

La nouvelle loi antiterroriste met la barre à droite

PAR LÉNAÏG BREDOUX ET AURÉLIE DELMAS
ARTICLE PUBLIÉ LE JEUDI 28 JUILLET 2016

La nouvelle prolongation de l'état d'urgence jeudi 21 juillet a donné lieu au vote d'une nouvelle loi antiterroriste passée quasi inaperçue. Une batterie de mesures demandées par la droite et refusées jusque-là par le gouvernement qui ont finalement été acceptées afin de maintenir une forme d'unité nationale.



L'Assemblée a validé une série de nouvelles mesures antiterroristes © Reuters

« Monsieur le garde des Sceaux, nous en sommes à la septième loi antiterroriste en trois ans et demi. » L'interpellation, signée Pierre Lellouche, date du 3 mars 2016. Les parlementaires débattent alors de la loi sur la procédure pénale élaborée après les attentats du 13-Novembre. **Alors que la polémique fait de nouveau rage avec l'assassinat du prêtre Hamel à Saint-Étienne-du-Rouvray**, ils en ont voté une nouvelle la semaine dernière : dans le cadre de la prolongation de l'état d'urgence et dans l'indifférence quasi générale, les députés et les sénateurs PS et LR ont adopté une batterie de mesures antiterroristes, pour partie refusées jusque-là par le gouvernement.

Plusieurs associations s'en sont émues (**lire notre article**), déplorant une loi votée dans la précipitation et sous le coup de l'émotion de l'attentat de Nice qui a fait 84 morts, un mois et demi seulement après la promulgation de la loi du 3 juin 2016 sur la procédure pénale. « *La gouvernance sous le coup de l'émotion et de la peur n'est pas tenable... Les magistrats, eux, ne prennent pas leurs décisions sous le coup de l'émotion et de la peur, c'est contraire à leur déontologie* »,

rappelle Pascale Loué Williaume, conseillère à la cour d'appel de Versailles et conseillère nationale de l'Union syndicale des magistrats (USM, majoritaire).

Très critique sur ces mesures, comme sur l'état d'urgence, le Syndicat de la magistrature (gauche) rappelle aussi que « *de nouvelles dispositions peuvent venir tous les huit jours* ». « *Déjà si on donnait davantage de moyens aux juges, aux fonctionnaires de police, etc., pour appliquer les précédentes* », soupire sa présidente Clarisse Taron. « *On a une nouvelle loi en 48 heures ! Tout cela relève d'une fuite en avant très inquiétante du pouvoir politique*, dénonce Florian Borg, le président du Syndicat des avocats de France (SAF). *Il faut prendre le temps de réfléchir, à la fois sur la réforme de nos services de renseignement et sur la prévention du terrorisme. Les mesures sécuritaires ne suffisent pas – on en a la démonstration aujourd'hui.* »



L'Assemblée a validé une série de nouvelles mesures antiterroristes © Reuters

Pour Adrienne Charmet, coordinatrice des campagnes de la Quadrature du Net, « *dans ces circonstances où l'émotion est très forte, le rouleau compresseur législatif nous empêche d'influer sur l'écriture de la loi* ». « *On a l'impression qu'il y a des listes de courses prêtes à être ressorties régulièrement* », déplore-t-elle, expliquant entamer dès à présent une réflexion sur les recours à envisager.

Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat et sénateur LR (Les Républicains, ex-UMP) de la Manche, tient à rappeler que l'adoption de ces mesures est « *le fruit d'un très long travail du Sénat* ». « *Il ne s'agit pas d'improvisation. Certaines propositions remontent à février 2015, et toutes les mesures qui ont été adoptées la semaine dernière avaient déjà été proposées. Le gouvernement a manifestement compris que nous ne pouvions pas nous*

priver d'un régime plus rigoureux d'application des peines. » Co-rapporteur du texte, le sénateur UDI Michel Mercier défend ce qu'il appelle un « régime dérogatoire pour lutter contre le terrorisme ». « On ne peut pas se dire en guerre et ne pas prendre de mesures de guerre. Si on veut garder l'état de droit, on est au pied du mur, il faut aller jusqu'au bout de ce qui est permis par les principes constitutionnels pour continuer à vivre ensemble », assène-t-il.

Les socialistes, eux, assument : ces mesures antiterroristes n'étaient pas prévues dans le projet de loi soumis par le gouvernement. Elles ont toutes été ajoutées dans le cadre des débats à l'Assemblée et au Sénat, la plupart du temps à la demande de l'opposition de droite. Surtout, certaines avaient été retoquées par le gouvernement lors des débats sur la loi du 3 juin. Mais c'était, cette fois, pour le PS, le prix à payer pour nouer un compromis permettant à la fois un vote rapide des deux assemblées, et le maintien d'une forme d'unité nationale.

