



N° 2468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI,

*visant à **renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des
risques d'attentat,***

PAR M. CHARLES RODWELL

Député

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	11
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 229-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Injonction d'examen psychiatrique.....	11
<i>Article 2</i> (art. 706-25-23 à 706-25-25 [nouveaux] du code de procédure pénale) : Rétention de sûreté terroriste.....	21
<i>Article 3</i> : (706-25-16 du code de procédure pénale) Extension du champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion	31
<i>Article 4</i> (art. L. 3211-11-1, L. 3211-12-7, L. 3212-5 et L. 3212-9 du code de la santé publique) : Amélioration de l'information des préfets et des services de renseignement dans le cadre ou à l'issue d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement	34
<i>Article 5</i> (art. L. 228-2, L. 228-4, L. 228-5 et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure) : Instauration d'un sursis à exécution applicable aux jugements annulant le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance et création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation de documents saisis lors d'une visite domiciliaire	40
<i>Article 6</i> (art. 60 et 61-3-1 du code civil, art. 706-53-8 706-25-10 et 706-25-12 du code de procédure pénale) : Encadrement de la procédure de changement de nom à l'état civil	48
<i>Article 7</i> (art. L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Rétablissement de la base légale permettant le maintien en rétention administrative pendant 210 jours des étrangers condamnés pour des infractions à caractère terroriste	55
<i>Article 8</i> (art. L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Extension du régime dérogatoire de rétention administrative aux étrangers dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés	63
<i>Article 8 bis (nouveau)</i> (art. L. 741-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Réitération du placement en rétention administrative sur le fondement d'une même décision d'éloignement.....	68
<i>Article 9</i> : Compensation des charges pour l'État et les organismes de sécurité sociale	71
ANNEXES.....	73
PRÉSENTATION DES ANNEXES.....	73

ANNEXE 1 : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 409914 DU 25 SEPTEMBRE 2025 SUR LA MINUTE	75
ANNEXE 2 : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 410295 DU 18 DÉCEMBRE 2025 PORTANT SUR DES AMENDEMENTS VISANT À REMÉDIER À LA CENSURE, PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉTENTION	93
COMPTE RENDU DES DÉBATS	103
PERSONNES ENTENDUES	163

MESDAMES, MESSIEURS,

Le dépôt d'une proposition de loi est motivé par des faits. Certains les qualifieront de « *faits divers* » pour en diminuer la portée. Derrière ces faits, pourtant, ce sont des vies humaines sacrifiées qui se dessinent. La vie de Philippine Le Noir de Carlan, originaire de Montigny-le-Bretonneux, assassinée à dix-neuf ans en septembre 2024 par un ressortissant marocain faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), déjà condamné pour viol, et libéré du centre de rétention administrative (CRA) où il était retenu quelques jours avant la réception du laissez-passer consulaire qui aurait dû permettre son éloignement du territoire français. La vie de Lino Sousa Loureiro, tué à Mulhouse le 22 février 2025, par un terroriste algérien, entré illégalement sur le territoire français, incarcéré pour apologie du terrorisme, faisant également l'objet d'une OQTF mais libéré au bout de 90 jours du CRA où il n'était pas possible, en l'état actuel du droit, de le retenir plus longtemps. La vie du jeune Collin, mort sous les coups de couteaux d'un individu connu de la justice pour son islamisme radical et ses troubles psychiatriques, sur le pont de Bir-Hakeim, à Paris, en décembre 2023. La vie de Stéphanie Monfermé, policière poignardée en avril 2021 au commissariat de Rambouillet par un individu radicalisé en ligne et souffrant de graves troubles psychiatriques.

La proposition de loi qui vous est présentée porte des dispositifs destinés à éviter que de tels drames se reproduisent. Elle a pour objectif d'adapter le droit aux nouveaux profils terroristes, qui connaissent de plus en plus fréquemment une radicalisation en ligne et des troubles psychiatriques. Depuis 2023, sur les 43 individus impliqués dans des projets d'attentats djihadistes en France, 10 d'entre eux présentaient des troubles psychiatriques, dont deux des quatre auteurs d'attentats mortels⁽¹⁾. Elle tire, par ailleurs, les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel⁽²⁾ des articles 1^{er} et 2, ainsi que du 3^o de l'article 4 de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.

Loin d'avoir été déposée sous le seul coup de l'émotion, elle est le fruit d'un travail de longue haleine, mené par des parlementaires dont M. Michel Barnier et votre rapporteur, en collaboration étroite avec les services du ministère de l'Intérieur et le Conseil d'État.

(1) Source : éléments transmis par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur à votre rapporteur.

(2) CC, décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025

Il s'agissait pour les auteurs de ce texte d'identifier avec la plus grande précision les angles morts du droit existant qui avaient permis la survenue de tels drames pour proposer des dispositifs circonscrits, efficaces et pleinement respectueux des exigences constitutionnelles, afin de combler ces lacunes.

L'importance des sujets abordés et la nécessité de concilier parfaitement la prévention des atteintes à l'ordre public, d'une part, et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, d'autre part, dont notamment la liberté de consentir aux soins et celle d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale, rendaient indispensable un travail juridique approfondi avec le Conseil d'État, en amont du dépôt de cette proposition de loi. La proposition de loi présentée à la commission des lois a fait l'objet d'une première version, déposée sous le numéro 1719, sur laquelle le Conseil d'État a été saisi par le Gouvernement. Par souci de transparence, votre rapporteur a souhaité que cet avis, qui n'a pas été publié, figure en annexe du présent rapport. En outre, le Gouvernement a saisi le Conseil d'État de plusieurs dispositifs relatifs à la rétention en CRA qui ont été repris pour partie dans le texte finalement déposé. L'avis du Conseil d'État sur ces dispositifs figure également en annexe. La proposition de loi n° 2180 sur laquelle porte l'examen de la commission des lois est le résultat de l'ensemble de ces travaux préalables. La rédaction tient pleinement compte de l'analyse et des recommandations du Conseil d'État.

Cette proposition de loi est ainsi caractérisée par la recherche d'un équilibre.

Un équilibre juridique, d'abord, qui est celui de la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel rappelle, en effet, en des termes très clairs que « *l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » ⁽¹⁾ de même que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ⁽²⁾. Il incombe ainsi « *au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties* » ⁽³⁾.

Cet équilibre juridique doit permettre de trouver, au sein de la commission des lois, puis dans l'hémicycle, un équilibre politique fondé sur la responsabilité et l'efficacité. À ceux qui voudront affaiblir les dispositifs proposés, il faut rappeler leur nécessité mais aussi les garanties très fortes qui y sont associées. À ceux qui, au contraire, voudront, par calcul politique, déséquilibrer ce texte, travaillé en lien étroit avec les services de l'État et le Conseil d'État pour en garantir l'efficacité et la sécurité juridique, on ne peut que répondre que cette démarche exposerait la loi à un

(1) CC, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>.

(2) *Idem*.

(3) *Idem*.

risque de censure constitutionnelle et priverait ainsi les services du ministère de l'Intérieur d'outils dont ils ont impérieusement besoin.

Les différents articles de cette proposition, tous destinés à assurer la sécurité des Français, peuvent être classés en trois catégories.

Il s'agit, en premier lieu, avec les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 de parfaire l'arsenal anti-terroriste en permettant notamment une meilleure prise en charge des profils dits « hybrides » correspondant à des personnes radicalisées, d'une part, et atteints de graves troubles psychiatriques d'autre part.

L'article 1^{er} constitue à cet égard une disposition décrite de manière imagée par la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), Mme Pascale Léglise, comme « un dispositif de minuit moins cinq » – c'est-à-dire permettant d'agir juste avant un passage à l'acte qui surviendrait à minuit. Il permet au préfet, sur avis d'un psychiatre et dans le cadre d'une procédure respectueuse des libertés constitutionnellement garanties, de contraindre un individu atteint de troubles psychiatriques et adhérant à une idéologie terroriste mais n'ayant commis encore aucun trouble à l'ordre public, à se soumettre à un examen psychiatrique. Cette disposition, qui améliore le dispositif de sécurité actuel constitue également une avancée au bénéfice de la personne concernée et des libertés publiques : les services du ministère de l'Intérieur sont aujourd'hui trop souvent contraints de prendre à l'encontre de ces profils dangereux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) dépourvues d'une dimension de soins qui serait pourtant nécessaires pour la bonne prise en charge de ces profils. **L'article 2**, dans la même logique de prise en charge des personnes présentant des troubles psychiatriques et une menace terroriste, crée une rétention de sûreté terroriste reprenant l'ensemble des garanties sur lesquelles le Conseil constitutionnel s'était fondé, en 2008, pour juger la rétention de sûreté conforme à la Constitution. Cette rétention de sûreté terroriste pourrait ainsi trouver à s'appliquer, à titre exceptionnel, aux criminels condamnés à une peine de réclusion d'au moins quinze ans pour des crimes terroristes d'atteinte aux personnes, lorsqu'ils demeurent, à l'issue de leur peine, d'une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très forte de récidive du fait d'une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes terroristes et d'un trouble grave de la personnalité. **L'article 3** propose d'élargir le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion afin qu'elle puisse être mise à profit pour assurer le suivi et la réinsertion de criminels de droit commun radicalisés en prison. **L'article 4**, enfin, améliore l'information des préfets ainsi que des services de renseignement, dans le cadre des mesures de soins psychiatriques sans consentement, en particulier lorsqu'elles sont prises sur décision du directeur de l'établissement de soins, à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent.

En deuxième lieu, la présente proposition de loi comprend deux articles destinés à renforcer l'efficacité des dispositifs de prévention et de lutte contre le

terrorisme, en améliorant notamment les outils de suivi et de surveillance des personnes susceptibles de passer à l'acte sur le territoire national.

