus vives réserves sur les dispositions renforçant les pouvoirs du ministère de l'Intérieur en matière de lutte contre le terrorisme dont la mise en œuvre n'est soumise à aucun contrôle juridictionnel préalable ;

S'INQUIETE ainsi de la création d'une interdiction administrative de paraître contre les personnes à l'égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public, interdiction qui constitue une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée en raison de son large périmètre qui renvoie aux lieux « *dans lesquels se tiennent un événement exposé, par son ampleur ou ses*

circonstances, à un risque de menace grave ou terroriste » et de la possibilité d'assortir cette interdiction d'une obligation de présentation quotidienne aux autorités policières ;

DEPLORE la volonté du législateur d'introduire le caractère suspensif de l'appel interjeté par le ministère de l'Intérieur à l'encontre d'un jugement annulant une MICAS⁸, entraînant dès lors la possibilité pour le ministère de l'Intérieur de maintenir l'exécution d'une décision jugée illégale, gravement attentatoire au droit au respect de la vie privée et dont la violation peut entraîner une peine d'emprisonnement, alors même que l'annulation des MICAS n'est en pratique jamais prononcée ;

REGRETTE la possible consécration de la jurisprudence du Conseil d'Etat autorisant la dissolution d'un groupement lorsqu'il « *s'abstient de mettre en œuvre les moyens de modération à disposition pour réagir à la diffusion d'incitation* » à des comportements gravement préjudiciables, sans même s'assurer que les propos litigieux aient effectivement été portés à la connaissance du groupement, de sorte qu'une atteinte excessive est portée à la liberté d'association ;

S'INDIGNE de la reprise d'une disposition de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, notamment en ce qu'elle vise à faciliter l'expulsion des étrangers ayant des liens d'attachement familiaux forts avec la France, compromettant ainsi le droit à une vie privée et familiale, et en ce qu'elle nourrit l'amalgame entre étrangers et auteurs d'infractions à caractère terroriste ;

INSISTE, s'agissant du délit de détention d'images terroristes, sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a censuré, à trois reprises, des dispositifs similaires tels que la consultation habituelle de sites terroristes et le recel d'apologie du terrorisme en raison d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et de communication ;

S'ELEVE contre l'article 14 de la proposition de loi prévoyant l'automaticité de la peine complémentaire de bannissement des réseaux sociaux contraire aux principes constitutionnels d'individualisation et de proportionnalité de la peine ;

S'INQUIETE de certaines mesures proposées dont les conséquences dépassent le cas des auteurs d'infractions terroristes telles que la possibilité de révoquer un sursis probatoire et un suivi-socio-judiciaire d'un condamné « *lorsque son comportement manifeste qu'il ne respecte pas les principes de la République* », notion dont la définition apparaît aussi imprécise qu'imprévisible ;

DENONCE en conséquence la soumission de certaines catégories de justiciables à un droit d'exception qui multiplie les restrictions et privations de liberté pour des faits futurs et, par essence, incertains dont il est impossible de se défendre, en contradiction avec les principes essentiels de notre Etat de droit tels que le droit à la sûreté et à la présomption d'innocence ;

APPELLE par conséquent le législateur à la plus grande vigilance et au respect des droits et libertés constitutionnellement et conventionnellement garantis lors de l'examen de cette proposition de loi.

**

Fait à Paris, le 02 février 2024

Conseil national des barreaux

Résolution concernant la proposition de loi instituant des mesures judiciaires et de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste

Adoptée par l'Assemblée générale du 02 février 2024

⁸ Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.