« *Nous ne sommes pas revenus sur certains de nos principes, comme la rétention de sûreté,* défend le sénateur PS Jean-Pierre Sueur. *Mais nous avons fait des compromis. C'est un choix politique assumé.* » « *Nous voulions l'union après le drame de Nice. Et le compromis permet de rester dans l'État de droit, car c'est toujours le juge qui décide* », poursuit-il, malgré ses réserves sur certaines dispositions. Avant de promettre, à la suite de François Hollande, qu'il n'y aura plus, promis, juré, de nouvelle loi. « *Maintenant il faut agir dans le cadre de ce compromis* », insiste Sueur. Décryptage.

Suppression des aménagements de peine et des crédits de réduction de peine

C'est l'**article 8** de la loi du 21 juillet 2016 qui modifie le code de procédure pénale. Désormais les **personnes condamnées pour terrorisme** seront exclues de certaines mesures d'**aménagement de peine** comme le fractionnement d'une peine, la semi-liberté ou le placement à l'extérieur. Sont en revanche maintenues la libération sous contrainte, la surveillance électronique (le bracelet) et la permission de sortie.

Lors des débats sur la dernière loi antiterroriste, celle du 3 juin 2016, le gouvernement, appuyé par la majorité socialiste, avait pourtant combattu une série d'amendements allant en ce sens déposés notamment par l'opposition LR. « *Cela doit se faire dans le respect du principe d'individualisation des peines qui doit s'appliquer au stade de leur exécution,* expliquait alors le député PS Pascal Popelin, rapporteur de la loi du 3 juin et de celle du 21 juillet. *Voilà pourquoi j'émettrai un avis défavorable à l'adoption de tous les amendements tendant à supprimer automatiquement les aménagements de peines dont ces personnes peuvent faire l'objet – je dis bien supprimer "automatiquement".* » Il a manifestement changé d'avis depuis.

Les personnes condamnées pour terrorisme seront également désormais exclues des crédits de réduction de peine : **ces mesures, quasi automatiques, sont calculées** sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes, etc. Elles peuvent en revanche être annulées par le juge d'application des peines « *en cas de mauvaise conduite du condamné en détention* » ou de nouvelle condamnation.

À l'Assemblée, en mars dernier, le député Éric Ciotti avait présenté cette proposition. « *La déconstruction de la peine, l'aménagement automatique servent à masquer les défaillances matérielles, l'absence de places de détention en nombre suffisant. Le sujet est au cœur du dysfonctionnement de notre système judiciaire* », justifiait-il alors. Réponse du ministre de la justice Jean-Jacques Urvoas : « *Avis défavorable, parce que les magistrats antiterroristes, notamment, considèrent que le crédit de réduction de peine est un outil précieux.* » Lui aussi a donc changé d'avis.

De nombreux magistrats, mais aussi les surveillants de prison, considèrent qu'il faut des « carottes » pour que les détenus supportent l'emprisonnement et ne deviennent pas ingérables pendant leur période de détention. « *Ce n'est pas une question d'angélisme. Mais sans ces crédits de réduction de peine, on va en faire des gens intenable pendant et après la détention* », estime Clarisse Taron au Syndicat de la magistrature

(SM, gauche). « *Nous comprenons cette tentation du législateur, poursuit l'avocate générale à la cour d'appel de Besançon. Mais tout le monde sait que c'est contre-productif. Supprimer les aménagements de peine revient à ne faire que des sorties sèches de prison. Toutes les études prouvent qu'elles sont beaucoup plus génératrices de récidive que les sorties progressives avec un contrôle allégé au fur et à mesure.* »

« *Quand une personne est condamnée à une peine de tant d'années, et non à perpétuité, elle a vocation à sortir de prison et à retrouver une vie dans la société,* explique Pascale Loué Guillaume, conseillère à la cour d'appel de Versailles et conseillère nationale de l'Union syndicale des magistrats (USM, majoritaire). *En prison, des centres de déradicalisation ont également été mis en place. Quelle cohérence cela a-t-il avec la suppression des aménagements et des réductions de peine ? S'il faut isoler à vie ces personnes, dont acte. Mais si on veut être dans un processus de réinsertion, il faut des leviers pour éviter la récidive. S'il n'y a pas une lueur d'espoir de réduction de peine, les facultés de réinsertion sont moindres.* »

Des arguments « *pas du tout négligeables* », admet le sénateur LR Philippe Bas, « *mais dans la balance, il nous a paru plus important encore d'empêcher un criminel de nuire* », défend-il.