L'article 5 de la proposition de loi répond à une difficulté concrète rencontrée par les services de l'État dans le contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), créées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dite loi « SILT ». En premier lieu, le texte permet au ministre de l'intérieur, lorsqu'il forme un appel contre un jugement annulant le renouvellement d'une MICAS, de solliciter un sursis à exécution de ce jugement, soumis à l'appréciation du juge. Ce sursis est strictement encadré : il est limité au temps nécessaire à son examen et ne peut en aucun cas excéder soixante-douze heures. Il s'agit donc d'un mécanisme de continuité de l'action administrative, proportionné, temporaire et placé sous le contrôle du juge. En second lieu, l'article 5 ouvre une voie d'appel à l'autorité administrative lorsque le juge des libertés et de la détention refuse l'autorisation d'exploiter les documents ou données saisis lors d'une visite administrative aux fins de prévention de la commission d'actes terroristes. L'absence de voie d'appel dans ces situations créait une asymétrie difficilement justifiable, en privant l'administration de tout recours sur des décisions aux conséquences opérationnelles majeures.

L'article 6 de la proposition de loi répond à un enjeu de sécurité et de cohérence de l'état civil, en visant à prévenir les stratégies de dissimulation d'identité et les situations d'identités multiples. Il ne remet nullement en cause le droit de chacun à voir son état civil évoluer, qui a connu d'importantes avancées grâce à la loi « Vignal » mais il encadre plus strictement l'usage des procédures simplifiées lorsqu'elles peuvent être détournées à des fins frauduleuses. Le texte réserve le recours à la procédure de changement de nom aux personnes dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français. Lorsque l'acte de naissance est étranger, il impose que le prénom ou le nom qui fait l'objet de la demande soit strictement identique à celui figurant sur cet acte, afin d'éviter les discordances entre les registres français et étrangers.

En dernier lieu, la présente proposition de loi comprend deux articles destinés à consolider le cadre juridique de la rétention administrative des étrangers auteurs de crimes ou de délits, notamment à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025 sur la loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.

L'article 7 de la proposition de loi a un objectif clair et circonscrit : rétablir une base légale aujourd'hui manquante, indispensable au maintien en rétention administrative, jusqu'à 210 jours, d'étrangers condamnés pour des faits de terrorisme. Cette base légale, qui était en vigueur depuis la loi « Asile et Immigration » du 10 septembre 2018, a en effet été supprimée par « ricochet » à la suite de la censure de certaines dispositions de la loi « Eustache-Brinio » le

7 août 2025. Ce défaut de base légale a déjà eu des conséquences immédiates et lourdes : selon le ministère de l'Intérieur, cinq personnes relevant de ce profil ont dû être remises en liberté depuis la décision du Conseil constitutionnel, et plusieurs autres individus actuellement placés en rétention se trouvent dans une situation similaire et pourraient être libérés dans les prochaines semaines.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025, l'administration s'est ainsi trouvée privée de tout fondement juridique pour prolonger la rétention de personnes pourtant frappées d'une interdiction du territoire ou d'une décision d'expulsion en raison d'activités terroristes pénalement établies alors même que la constitutionnalité de ces dispositions n'était pas en cause.

Enfin, **l'article 8** permet d'étendre la durée maximale de rétention à 210 jours pour des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et condamnés définitivement pour des faits graves d'atteinte aux personnes, lorsque leur comportement constitue une menace actuelle et particulièrement grave pour l'ordre public. Compte tenu des garanties prévues par le texte, qui seront complétées par certains ajustements que le rapporteur proposera par voie d'amendement, le Conseil d'État a confirmé que le dispositif proposé à l'article 8 ne se heurtait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 229-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Injonction d'examen psychiatrique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 1^{er} autorise le préfet à enjoindre une personne de se soumettre à un examen psychiatrique. Cette injonction d'examen psychiatrique ne peut être mise en œuvre que pour prévenir la commission d'actes de terrorisme et à la double condition qu'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne est susceptible de compromettre la sûreté des personnes ou constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics du fait de son adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie du terrorisme s'accompagnant de troubles mentaux. À l'issue cet examen, le psychiatre produit un certificat médical qui peut fonder une admission sur décision du préfet en soins psychiatriques sans consentement, comme le prévoit déjà l'article L. 3213-1 du code de la santé publique, lorsqu'il y est fait état de troubles mentaux compromettant la sûreté des personnes ou portant gravement atteinte à l'ordre et à la sécurité publics.

Afin de garantir la sécurité de l'ensemble des agents de l'État et professionnels impliqués dans cette procédure, cet article étend, en outre, l'anonymat des auteurs de décisions administratives relatives à la prévention d'actes de terrorisme, au trafic de stupéfiants ou aux actes d'ingérence aux avis administratifs pris dans les mêmes domaines.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique qui encadrent la procédure d'admission et de maintien en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État n'ont pas été modifiés depuis leur rétablissement par l'article 10 de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge ⁽¹⁾.

(1) Les articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique avaient, en effet, faits l'objet d'une censure d'une Conseil constitutionnel dans leur version issue de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits

➤ Position de la Commission

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté, outre plusieurs rédactionnels, deux amendements :

– un CL78 pour prévoir que la liste des psychiatres pouvant être consultés par une personne faisant l'objet d'une injonction d'examen psychiatrique soit établie par la cour d'appel dans le ressort de laquelle réside cette personne

– un CL56 pour garantir que l'admission en soins psychiatriques sans consentement d'une personne n'ayant pas donné suite dans les délais impartis à l'injonction du préfet ne puisse être autorisée par le juge judiciaire que lorsque l'avis médical initial fait état de troubles psychiatriques suffisamment caractérisés.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PROCÉDURE ACTUELLE D'ADMISSION POUR SOINS SUR DÉCISION DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT (SDRE)

Le code de la santé publique (CSP) prévoit deux procédures d'admission en soins psychiatriques sans le consentement du patient qui ne peuvent être prodigués que par les établissements chargés d'une mission de service public, désignés par les agences régionales de santé après avis du préfet :

- les soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement (SDDE ⁽¹⁾) qui peuvent être mis en œuvre, lorsque la personne n'est pas en état de consentir aux soins, en présence de troubles mentaux imposant des soins immédiats et une surveillance médicale constante ou régulière. Deux certificats médicaux viennent établir que ces conditions sont réunies. La prise en charge peut être demandée par un proche agissant dans l'intérêt de la personne atteinte de ces troubles ou, à défaut, en cas de péril imminent pour la santé de la personne (*voir aussi le commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi*);
- les soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État (SDRE) qui font plus particulièrement l'objet des développements ci-dessous.

Les articles L. 3213-1 à L. 3213-12 du CSP prévoient, en effet, la possibilité d'admettre en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État les personnes dont les troubles mentaux nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public.

La procédure s'articule selon les étapes suivantes :

et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge (CC, décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011).

(1) Cette admission, sans consentement, en soins psychiatriques est régie par les articles. L. 3212-1 à L. 3212-12 du CSP.

1° un certificat médical circonstancié est établi par un psychiatre extérieur à l'établissement d'accueil ;

2° l'admission est prononcée par un arrêté préfectoral motivé et circonstancié qui désigne l'établissement chargé d'assurer la prise en charge de la personne malade ;

3° la personne fait l'objet d'une période d'observation et de soins initiale sous la forme d'une hospitalisation complète. Deux certificats médicaux sont successivement réalisés :

- a) dans les vingt-quatre heures suivant l'admission, un examen somatique complet est effectué par un médecin et un psychiatre de l'établissement d'accueil établit un certificat médical constatant son état mental et confirmant ou infirmant la nécessité de maintenir les soins psychiatriques.
- b) dans les soixante-douze heures suivant l'admission, un nouveau certificat médical est établi dans les mêmes conditions.

4° Lorsque ces certificats médicaux ont conclu à la nécessité de maintenir les soins psychiatriques, le psychiatre propose la forme de prise en charge qu'il préconise et la motive au regard de l'état de santé du patient et de l'expression de ses troubles mentaux.

5° Les deux certificats médicaux et les propositions de prise en charge sont, sans délai, transmis au préfet et à la commission départementale des soins psychiatriques par le directeur de l'établissement d'accueil.

6° Dans un délai de trois jours francs suivant la réception du second certificat médical le préfet décide de la forme de prise en charge prévue en tenant compte de la proposition établie par le psychiatre et des exigences liées à la sûreté des personnes et au maintien de l'ordre public. Dans l'attente de cette décision, la personne malade est prise en charge en hospitalisation complète.

7° La personne malade doit être réexaminée par un psychiatre de l'établissement afin de s'assurer que le maintien en soins et la forme de prise en charge demeurent adaptés. Ce réexamen médical a lieu dans le mois qui suit l'admission en soins psychiatriques, puis au moins tous les mois. Si l'examen du patient n'est pas possible, le psychiatre de l'établissement établit un avis médical sur le fondement du dossier médical du patient. Ces documents sont adressés sans délai au préfet et à la commission départementale des soins psychiatriques.

8° Dans les trois derniers jours du premier mois suivant la décision d'admission en soins psychiatriques, le préfet peut prononcer, sur le fondement du certificat médical ou de l'avis médical, le maintien de la mesure de soins pour une nouvelle durée de trois mois. Au-delà de cette durée, la

mesure de soins peut être maintenue par le préfet pour des périodes maximales de six mois renouvelables selon les mêmes modalités.

La procédure en cas de danger imminent pour la sécurité des personnes

En cas de danger imminent pour la sécurité des personnes et sur le fondement d'un avis médical, le maire et, à Paris, les commissaires de police peuvent prendre toutes les mesures provisoires nécessaires à l'égard de personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes ⁽¹⁾. Dans ce cadre, ils sont tenus d'en référer dans les 24 heures au représentant de l'État dans le département qui statue sans délai et prononce, s'il y a lieu, un arrêté d'admission en soins psychiatriques tel que prévu à l'article L. 3213-1 du CSP (voir *supra*). En l'absence de confirmation de ces mesures par le préfet, celles-ci deviennent caduques au terme d'une durée de 48 heures.

Les articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1 du CSP garantissent le droit au recours des personnes faisant l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement :

- le juge judiciaire peut être saisi, à tout moment, aux fins d'ordonner la mainlevée immédiate de la mesure. Des délais spécifiques sont prévus en cas de saisines relatives à des mesures de contention ou d'isolement. La saisine peut être formée par la personne faisant l'objet des soins, les titulaires de l'autorité parentale ou le tuteur si la personne est mineure, la personne chargée d'une mesure de protection juridique relative à la personne faisant l'objet des soins, son conjoint, son concubin ou la personne avec laquelle elle est liée par un pacte civil de solidarité, la personne qui a formulé la demande de soins, un parent ou une personne susceptible d'agir dans l'intérêt de la personne faisant l'objet des soins ou le procureur de la République. Le juge peut également, à tout moment, se saisir d'office ;
- lorsque la mesure est demandée par le préfet et qu'elle prend la forme d'une hospitalisation complète, elle ne peut se poursuivre sans que le juge judiciaire saisi par le préfet ne se soit prononcé :

1° avant l'expiration d'un délai de douze jours à compter de l'admission (le juge devant être saisi dans un délai de huit jours à compter de cette admission) ;

2° de même avant l'expiration d'un délai de douze jours à compter d'une décision modifiant la forme de la prise en charge du patient et procédant à son hospitalisation complète (même délai de saisine que dans le cas précédent) ;

3° avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la décision d'hospitalisation complète (le juge est alors saisi quinze jours au moins avant l'expiration de ce délai de six mois).

(1) Art. L. 3213-2 du code de la santé publique.

B. LES GARANTIES ENTOURANT LES VISITES ET SAISIES PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA LOI « SILT »

Les garanties prévues à l'article 1^{er} lorsque la personne ne s'est pas conformée à l'obligation d'examen psychiatrique et doit être présentée sous contrainte au psychiatre s'inspirent des dispositions relatives aux visites et saisies autorisées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « SILT ». Ces procédures sont encadrées par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Leur conformité aux exigences constitutionnelles a été confirmée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ au regard, notamment, des éléments suivants :

- elles ne peuvent être autorisées qu'aux seuls fins de prévention de la commission d'actes de terrorisme ;
- elles sont soumises à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention (JLD) ;
- elles doivent être réalisées en présence de l'occupant.

Les conditions cumulatives devant être réunies pour le prononcé d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) (*voir infra le commentaire de l'article 5 de la proposition de loi*) sont également retenues dans le cadre des visites et saisies.

Le premier alinéa de l'article L. 229-1 du CSI prévoit que le préfet peut requérir la visite d'« *un lieu ainsi que la saisie des documents, objets ou données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ».

Dans le cas des visites et saisies, le Conseil constitutionnel, dans le commentaire ⁽²⁾ de sa décision précitée, souligne que « l'article L. 229-1 se contente de faire référence à « un lieu » pour permettre une visite en application des dispositions contestées. La mesure est donc susceptible de se dérouler non seulement au domicile de la personne ciblée, mais aussi en tout autre lieu fréquenté par celle-

(1) Conseil constitutionnel, 29 mars 2018, n° 2017-695-QPC, M. Rouchdi B. et autre.

(2) Le commentaire est consultable en ligne : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017695qpc/2017695qpc_ccc.pdf

ci dès lors qu'elle entretient des relations avec d'autres personnes appartenant à une mouvance terroriste ou qu'elle manifeste des velléités en ce sens. Seuls sont exclus du périmètre des perquisitions certains lieux « protégés », qui sont affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles des personnes en cause ».

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article L. 229-2 du CSI précise que la visite ne peut être commencée ni avant six heures du matin ni après vingt-et-une heures le soir. Une dérogation permet néanmoins la conduite d'une visite nocturne sur autorisation expresse, écrite et motivée du JLD, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération.

C. LE PRINCIPE D'IDENTIFICATION DE L'AUTEUR D'UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE

L'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que toute décision prise par l'administration comporte la signature de son auteur. Cette signature est complétée par la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité du signataire.

Une exception, prévue par le second alinéa du même article, permet néanmoins de garantir l'anonymat des signataires de décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme, du trafic de stupéfiants ou des actes d'ingérence.

Dans ce cas, l'administration conserve l'original de la décision signée (faisant apparaître l'identité du signataire) et fait parvenir au destinataire une simple ampliation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'INJONCTION D'EXAMEN PSYCHIATRIQUE

1° La première phase de la mesure d'injonction d'examen psychiatrique

Les alinéas 4 à 19 (II) de l'article 1^{er} de la proposition de loi insèrent au sein du titre II du livre II du CSI un nouveau chapitre IX *bis* créant une procédure d'injonction d'examen psychiatrique pouvant être prononcée par le préfet.

Cette procédure permet au préfet de département ou au préfet de police d'enjoindre à une personne de se soumettre à un examen psychiatrique lorsque plusieurs conditions cumulatives, précisément énoncées par l'alinéa 6, sont réunies ⁽¹⁾ :

(1) La proposition de loi n° 2180 tient ainsi compte des remarques formulées par le Conseil d'État au point 15 de son avis n° 409914 sur la PPL n° 1719 (voir ANNEXE).

- Cette injonction ne peut être prononcée qu’aux seules fins de prévenir la commission d’actes de terrorisme ;
- Le comportement de l’individu constitue une menace grave pour l’ordre et la sécurité publics
 - a) à raison de son adhésion à des théories incitant ou faisant l’apologie d’actes de terrorisme
 - b) et d’agissements susceptibles d’être en tout ou partie liés à des troubles mentaux identifiés par l’avis d’un psychiatre.

Cet avis psychiatrique se fonde, comme le rappelle le Conseil d’État dans son avis n° 409914 (*voir annexes*) sur la présente proposition de loi, sur l’ensemble des « *données disponibles concernant la personne* ».

L’examen doit avoir lieu dans un délai fixé par l’arrêté mais qui ne peut être inférieur à quinze jours (sauf urgence dûment justifiée). Le psychiatre chargé de l’examen est choisi par la personne concernée elle-même sur une liste établie par le conseil départemental de l’ordre des médecins. L’intéressé ne doit pas être ou avoir été le patient du psychiatre ainsi choisi au cours des dix dernières années. Dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification, la personne peut demander l’annulation de la décision au juge administratif. Il est statué dans un délai de soixante-douze heures sur la légalité de la décision.

Le Conseil d’État a considéré, dans son avis précité, que cette « *première phase du dispositif ne méconnaîtrait pas les principes conventionnels et constitutionnels (...)* » que sont l’exigence de consentement aux soins⁽¹⁾, la liberté d’aller et de venir, composante de la liberté personnelle, et le droit au respect de la vie privée protégé par l’article 2 de la Déclaration de 1789.

(1) L’exigence de consentement au soin est mentionnée à l’article L. 1111-4 du code de la santé publique (« aucun acte médical, ni aucun traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne ») et relève de la liberté personnelle (CC, décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017). La Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) protège au titre de l’article 8 de la convention européenne des droits de l’homme le droit de refuser tout traitement psychiatrique médicamenteux et le droit à l’intégrité physique tout en reconnaissant la possibilité d’administrer des soins sans consentement pour protéger le patient ou autrui (notamment : CEDH, n° 34806/04 du 3 juillet 2012, affaire c. Finlande).

Agir face aux profils hybrides : un dispositif d'injonction d'examen psychiatrique adapté à des situations imparfaitement saisies par le droit en vigueur

Le dispositif proposé par l'article 1^{er} permet de compléter les outils de police administrative à la disposition des préfets pour faire face à des menaces terroristes portées par des individus au profil hybride, souffrant de troubles mentaux d'une part et radicalisés, parfois de manière solitaire, d'autre part ⁽¹⁾.

Il s'agit notamment de répondre, dans le respect des libertés individuelles, à des situations ne remplissant pas ou imparfaitement les conditions de mise en œuvre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), ni celles d'une procédure de SDRE.

Pour mémoire :

– les MICAS peuvent être mises en œuvre dans des situations dans lesquelles la commission d'actes de terrorisme est à craindre et visent des profils en partie similaires à ceux qui pourraient être concernés par l'injonction puisqu'il s'agit de personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Les MICAS exigent cependant un élément matériel que ne retient pas l'injonction d'examen psychiatrique : le fait soit d'entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations terroristes, soit de soutenir ou de diffuser des thèses incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme. Elles ne peuvent, par ailleurs, excéder une durée cumulée de douze mois ⁽²⁾. Elles ne comportent, enfin, aucune dimension de soins psychiatriques.

– la procédure de SDRE (*voir supra*) répond, comme l'injonction d'examen psychiatrique, à un double objectif de soins et de préservation de l'ordre public. Cependant, cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'à la double condition que la personne nécessite des soins du fait de troubles mentaux et que ces troubles compromettent la sûreté des personnes ou portent gravement atteinte à l'ordre public. La procédure exige donc, pour être mise en œuvre, une forme de « passage à l'acte ».

L'injonction d'examen psychiatrique permettrait d'agir dans le cas d'individus susceptibles de commettre un acte terroriste et souffrant de troubles psychiatriques avant qu'ils ne commettent des troubles à l'ordre public.

La mesure présente donc une double finalité de protection de la santé ⁽³⁾ et de prévention des atteintes à l'ordre public. Comme le soulignait en audition Mme Pascale Léglise, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur, l'injonction d'examen psychiatrique ne comble pas seulement une lacune du droit actuel en matière de sécurité : elle permet de traiter plus justement, pour leur propre bénéfice, des individus dangereux qui font parfois actuellement l'objet d'une entrave au moyen d'une MICAS, faute d'un dispositif plus adapté, alors même que leur état nécessite avant tout la mise en œuvre de soins.