La vidéosurveillance dans les cellules

C'était une demande du ministre de la justice, après le débat lancé par Salah Abdeslam, le seul membre encore en vie du commando du 13-Novembre, actuellement détenu en France. Il avait saisi le tribunal administratif pour faire lever sa vidéosurveillance permanente, parlant d'une « *atteinte manifestement grave et illégale à sa vie privée* », **selon son avocat, Frank Berton**. Un avis que **n'a pas suivi** le tribunal administratif de Versailles. Mercredi 27 juillet, Salah Abdeslam **a saisi** le Conseil d'État.

La nouvelle loi autorise l'administration pénitentiaire à placer les cellules de certains détenus sous vidéosurveillance 24 h/24. Sauf qu'elle ne se limite

pas aux seules personnes détenues pour terrorisme mais à toutes celles en détention provisoire criminelle, placées à l'isolement...

Assignation à résidence de retour de Syrie

Là encore, le Parlement a changé d'avis en quelques semaines. La loi du 3 juin 2016 a ouvert la possibilité administrative d'assigner à résidence une personne de retour d'un théâtre d'opérations terroristes, comme la Syrie ou l'Irak, où est implanté l'État islamique (EI, ou Daech). Mais pour un mois maximum, le temps d'examiner sa dangerosité.

À l'Assemblée, la droite avait proposé de créer un délit spécifique – une demande refusée par le gouvernement. À défaut, plusieurs parlementaires avaient proposé une durée alternative de deux mois. Mais au Sénat, le PS et le gouvernement avaient défendu de la ramener à un mois. Avec un argument massue : celui du Conseil d'État. « *Dans son avis du 28 janvier 2016, le Conseil d'État a estimé que la durée maximale de l'assignation à résidence devait être limitée à un mois non renouvelable, avait expliqué le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve aux sénateurs. Cette durée d'un mois est nécessaire pour savoir si la personne est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale. Une durée plus longue serait difficilement justifiable et pourrait présenter un risque constitutionnel.* »

Mais quelques semaines plus tard, la loi du 21 juillet prévoit donc que l'assignation à résidence **puisse durer jusqu'à trois mois**.

« *Quelle que soit la durée, cette mesure est préoccupante pour les libertés publiques car il s'agit d'une mesure administrative. Dans ce cadre, il aurait mieux fallu créer un délit. Les choses auraient au moins été claires* », analyse Pascale Loué Guillaume à l'USM.

Les sénateurs LR n'ont « *pas renoncé à la création d'un délit spécifique* » car « *l'idée de la peine prononcée par un juge nous paraît devoir être appliquée* », abonde Philippe Bas qui souligne néanmoins la « *réaction positive* » qu'a eue le gouvernement en créant une assignation spécifique.

Détention provisoire pour les mineurs et aggravation des peines

Jusque-là, les mineurs de plus de 16 ans ne pouvaient pas être maintenus en détention provisoire **plus de deux ans**. Ce sera désormais trois pour les faits de terrorisme. « *C'est un amendement Molins* », explique le sénateur PS Jean-Pierre Sueur, en référence au procureur de la République de Paris François Molins, qui chapeaute de nombreux dossiers antiterroristes. Selon le parlementaire, le magistrat a expliqué que, dans plusieurs affaires où des mineurs sont impliqués, il lui est très difficile de déconnecter leur sort de celui des majeurs mis en cause dans la même affaire. Mais cette disposition « *pose un gros problème par rapport au droit des mineurs* », concède Sueur qui la juge en contradiction avec la politique pénale défendue par le PS.

Certaines peines pour terrorisme sont également alourdies, passant de vingt à trente ans, et de trente ans à la réclusion criminelle à perpétuité. « *Là encore, une loi est votée le 3 juin et un mois et demi après, on y revient encore. Cela interroge sur la cohérence du Parlement* », soupire Pascale Loué Guillaume à l'USM. « *J'entends qu'on puisse en avoir envie, estime Clarisse Taron (SM). Mais la prochaine fois, ce sera la perpétuité pour tout le monde... J'estime que cela a du sens de conserver une échelle des peines.* »

Double peine automatique pour les étrangers

Les étrangers condamnés pour terrorisme seront automatiquement expulsés, soit définitivement, soit pour dix ans, sauf si la justice motive un avis contraire. Jusque-là, la mesure faisait simplement partie de la palette des sanctions à disposition du juge, qu'il pouvait, ou non, décider d'utiliser. C'est donc le retour à la double peine, et au principe des peines planchers.