(1) Sur la question de la radicalisation de personnes souffrant de troubles mentaux, voir par exemple, « Psychiatrie et radicalisation. Rapport du groupe de travail de la Fédération française de psychiatrie », janvier 2020, consultable en ligne : <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/07/FFP-rapport-Psychiatrie-et-Radicalisation-Janvier2020-valide%CC%81-MB-26022020.pdf>. Voir aussi les actes des États généraux psy sur la radicalisation qui ont eu lieu à Paris, en novembre 2018.

(2) Sur les MICAS, voir aussi l'état du droit du commentaire de l'article 5 de la présente proposition de loi infra.

(3) Cet objectif à valeur constitutionnelle est garanti par le préambule de la Constitution de 1946 (CC, décision n° 2023-367 QOC du 14 février 2014).

2° La deuxième phase de la mesure : l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement pour réaliser l'examen psychiatrique

Le présent article prévoit également, aux alinéas 10 à 17, le cas dans lequel la personne refuse de se soumettre à cette injonction ⁽¹⁾. Le recours à la contrainte s'accompagne alors de garanties au regard de son caractère potentiellement attentatoire à la liberté individuelle : la procédure est entièrement soumise à l'autorisation, puis placée sous le contrôle du juge judiciaire, le droit au recours effectif est pleinement assuré tandis que la durée de la privation de liberté est strictement limitée et sa finalité précisément définie.

Le juge judiciaire saisi par le préfet peut ainsi autoriser ce dernier, par une ordonnance écrite et motivée, à prononcer l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement. Cette admission ne peut excéder vingt-quatre heures. Elle n'est autorisée qu'à la seule fin de conduire l'examen psychiatrique prescrit.

Par la même ordonnance, le juge judiciaire peut autoriser le préfet à requérir les services de police ou les unités de gendarmerie aux fins d'exécution de la décision d'admission provisoire. Dans ce cas, l'ordonnance mentionne l'adresse des lieux dans lesquels les opérations peuvent être effectuées, ainsi que la faculté pour l'occupant des lieux de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations ainsi autorisées.

Les conditions encadrant ces opérations s'inspirent de celles qui régissent les visites domiciliaires et saisies (*voir supra*). Elles ne peuvent ainsi avoir lieu entre 21 heures et 6 heures du matin. Elles ne peuvent, à peine de nullité, avoir un autre objet que l'exécution de la décision d'admission provisoire en soins psychiatriques visée dans la décision du magistrat du siège du tribunal judiciaire. Elles ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes ni les domiciles des personnes concernées. Elles font l'objet d'un procès-verbal.

L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. Cet appel n'est pas suspensif et les déclarations d'appel manifestement irrecevables peuvent être rejetées sans convocation des parties.

Au terme de l'examen psychiatrique conduit à la demande du préfet, un certificat médical doit être produit. Si celui-ci fait apparaître que la personne concernée est atteinte de troubles mentaux compromettant la sûreté des personnes ou portant gravement atteinte à l'ordre et à la sécurité publics nécessitant des soins psychiatriques, le préfet de département ou de police peut prononcer son admission

(1) Alinéas 10 à 17 de l'article 1^{er} (soit IV de l'article L. 229-7 du code de la sécurité intérieure nouvellement créé).

en soins psychiatriques dans les conditions prévues à l'article L. 3213-1 du CSP (*voir état du droit supra*).

a. La signature des décisions et avis

Afin de garantir la sécurité de l'ensemble des agents de l'État et professionnels impliqués dans la procédure d'injonction d'examen psychiatrique, l'alinéas 1 à 3 (I) du présent article 1^{er} étendent par ailleurs la dérogation relative à l'anonymat des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme, du trafic de stupéfiants ou des actes d'ingérence aux avis pris sur le même fondement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement CL78 ⁽¹⁾ pour prévoir que la liste des psychiatres pouvant être consultés par une personne faisant l'objet d'une injonction d'examen psychiatrique soit établie non plus par le conseil départemental de l'ordre mais par la cour d'appel dans le ressort de laquelle réside cette personne.

Un amendement CL56 ⁽²⁾ du rapporteur a, en outre, été adopté par la Commission pour garantir que l'admission en soins psychiatriques sans consentement d'une personne n'ayant pas donné suite dans les délais impartis à l'injonction du préfet ne puisse être autorisée par le juge judiciaire que lorsque l'avis médical initial fait état de troubles psychiatriques suffisamment caractérisés. Il s'agissait de tenir compte de l'ensemble de l'analyse du Conseil d'État dans son avis rendu sur la proposition de loi n° 1719 (*voir avis en annexe*).

La Commission a, enfin, adopté six amendements rédactionnels également déposés par son rapporteur ⁽³⁾.

(1) L'amendement CL78 du rapporteur est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2180/CION_LOIS/CL78.pdf.

(2) L'amendement CL56 du rapporteur est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2180/CION_LOIS/CL56.pdf.

(3) Il s'agit des amendements [CL52](#), [CL53](#), [CL54](#), [CL55](#), [CL57](#) et [CL58](#).

*

* *

Article 2

(art. 706-25-23 à 706-25-25 [nouveaux] du code de procédure pénale)

Rétention de sûreté terroriste

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 2 crée une mesure de rétention de sûreté terroriste calquée sur la rétention de sûreté régie par le chapitre III du titre XIX du livre IV du code de procédure pénale ⁽¹⁾ . Cette nouvelle mesure peut trouver à s'appliquer, à titre exceptionnel, aux criminels condamnés à une peine de réclusion d'au moins quinze ans pour des crimes terroristes d'atteinte aux personnes, lorsqu'ils demeurent, à l'issue de leur peine, d'une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très forte de récidive du fait d'une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes terroristes et d'un trouble grave de la personnalité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La proposition de loi, déposée le 10 mars 2020, par Mme Yaël Braun-Pivet, instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, adoptée définitivement en juillet 2020, créait un dispositif de rétention de sûreté terroriste pouvant s'appliquer aux personnes condamnées pour certaines infractions terroristes à des peines de prison supérieures à cinq ans, ou à trois ans en cas de récidive, qui présenteraient, au terme de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme. Cette disposition, qui présente de notables différences avec l'article 2 de la proposition de loi, avait été censurée par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion que le Conseil constitutionnel a au contraire jugée conforme à la Constitution ⁽³⁾.

(1) La rétention de sûreté a été créée par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

(2) CC, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020805DC.htm>

(3) CC, décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021822DC.htm>. Voir aussi commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi infra.

➤ **Position de la commission**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement CL60 qui précise le champ d'application de l'article 2 ainsi que cinq amendements rédactionnels.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DE LA RÉTENTION DE SÛRETÉ

1. Les conditions de la mise en œuvre de la rétention de sûreté

Le régime de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté est défini par le chapitre III du titre XIX du livre IV du code de procédure pénale (CPP) qui comporte les articles 706-53-13 à 706-53-22. Il est issu de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

La rétention de sûreté permet, à titre exceptionnel, pour les personnes présentant à la fin de l'exécution de leur peine une dangerosité particulière, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, le placement en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel il leur est proposé, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure.

Cette mesure ne peut concerner que des personnes condamnées à des peines de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour les crimes suivants :

- Crimes commis sur une victime mineure : assassinat ou meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration ;
- Crimes commis sur une victime majeure : assassinat ou de meurtre aggravé, de torture ou actes de barbarie aggravés, de viol aggravé, d'enlèvement ou de séquestration aggravés ou lorsqu'ils sont commis en récidive : meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration.

Elle n'est possible que si la cour d'assises a expressément prévu dans sa décision de condamnation que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté.

2. Une évaluation de la dangerosité assurée par une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté

La situation des personnes est examinée, au moins un an avant la date prévue pour leur libération, par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, dont les missions sont détaillées à l'article 706-53-14 du code de procédure pénale, afin d'évaluer leur dangerosité.

La commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté

L'article R. 61-7 du code de procédure pénale rappelle que la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté instituée à l'article 763-10 exerce sa compétence dans le ressort d'une ou de plusieurs cours d'appel. Le nombre, la localisation et la compétence territoriale des commissions sont fixés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

L'article R. 61-8 du même code en fixe la composition, indiquant que doivent siéger au sein de la commission :

- 1° un président de chambre à la cour d'appel désigné pour une durée de cinq ans par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle siège la commission, président ;
- 2° le préfet de région, préfet de la zone de défense dans le ressort de laquelle siège la commission, ou de son représentant ;
- 3° le directeur interrégional des services pénitentiaires compétent dans le ressort de la cour d'appel où siège la commission, ou de son représentant ;
- 4° un expert psychiatre ;
- 5° un expert psychologue titulaire d'un diplôme d'études supérieures spécialisées ou d'un master de psychologie ;
- 6° un représentant d'une association d'aide aux victimes ;
- 7° un avocat, membre du conseil de l'ordre.

Les personnes mentionnées aux 4° à 7° sont désignées conjointement, pour une durée de cinq ans, par le premier président et le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle siège la commission. L'avocat est désigné sur proposition du conseil de l'ordre du barreau du tribunal judiciaire de la ville où siège cette cour.

Si l'importance des dossiers que doit traiter la commission le justifie, le premier président de la cour d'appel peut désigner un ou plusieurs vice-présidents de la commission, choisis parmi les présidents de chambre ou les conseillers de la cour d'appel. Il désigne également, conjointement avec le procureur général, des membres suppléants pour les personnes mentionnées du 4° au 7°.

La commission peut statuer lorsque, outre son président, au moins quatre de ses membres, titulaires ou suppléants, sont présents.

Le président de la commission a voix prépondérante.

Le secrétariat de la commission est assuré par un greffier désigné par le greffier en chef de la cour d'appel.

Les avis de la commission sont notifiés au procureur général.

À cette fin, la commission demande le placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité assortie d'une expertise médicale réalisée par deux experts. Si la commission conclut

à la particulière dangerosité du condamné, elle peut proposer, par un avis motivé, que celui-ci fasse l'objet d'une rétention de sûreté lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1° Les obligations résultant de l'inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, ainsi que les obligations résultant d'une injonction de soins ou d'un placement sous surveillance électronique mobile, susceptibles d'être prononcés dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou d'une surveillance judiciaire, apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission des crimes mentionnés *infra* ;

2° et cette rétention constitue l'unique moyen de prévenir la commission, dont la probabilité est très élevée, de ces infractions.

La commission s'assure également que la personne condamnée a été effectivement mise en situation de bénéficier d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre pendant l'exécution de sa peine.

Si la commission estime que les conditions de la rétention de sûreté ne sont pas remplies mais que le condamné paraît néanmoins dangereux, le dossier est renvoyé au juge de l'application des peines pour qu'il apprécie l'éventualité d'un placement sous surveillance judiciaire.

3. Une décision de placement prononcée par une juridiction indépendante et un contrôle permanent exercé par l'autorité judiciaire qui peut interrompre à tout moment la rétention

La décision de placement en rétention de sûreté est prise par la juridiction régionale de la rétention de sûreté, composée d'un président de chambre et de deux conseillers de la cour d'appel, désignés par le premier président de cette cour pour une durée de trois ans.

La juridiction s'assure que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

La décision doit être spécialement motivée. Elle peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté, composée de trois conseillers à la Cour de cassation désignés, pour une durée de trois ans, par le premier président de cette cour.

Cette décision est valable pour une année et peut être renouvelée par la juridiction pour une même durée.

Si la rétention de sûreté prend fin alors que la personne présente des risques de récidive, la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut la placer sous

surveillance de sûreté pour une durée de deux ans renouvelable. Ce régime est identique à la surveillance judiciaire, à ceci près qu'un manquement aux obligations entraîne le placement en centre socio-médico-judiciaire de sûreté et non une incarcération.

a. Les dispositions instaurant des mesures de sûreté pour les terroristes censurées par le Conseil constitutionnel en 2020

La 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 créait aux articles 706-25-15 et suivants du code de procédure pénale, une « mesure de sûreté » applicable aux auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Cette mesure devait pouvoir s'appliquer lorsque les trois conditions suivantes étaient réunies :

- la personne avait été condamnée pour avoir commis une infraction terroriste mentionnée aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion des infractions relatives à la provocation au terrorisme et à l'apologie de celui-ci ;
- la personne devait avoir été condamnée à une peine privative de liberté d'une durée d'au moins cinq ans ou, en cas de récidive légale, d'au moins trois ans ;
- la personne devait présenter, à la fin de l'exécution de sa peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

Elle entraînait pour la personne qui y aurait été soumise certaines obligations et interdictions pouvant consister en le fait de :

- répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ;
- recevoir les visites de ce service et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;
- prévenir ce service de ses changements d'emploi ou de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;
- obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines lorsque le changement d'emploi ou de résidence est de nature à faire obstacle à l'exécution de la mesure de sûreté ;
- exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;

- établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger ;
- ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;
- se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois fois par semaine ou, en cas de placement sous surveillance électronique mobile, d'une fois par semaine ;
- ne pas entrer en relation avec certaines personnes ou catégories de personnes spécialement désignées ;
- s'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignée ;
- ne pas détenir ou porter une arme ;
- respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté, le cas échéant au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel elle est tenue de résider ;
- être placée, sous réserve de son consentement, sous surveillance électronique mobile.

La méconnaissance de ces obligations ou interdictions aurait été punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende

Le Conseil constitutionnel a censuré ⁽¹⁾ ces dispositions au regard notamment des éléments suivants :

– la mesure pouvait être renouvelée et durer jusqu'à cinq ans (voire dix ans dans certains cas). Le Conseil constitutionnel a rappelé à cette occasion que « *la durée de la mesure de sûreté en accroît la rigueur* ». Il a relevé, de surcroît, que les durées maximales s'appliquaient en considération de la peine encourue, quel que soit le *quantum* de peine prononcée ;

– elle pouvait être appliquée dès lors que la personne avait été condamnée à une peine privative de liberté supérieure ou égale à 5 ans, ou à 3 ans si l'infraction avait été commise en état de récidive légale, et être prononcée y compris si la peine avait été assortie en partie d'un sursis simple ;

(1) CC, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

- les renouvellements de la mesure de sûreté pouvaient être décidés aux mêmes conditions que la décision initiale, sans qu’il soit exigé que la dangerosité de la personne soit corroborée par des éléments nouveaux ou complémentaires ;
- il n’était pas exigé que la personne ait pu, pendant l’exécution de cette peine, bénéficier de mesures de nature à favoriser sa réinsertion.

b. La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement a créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (*voir le commentaire de l’article 3 de la présente proposition de loi*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article 2 insère une section 6 au sein du titre XV du livre IV du code de procédure pénale. Les trois articles qui composent ce titre (*articles 706-25-23 à 706-25-25*) créent une mesure de rétention de sûreté pour les personnes ayant achevé une peine de réclusion criminelle d’une durée égale ou supérieure à quinze ans pour des crimes terroristes d’atteinte aux personnes, à l’exclusion des atteintes aux biens.

Le dispositif reprend les principales caractéristiques de la rétention de sûreté prévue au chapitre III du titre XIX du livre IV :

- Si les infractions visées sont différentes, le *quantum* des peines retenu est le même (15 ans minimum de réclusion criminelle) ;
- Les critères justifiant la mise en œuvre de la disposition sont proches :
 - Les personnes pouvant faire l’objet d’une telle mesure présente, à l’issue d’un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l’exécution de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive.
 - Dans le cas de la rétention de sûreté existant déjà dans le code de procédure pénale, le motif permettant de caractériser cette probabilité de récidive tient au fait que la personne souffre trouble grave de la personnalité. A ce critère s’ajoute un second élément, dans le cas de la rétention de sûreté terroriste : l’adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d’actes de terrorisme. Ces deux critères sont cumulatifs.
- La rétention de sûreté terroriste, comme la rétention de sûreté de droit commun, consiste en le placement de la personne dans un centre socio-

médico-judiciaire de sûreté au sein duquel lui est proposé une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure.

- La rétention de sûreté terroriste, comme la rétention de sûreté, ne peut être prononcée que lorsque la cour d’assise a expressément prévu cette possibilité à l’issue de la peine. En revanche, dans le cas de la rétention de sûreté terroriste, si cette possibilité n’a pas été expressément prévue, le procureur de la République antiterroriste peut, par exception, saisir la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour évaluer la dangerosité de la personne, dès lors que la durée de la peine déjà accomplie est au moins égale à celle de la peine restant à accomplir. Dans ce cas, la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté est saisie et demande le placement de la personne dans un service spécialisé d’observation pour une durée d’au moins six semaines afin d’en évaluer la dangerosité. Sur le fondement de ce rapport, le procureur de la République antiterroriste peut saisir la juridiction régionale de la rétention de sûreté qui peut décider que la personne devra faire l’objet d’un réexamen à l’issue de sa peine. Cette décision, motivée, peut faire l’objet d’un recours devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté dont la décision est susceptible d’un pourvoi en cassation.
- Hors ce cas particulier, le même régime de placement durant six semaines dans un service spécialisé à la demande de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté est applicable afin d’évaluer la dangerosité de la personne au moins un an avant la date prévue de leur libération dans le cadre des deux types de rétention de sûreté.
- La suite de la procédure est calquée sur le dispositif prévu pour la rétention de sûreté « de droit commun » : lorsque la commission conclut à la particulière dangerosité du condamné elle peut proposer qu’il fasse l’objet d’une rétention de sûreté terroriste par un avis motivé lorsque sont remplies les trois conditions suivantes :
 - Aucune des obligations résultant des dispositifs suivants ne paraît suffisante pour prévenir la commission des crimes d’atteinte aux personnes : inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d’infractions terroristes, injonction de soins ou d’un placement sous surveillance électronique mobile, susceptibles d’être prononcés dans le cadre d’un suivi socio-judiciaire ou d’une surveillance judiciaire ;
 - De même, une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (voir *infra*) apparaît insuffisante ;
 - Cette rétention constitue l’unique moyen de prévenir la commission des crimes terroristes d’atteinte aux personnes, dont la probabilité est très élevée.

- Comme dans le cadre de la rétention de sûreté « de droit commun », la commission s’assure que la personne a pu effectivement bénéficier, pendant l’exécution de sa peine, d’une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.
- De même, si la commission estime que les conditions de la rétention de sûreté terroriste ne sont pas remplies mais que le condamné paraît néanmoins dangereux, elle renvoie le dossier au juge de l’application des peines pour qu’il apprécie l’éventualité d’un placement sous surveillance judiciaire.
- L’ensemble des modalités prévues pour la rétention de sûreté par les articles 706-53-15 à 706-53-22 du code de procédure pénale sont applicables à la rétention de sûreté terroriste.