« *C'est une disposition que le Parlement avait supprimée sous Nicolas Sarkozy* », souligne la magistrate Pascale Loué Guillaume, qui rappelle qu'une grande part des auteurs des derniers attentats commis sur le sol français **ne sont pas étrangers ou binationaux, mais français**.

Là encore, il s'agit d'un amendement de la droite refusé en mars par le gouvernement. « *Depuis le début de cette législature, nous sommes attachés à l'individualisation des peines, qui est le corollaire du plein pouvoir de juridiction. Je fais donc confiance aux magistrats pour prononcer, lorsque c'est nécessaire, ce type de peine, en procédant à la juste appréciation de la personnalité de l'auteur en considération des circonstances de l'espèce* », avait alors expliqué le rapporteur PS Pascal Popelin. Le ministre de la justice Urvoas était du même avis.

Élargissement du recueil des données

L'article 15 de la loi du 21 juillet 2016 modifie le **code de la sécurité intérieure – art. L851-2 (V)** concernant le recueil en temps réel des données et amende la loi dite « Renseignement » **du 24 juillet 2015**. Jusqu'à présent, les services de renseignement avaient accès en direct et en temps réel aux connexions de certaines personnes identifiées par les services de renseignement comme représentant une menace.

Désormais, une personne « *susceptible d'être en lien avec une menace* » et même son « *entourage* » peuvent être surveillés en direct : données de connexion, recherches internet, localisation du téléphone... Une mesure qui inquiète particulièrement la Quadrature du Net, déjà hostile à la dernière loi sur le renseignement.



Des manifestants contre la loi sur le renseignement, le 4 mai 2015 à Paris © Reuters

Adrienne Charmet, coordinatrice des campagnes de l'association, rappelle qu'avec « *la massification des échanges sur Internet, une proportion énorme de la population peut être concernée* » par cette mesure. « *Il faut que les gens comprennent que cela ne concerne pas que les "méchants", met-elle en garde. On n'a aucune façon de savoir si on est dans le viseur ou pas. Je ne sais pas si j'ai des "menaces" dans mon entourage, ni si je suis moi-même une "menace", mettant ainsi en danger mon entourage.* »

Pour l'association, cette mesure n'est ni plus ni moins qu'une « intrusion dans l'intimité et la vie privée des individus ». Et si certains avancent qu'il n'y a pas de problèmes quand on n'a rien à cacher, Adrienne Charmet se montre pragmatique : « Quand on pointait le risque de surveillance de masse il y a un an, on nous répondait "on restera sur de la surveillance ciblée". Aujourd'hui, même si on sait que techniquement la France n'a pas les moyens de surveiller 65 millions de personnes, la possibilité de le faire a quasiment été inscrite dans la loi. »

Mais pour le sénateur Michel Mercier, la mesure est encadrée: « Il y a une extension du contrôle, on l'a voulu. Mais la loi n'autorise pas un bloc de personnes à être suivies, il faudra une autorisation individuelle et le contrôle d'un juge administratif ».

« Partage » d'informations par les services et plus « échange »

L'article 17 de la loi adoptée la semaine dernière remplace notamment un terme de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure. « Les services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 et les services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 peuvent partager toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions », stipule désormais le texte qui parlait jusque-là d'« échanger » les informations. Un

changement mineur qui pourrait toutefois apparaître comme une porte ouverte vers un fichier central des données, partagé entre les différents services de renseignement. « Jusqu'à aujourd'hui, même si de nombreuses administrations ont accès aux données, tous les services n'ont pas forcément accès à tout et ils veulent peut-être se laisser la possibilité d'accéder à ce type de fichier », décrypte Adrienne Charmet. Pas de révolution en vue pour la Quadrature du Net selon qui « le vrai problème est plutôt l'ampleur du fichage et le fait qu'une fois qu'on rentre dans ces fichiers, on n'en sort pas ».

Refusant de parler de « fichier », le sénateur Michel Mercier explique toutefois que « les services doivent avoir accès aux mêmes informations. Ce terme de "partage" souligne l'importance de créer une nouvelle culture » du renseignement.

Faciliter l'armement des policiers municipaux

Ils peuvent l'être sans condition. Jusque-là, la loi précisait « lorsque la nature de leurs interventions et les circonstances le justifient ».

CSA

Il est chargé d'élaborer un code de bonne conduite pour la couverture audiovisuelle des actes terroristes, en plein débat sur la diffusion des photos et des noms des terroristes ainsi que sur les images des attentats.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 28 501,20€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Gérard Cicurel, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 28 501,20€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.