Le dispositif de l’article 2 de la proposition de loi répond ainsi à l’ensemble des exigences rappelées par le Conseil constitutionnel pour confirmer la conformité de la rétention de sûreté à la Constitution (*voir encadré ci-dessous*).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la rétention de sûreté

Dans son commentaire de la décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, le Conseil constitutionnel rappelle que la rétention de sûreté avait fait l'objet d'un « triple test » lorsqu'il avait été amené en 2008 à se prononcer sur sa constitutionnalité ⁽¹⁾ :

– l'adéquation du champ d'application de la mesure à la finalité poursuivie a été confirmée en se fondant a) la liste des crimes pouvant justifier le prononcé de la mesure ; b) les garanties permettant de réserver cette mesure aux seules personnes particulièrement dangereuses du fait d'un grave trouble de la personnalité notamment les méthodes d'évaluation de cette dangerosité qui revient à une commission pluridisciplinaire et exige une observation d'au moins six semaines et une expertise médicale menée par deux experts ;

– la nécessité du dispositif a été reconnue en tenant compte a) du fait que la mesure ne pouvait être appliquée qu'en l'absence d'autres solutions moins attentatoires à la liberté b) du fait que le temps d'exécution de la peine avait été mis à profit pour que la personne bénéficie de l'aide et des soins adaptés à son état sans atteindre des résultats suffisants pour atténuer sa dangerosité ;

– la proportionnalité, enfin, du dispositif était assurée, pour le Conseil constitutionnel, par les garanties procédurales qui entourent la mesure (prononcé par une juridiction indépendante, débat contradictoire, voies de recours) qui assurent le droit à un procès équitable. Elle se fonde également sur le fait que la loi permet à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de mettre fin à tout moment à la rétention.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a relevé que l'absence de limitation dans le temps de la rétention est compensée par le fait qu'une nouvelle évaluation pluridisciplinaire de la situation de la personne ou une nouvelle expertise médicale est nécessaire à chaque renouvellement, ce qui permet à la juridiction de tenir compte de l'évolution de la dangerosité de la personne.

Votre rapporteur souligne que l'ensemble de ces garanties figurent dans le dispositif de l'article 2 de sa proposition de loi. La rédaction proposée répond ainsi pleinement aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis n° 409914 publié en annexe.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement CL60 ⁽²⁾ qui précise le champ d'application de l'article 2 afin d'éviter tout risque d'insécurité juridique. Il prévoit que les crimes terroristes d'atteinte aux personnes entrant dans le champ d'application de la rétention de sûreté terroriste sont ceux visés au 1° de l'article 421-1 1° du code pénal. Il s'agit, lorsque ces faits sont de nature terroriste, des atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, de l'enlèvement et de la séquestration sans libération avant le septième jour et du détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport.

(1) CC, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, précitée.

(2) Cet amendement n° CL60 du rapporteur est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2180/CION_LOIS/CL60.pdf.

La Commission a également adopté cinq amendements rédactionnels de son rapporteur ⁽¹⁾.

*
* *

Article 3

(706-25-16 du code de procédure pénale)

Extension du champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 3 étend le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ⁽²⁾ aux personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans pour des faits ne relevant pas du terrorisme mais dont les auteurs présentent, à l'issue de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par la probabilité très élevée de commission d'un acte de terrorisme du fait de leur adhésion à des théories y incitant ou en faisant l'apologie.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions encadrant la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ont été créées par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Elles n'ont, depuis, pas été modifiées.

➤ **Position de la commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

(1) Il s'agit des amendements [CL59](#), [CL61](#), [CL62](#), [CL63](#) et [CL64](#).

(2) art. 706-25-16 du code de procédure pénale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a créé une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion. Cette mesure est régie par la section 5 (articles 706-25-16 à 706-25-22) du titre XV du livre IV du code de procédure pénale (CPP)..

Elle peut trouver à s'appliquer lorsqu'une personne a été condamnée à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour une ou plusieurs infractions terroristes ⁽¹⁾, à l'exclusion de la provocation et de l'apologie du terrorisme ⁽²⁾ ou égale à trois ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale. Il doit être établi, pour la mise en œuvre de cette mesure, que la personne présente une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, faisant ainsi obstacle à sa réinsertion. Cette mesure est ordonnée par le tribunal de l'application des peines de Paris, sur réquisition du procureur de la République antiterroriste.

La décision définit les conditions de la prise en charge qui peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté. Elle peut imposer à la personne concernée d'exercer une activité professionnelle ou de suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; elle peut également lui interdire de se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise. Elle précise les conditions dans lesquelles cette personne doit communiquer au service pénitentiaire d'insertion et de probation les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations et répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Elle peut aussi l'astreindre à établir sa résidence en un lieu déterminé.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021 ⁽³⁾ a considéré que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée ou le droit de mener une vie familiale normale et qu'elles étaient donc conformes à la Constitution.

Cette décision se fonde notamment sur les éléments suivants :

- le législateur a adopté ces dispositions en poursuivant l'objectif de lutte contre le terrorisme ;
- la mesure n'est applicable que si quatre conditions cumulatives sont réunies (voir *supra*) ;

(1) Ces infractions sont définies aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal.

(2) Art. 421-2-5 et 421-2-5-1 du code pénal.

(3) Point 42 de la décision du Conseil d'Etat qui est consultable en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021822DC.htm>.

- elle ne peut être ordonnée que si elle apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive et assurer la réinsertion de la personne. Elle ne peut s'appliquer aux personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire ou faisant l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire, de surveillance de sûreté ou de rétention de sûreté ;
- elle est décidée par le tribunal de l'application des peines de Paris et la décision, spécialement motivée, est prise au vu d'un avis motivé de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté ;
- elle n'est valable que pour la durée d'un an et renouvelable pour la même période, dans la limite de cinq ans (trois ans pour les mineurs). Un tel renouvellement doit être justifié par l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 de la proposition de loi, complétant l'article 706-25-16 du CPP, élargit le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion pour l'appliquer, le cas échéant, dans les mêmes conditions, aux personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée d'au moins dix ans pour des infractions de nature non-terroristes mais présentant à l'issue de leur peine une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de commission d'un acte terroriste du fait de leur adhésion à des théories y incitant ou en faisant l'apologie.

Il s'agit ici, pour votre rapporteur, d'apporter une réponse aux situations de radicalisation à caractère terroriste, au cours de leur détention, de personnes condamnées pour des faits graves de nature non terroriste.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 4

(art. L. 3211-11-1, L. 3211-12-7, L. 3212-5 et L. 3212-9 du code de la santé publique)

Amélioration de l'information des préfets et des services de renseignement dans le cadre ou à l'issue d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 4 prévoit divers dispositifs destinés à améliorer l'information du préfet dans le cadre de la mise en œuvre la mesure de soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement (SDDE) lorsque la personne est autorisée à effectuer une sortie de courte de durée, que la forme de la prise en charge est modifiée ou que la mesure est levée. La transmission au préfet et aux services de renseignement des informations personnelles et administratives relatives à une personne autorisée à effectuer une sortie de courte durée dans le cadre d'une mesure de soins sans consentement lorsqu'elle représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste est également assurée.

➤ **Position de la commission**

La commission des lois a adopté un amendement CL65 du rapporteur rectifiant une erreur matérielle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

(sur la distinction entre les procédures de soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État dite « SDRE » et de soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement à la demande d'un tiers dite « SDDE », voir le premier paragraphe du commentaire de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi)

A. LES AUTORISATIONS DE SORTIE DE COURTE DURÉE DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES SANS CONSENTEMENT

L'article L. 3211-11-1 du code de la santé publique prévoit que les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement peuvent bénéficier d'autorisations de sortie de courte durée afin de favoriser leur guérison, leur

réadaptation ou leur réinsertion sociale ou si des démarches extérieures sont nécessaires.

Ces sorties peuvent prendre deux formes :

- 1° sorties accompagnées n'excédant pas douze heures ⁽¹⁾ ;
- 2° sorties non accompagnées d'une durée maximale de quarante-huit heures.

L'autorisation de sortie de courte durée est accordée par le directeur de l'établissement d'accueil, après avis favorable d'un psychiatre de cet établissement.

Dans le cas où la mesure de soins psychiatriques a été prise sur décision du représentant de l'État, le directeur de l'établissement d'accueil transmet à ce dernier les éléments d'information relatifs à la demande d'autorisation, comportant notamment l'avis favorable du psychiatre, au plus tard quarante-huit heures avant la date prévue pour la sortie. Sauf opposition écrite et motivée du représentant de l'État dans le département, notifiée au plus tard douze heures avant la date prévue, la sortie peut avoir lieu. Le représentant de l'État ne peut imposer aucune mesure complémentaire.

En revanche, lorsque la mesure de soins psychiatriques a été prise à la demande d'un tiers ⁽²⁾, le préfet n'est pas informé des autorisations de sortie. L'article L. 3211-11-1 prévoit uniquement l'information préalable du tiers à l'origine de la mesure.

B. SUIVI DES PERSONNES PRÉSENTANT UNE MENACE GRAVE POUR LA SÉCURITÉ ET L'ORDRE PUBLICS EN RAISON D'UNE RADICALISATION À CARACTÈRE TERRORISTE ET FAISANT L'OBJET D'UNE MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES SANS CONSENTEMENT

L'article L. 3211-12-7 du code de la santé publique dispose que le préfet de département ou le préfet de police ainsi que les services de renseignement peuvent, afin d'assurer le suivi d'une personne qui représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste, lorsque la personne fait l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement, se voir communiquer les données d'identification de cette personne et les données relatives à sa situation administrative portées à la connaissance du représentant de l'État dans le département d'hospitalisation ou, à Paris, du préfet de police lorsque ces données sont strictement nécessaires à l'accomplissement de leurs missions en application :

(1) Par un ou plusieurs membres du personnel de l'établissement d'accueil, par un membre de leur famille ou par la personne de confiance qu'elles ont désignée en application de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique, pendant toute la durée de la sortie

(2) Dans le cadre de la procédure dite « SDDE », c'est-à-dire de soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement.

- L'article L. 3212-5 du code de la santé publique qui dispose que le directeur de l'établissement d'accueil transmet sans délai au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police, et à la commission départementale des soins psychiatriques ⁽¹⁾ toute décision d'admission d'une personne en soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement.
- L'article L. 3212-8 du même code qui prévoit les conditions dans lesquelles il est mis fin à une mesure de soins psychiatriques sur décision du directeur de l'établissement. Dans ce cas, le psychiatre de l'établissement certifie que les conditions ayant motivé cette mesure ne sont plus réunies. Ce certificat circonstancié doit mentionner l'évolution ou la disparition des troubles ayant justifié les soins. Le directeur de l'établissement informe le représentant de l'État dans le département ou le préfet de police ainsi que la commission départementale des soins psychiatriques et la personne qui a demandé les soins dans les vingt-quatre heures qui suivent la fin de la mesure de soins.
- L'article L. 3213-9 du même code qui prévoit, dans le cadre de l'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État que celui-ci informe, dans un délai de vingt-quatre heures de toute admission, décision de maintien ou levée d'une mesure de soins psychiatriques, les personnes suivantes :
 - le procureur de la République près le tribunal judiciaire dans le ressort duquel est situé l'établissement d'accueil de la personne malade et le procureur de la République près le tribunal judiciaire dans le ressort duquel celle-ci a sa résidence habituelle ou son lieu de séjour ;
 - le maire de la commune où est implanté l'établissement et le maire de la commune où la personne malade a sa résidence habituelle ou son lieu de séjour ;
 - la commission départementale des soins psychiatriques ;
 - la famille de la personne qui fait l'objet de soins ;
 - et, le cas échéant, la personne chargée de la protection juridique de l'intéressé.
- L'article 706-135 du CPP qui prévoit l'information immédiate du préfet de département ou du préfet de police lorsque la chambre de l'instruction ou une juridiction de jugement, après avoir prononcé un arrêt ou un jugement de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, ordonne l'admission en soins psychiatriques de la personne.

(1) Mentionnée à l'article L. 3222-5 du même code.

Ces données ne peuvent être communiquées lorsqu'elles sont antérieures de plus de trois ans à la date de levée de la mesure de soins sans consentement.

C. INFORMATION DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT OU DU PRÉFET DE POLICE EN CAS D'ADMISSION D'UNE PERSONNE EN SOINS PSYCHIATRIQUES SUR DÉCISION DU DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT DE SOINS

L'article 69 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a modifié la rédaction du I de l'article L. 3212-5 du code de la santé publique pour prévoir que la mesure d'admission en soins psychiatriques sur décision du directeur d'établissement fait l'objet d'une information sans délai du préfet de département ou de police – la nouvelle rédaction supprimait l'obligation de transmission au préfet de différents certificats médicaux ⁽¹⁾ désormais adressés à la seule commission départementale des soins psychiatriques.

Le rapport de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi soulignait que *« l'objet [de cet article] consistait à alléger la transmission au préfet par les directeurs d'établissement de divers documents. Désormais seule la communication des décisions d'admission et de levée des mesures a été conservée, afin de lui permettre de disposer des informations utiles en matière d'ordre public »* ⁽²⁾.

Par ailleurs, le II du même article a été supprimé par l'article 69 de la même loi. Il prévoyait que le directeur de l'établissement d'accueil notifie sans délai les nom, prénoms, profession et résidence habituelle ou lieu de séjour de la personne faisant l'objet des soins et de celle en ayant fait la demande au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la résidence habituelle ou le lieu de séjour de la personne faisant l'objet de soins et au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé l'établissement.

Le III du même article L. 3212-5 du code de la santé publique prévoit les modalités d'information relative à toute modification de la forme de la prise en charge du patient de la personne ayant demandé les soins lorsque l'admission a été décidée à la demande d'un membre de la famille du malade ou d'une personne justifiant de l'existence de relations avec le malade antérieures à la demande de soins et lui donnant qualité pour agir dans l'intérêt de celui-ci ⁽³⁾ ou à la demande d'un tiers en cas d'urgence lorsqu'il existe un risque grave d'atteinte à l'intégrité du malade ⁽⁴⁾.

(1) Il s'agit, plus précisément, de la copie du certificat médical d'admission, du bulletin d'entrée et de chacun des certificats médicaux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 3211-2-2 du code de la santé publique.

(2) Rapport M. Gérard Sebaoun, Mme Bernadette Laclais, M. Jean-Louis Touraine, Mme Hélène Geoffroy et M. Richard Ferrand sur le projet de loi relatif à la santé (10 novembre 2015), consultable en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3215.asp>

(3) 1° du II de l'article L. 3212-1 du code de la santé publique.

(4) Art. L. 3212-3 du code de la santé publique

D. LES CONDITIONS DE LEVÉE DE LA MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES SUR DÉCISION DU DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT

L'article L. 3212-9 du code de la santé publique prévoit les conditions dans lesquelles le directeur de l'établissement de soins peut prononcer la levée d'une mesure de soins psychiatriques à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent. Cette levée peut être demandée soit par la commission départementale des soins psychiatriques, soit par l'une des personnes mentionnées au deuxième alinéa du 2° du II de l'article L. 3212-1 (la famille de la personne qui fait l'objet de soins et, le cas échéant, la personne chargée de la protection juridique de l'intéressé ou, à défaut, toute personne justifiant de l'existence de relations avec la personne malade antérieures à l'admission en soins et lui donnant qualité pour agir dans l'intérêt de celle-ci).

Dans le second cas, la levée de la mesure n'est pas de droit lorsqu'un certificat médical ou, en cas d'impossibilité d'examiner le patient, un avis médical établi par un psychiatre de l'établissement et datant de moins de vingt-quatre heures atteste que l'arrêt des soins entraînerait un péril imminent pour la santé du patient. Le directeur de l'établissement informe alors par écrit le demandeur de son refus. De même, lorsque le certificat ou, en cas d'impossibilité d'examiner le patient, un avis médical établi par un psychiatre de l'établissement datant de moins de vingt-quatre heures atteste que l'état mental du patient nécessite des soins et compromet la sûreté des personnes ou porte atteinte, de façon grave, à l'ordre public, le directeur de l'établissement informe préalablement à la levée de la mesure de soins le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, qui peut prendre une mesure d'admission en soins psychiatriques en application de l'article L. 3213-1, sur la base de ce certificat ou de cet avis médical.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. CONCERNANT L'AUTORISATION DE SORTIE DE COURTE DURÉE DES PERSONNES FAISANT L'OBJET DE SOINS PSYCHIATRIQUES SUR DÉCISION DU DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT

L'alinéa 2 (1°) de l'article 4 prévoit que le directeur de l'établissement d'accueil informe comme dans le cadre d'une mesure de SDRE, au plus tard quarante-huit heures avant la date prévue pour une sortie non accompagnée, le représentant de l'État dans le département lorsque celle-ci a lieu dans le cadre d'une mesure de SDDE.

B. AJOUT DES INFORMATIONS RELATIVES AUX AUTORISATIONS DE SORTIE DE COURTE DURÉE POUR ASSURER LE SUIVI DES PERSONNES PRÉSENTANT UNE MENACE GRAVE POUR LA SÉCURITÉ ET L'ORDRE PUBLICS EN RAISON D'UNE RADICALISATION À CARACTÈRE TERRORISTE ET FAISANT L'OBJET D'UNE MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES SANS CONSENTEMENT

L'alinéa 3 (2°) de l'article 4 prévoit que le préfet de département ou le préfet de police ainsi que les services de renseignement soient informés par le directeur de l'établissement d'accueil des sorties de courte durée (voir *supra*) afin d'assurer le suivi d'une personne lorsque celle-ci représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste.

C. INFORMATION DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT OU DU PRÉFET DE POLICE EN CAS DE MODIFICATION DE LA FORME DE LA PRISE EN CHARGE DANS LE CAS D'UNE MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES PRISE SUR DÉCISION DU DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT DE SOINS

Les alinéas 4 et 5 (3°) de l'article 4 de la proposition de loi rétablissent le II de l'article L. 3212-5 du code de la santé publique dans une version différente de celle préexistant à la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Cette nouvelle rédaction, calquée sur les dispositions du III de l'article L. 3212-5, crée une obligation d'information du préfet de département ou du préfet de police par le directeur de l'établissement d'accueil lorsqu'est prise une décision modifiant la forme de prise en charge d'une personne admise en soins psychiatriques sur sa décision (SDDE).

D. INFORMATION DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT OU DU PRÉFET DE POLICE EN CAS DE LEVÉE D'UNE MESURE DE SOINS PSYCHIATRIQUES SUR DÉCISION DU DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT DE SOINS

Les alinéas 6 et 7 (4°) de l'article 4 de la proposition de loi complètent l'article L. 3212-9 du code de la santé publique pour prévoir qu'en toute hypothèse le préfet de département ou le préfet de police est informé par le directeur de l'établissement de soins de la levée d'une mesure de soins psychiatriques prise sur sa décision (SDDE).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des lois a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement corrigeant une erreur matérielle CL65 ⁽¹⁾.

(1) Cet amendement CL65 est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2180/CION_LOIS/CL65.pdf

*

* *

Article 5

(art. L. 228-2, L. 228-4, L. 228-5 et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure)

Instauration d'un sursis à exécution applicable aux jugements annulant le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance et création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation de documents saisis lors d'une visite domiciliaire

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

En premier lieu, l'article 5 de la proposition de loi introduit la possibilité pour le ministre de l'intérieur de présenter, à l'appui d'un appel formé contre un jugement annulant le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), une demande de sursis à exécution de ce jugement. Cette demande suspend alors l'exécution du jugement pour la durée strictement nécessaire à son examen, qui ne peut excéder 72 heures.

En second lieu, il crée la possibilité pour l'autorité administrative de faire appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris refusant l'exploitation des documents et données saisis lors d'une visite administrative aux fins de prévenir la commission d'un acte terroriste.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et les visites et saisies aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ont été créées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. D'abord introduites à titre expérimental, elles ont été pérennisées par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié les articles L. 228-2 et L. 228-5 afin d'étendre à deux mois le délai de recours contre une décision de contrôle administratif et de surveillance. Elle a également limité à 15 jours le délai dans lequel le tribunal administratif doit statuer lorsqu'il est saisi de l'annulation d'une mesure prise sur le fondement de l'article L. 228-2 et à un mois s'agissant des mesures de l'article L. 228-5.

En outre, cette même loi a instauré une procédure accélérée pour statuer sur le renouvellement des MICAS prévues à l'article L. 228-2 ainsi que sur le renouvellement des interdictions d'entrée en contact de l'article L. 228-5, en prévoyant que la personne concernée peut former un recours suspensif en excès de pouvoir dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la mesure de renouvellement, le juge administratif devant alors se prononcer dans un délai de 72 heures ⁽¹⁾.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a par ailleurs modifié les articles L. 229-1, L. 229-4 et L. 229-5 afin de préciser les garanties entourant la saisie ainsi que la conservation des documents et objets saisis lors d'une visite administrative aux fins de prévention d'un acte de terrorisme, à la suite d'une censure partielle du Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

Enfin, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a procédé à plusieurs ajustements du régime des MICAS. Elle a également complété les articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 afin de prévoir, dans l'hypothèse de la saisine d'un tribunal territorialement incompétent, que le délai de jugement de 72 heures court à compter de l'enregistrement de la requête par le tribunal auquel celle-ci a été renvoyée et que la mesure en cours demeure alors en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa légalité, pour une durée maximale n'excédant pas 7 jours à compter de son terme initial.

➤ **Position de la commission**

À l'initiative de son rapporteur, en plus d'un amendement de nature rédactionnelle, la commission des lois a adopté un amendement CL67 visant à exclure les mesures de contrôle et de surveillance prévues à l'article L. 228-4 du code de la sécurité intérieure du champ d'application du sursis à exécution institué par l'article 5, dès lors que celles-ci peuvent l'objet d'un référé-liberté, dont l'appel est examiné dans un délai de quarante-huit heures.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE

1. Le régime des MICAS

Les MICAS ont été créées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite « SILT ») et sont régies par les articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure (CSI). Instituées à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2020, puis prorogées jusqu'au 31 juillet 2021,

(1) *Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018*

(2) *Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018*

elles ont été définitivement pérennisées par la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement.

En vertu de l’article L. 228-1 du CSI, ces mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance peuvent être prononcées par le ministre de l’Intérieur, **aux seules fins de prévention d’une menace terroriste**, à l’égard d’une personne contre laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue **une menace d’une particulière gravité pour la sécurité et l’ordre publics** et qui :

- entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s’accompagne d’une manifestation d’adhésion à l’idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d’actes de terrorisme ou faisant l’apologie de tels actes.

Sur le fondement de l’article L. 228-2 du CSI, ces mesures de contrôle et de surveillance peuvent consister en :

1° Une interdiction de se déplacer à l’extérieur d’un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune de résidence de la personne concernée. Cette obligation peut être assortie d’une interdiction de paraître, d’une durée maximale de trente jours, dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l’intérieur du périmètre, dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste ;

2° Une obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d’une fois par jour ;

3° Une obligation de déclarer et de justifier de son lieu d’habitation ainsi que tout changement de celui-ci.

Les MICAS font l’objet d’un encadrement strict dans le temps : elles sont prononcées pour **une durée maximale de trois mois renouvelable une fois** par décision motivée si les conditions prévues à l’article L. 228-1 continuent d’être réunies. Au-delà d’une période cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l’existence d’éléments nouveaux ou complémentaires. **La durée totale cumulée, de manière continue ou non, de ces mesures ne peut excéder douze mois** ⁽¹⁾.

Toutefois, l’autorité administrative peut décider de mettre en œuvre, à l’égard d’une personne visée par l’article L. 228-1, des interdictions alternatives

(1) Le Conseil constitutionnel a précisé sans sa décision du 16 février 2018, n° 2017-691 QPC parag. 17 que cette durée maximale de douze mois s’entend y compris du total de mesures cumulées, de façon continue ou non. Le Conseil constitutionnel a en outre censuré la prolongation à 24 mois de la durée maximale de ces mesures dans des cas exceptionnels dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021.

moins contraignantes, prévues par l'article L. 228-4 du CSI. Celles-ci peuvent alors consister à :

- l'obligation de déclarer et de justifier de son domicile ainsi que tout changement de celui-ci ;

- l'obligation de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé ne pouvant être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile ;

- l'interdiction de paraître dans un lieu déterminé.

Ces mesures sont prononcées pour une durée maximale de six mois. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une nouvelle durée maximale de six mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. Toutefois, au-delà d'une durée cumulée de six mois, **le renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. Elles ne peuvent en tout état de cause dépasser une durée totale cumulée de douze mois.**

Enfin, l'article L. 228-5 du CSI permet d'assujettir les personnes mentionnées à l'article L. 228-1, même lorsqu'elles sont soumises aux obligations découlant alternativement de l'article L. 228-2 ou de l'article L. 228-4 à **une obligation de ne pas entrer en relation directe ou indirecte avec des personnes nommément désignées dont il existe une raison sérieuse de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.**

Cette obligation est également prononcée pour une durée maximale de six mois, renouvelable au-delà de cette durée lorsqu'il existe des éléments nouveaux ou complémentaires et ne pouvant excéder douze mois.

Le fait de se soustraire à ces différentes obligations est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ⁽¹⁾.

Depuis leur création, les MICAS ont été mobilisées de manière significative : 1 589 mesures ont été prononcées à l'encontre de 1 214 personnes depuis le 1^{er} novembre 2017. 714 ont fait l'objet d'un premier renouvellement.

Au 30 janvier 2026, **54 MICAS étaient en vigueur.**

Le rapport d'application de la loi SILT ⁽²⁾ faisait état, dès 2020, de la prédominance, parmi les personnes placées sous MICAS, des profils marqués par une forte dangerosité, une radicalisation souvent ancienne et, fréquemment, un ancrage dans la délinquance violente. Le rapport soulignait ainsi que près de la moitié des personnes visées par une MICAS ont été condamnées pour des faits de droit

(1) article L. 228-7 CSI

(2) Rapport de Mme Yaël Braun-Pivet, Raphaël Gauvain et Eric Ciotti sur la mise en œuvre des articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, décembre 2020

commun, et que dans la majorité des cas, il s'agissait de délinquants multirécidivistes violents.

Ces profils s'accompagnent, dans de nombreux cas, d'un ancrage profond et durable dans la radicalité, parfois établi sur plusieurs années, voire depuis la minorité. Le rapport notait qu'en 2020, environ un tiers des personnes sous MICAS avaient été condamnées pour des infractions terroristes, principalement pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste ou pour apologie du terrorisme.

Par ailleurs, une part significative des personnes concernées présentait des troubles psychiatriques, mentionnés dans près d'un cas sur cinq.

2. Les recours juridictionnels applicables aux MICAS

Le contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance a été adapté aux exigences découlant du droit à un recours effectif.

a. Les recours ouverts contre les décisions initiales de contrôle et de surveillance

En premier lieu, la personne assujettie aux obligations prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 ou L. 228-5 peut demander l'annulation de la décision initiale devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de sa notification ⁽¹⁾. Le tribunal doit alors statuer dans un délai maximal de 15 jours s'agissant des mesures prévues par l'article L. 228-2, de quatre mois s'agissant des mesures de l'article L. 228-4 et d'un mois s'agissant des mesures prévues par l'article L. 228-5.

Le requérant conserve en tout état de cause la faculté d'exercer un « référé suspension » sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ou un « référé liberté » sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code.

b. Les recours ouverts contre les décisions de renouvellement d'une mesure de contrôle et de surveillance

Toute décision de renouvellement des obligations prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 doit être notifiée à la personne concernée **au plus tard cinq jours avant leur entrée en vigueur**. Ce délai de cinq jours doit ainsi permettre

(1) Le Conseil constitutionnel a censuré le délai d'un mois qui était laissé à la personne visée par une obligation prévue à l'article L. 228-2 du CSI en considérant que « compte tenu de l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé, en limitant à un mois le délai dans lequel l'intéressé peut demander l'annulation de cette mesure et en laissant ensuite au juge un délai de deux mois pour statuer, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public ». Il a également jugé que « le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais. »

à la personne concernée d'exercer un recours avant l'entrée en vigueur du renouvellement.

S'agissant des obligations prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-5, la décision de renouvellement peut être contestée devant le tribunal administratif dans un délai de 48 heures à compter de sa notification. Ce recours est suspensif⁽¹⁾ Le juge dispose alors d'un délai de 72 heures à compter de la saisine du tribunal pour statuer sur la légalité du renouvellement.

S'agissant des obligations prévues à l'article L. 228-4, la personne concernée peut contester la décision de renouvellement par la voie du référé liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA dans un délai de 48 heures à compter de sa notification. Par dérogation, aux dispositions de droit commun applicable au référé liberté, le recours est suspensif. Le juge statue dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine.

La loi du 30 juillet 2021 a en outre prévu des dispositions spécifiques en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent, afin d'éviter que la saisine d'un tribunal incompétent, par méconnaissance de la règle ou à dessein, dans un but dilatoire, aboutisse au prononcé d'une décision juridictionnelle après expiration de la précédente mesure de surveillance, occasionnant ainsi une rupture dans la surveillance de la personne concernée.

Ainsi, dans l'hypothèse où la requête a été adressée à un tribunal administratif territorialement incompétent, le délai dont dispose la juridiction pour statuer⁽²⁾ court à compter de la réception de la requête par la juridiction compétente. La saisine du tribunal suspend l'entrée en vigueur de la mesure de renouvellement jusqu'à ce que le juge statue. En revanche pour éviter que la MICAS arrive à son terme avant l'entrée en vigueur de la décision de renouvellement, la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance en cours demeure en vigueur jusqu'à l'expiration de ce délai, pour une durée maximale de sept jours à compter de son terme initial.

B. LES VISITES ET SAISIES AUX FINS DE PRÉVENIR LA COMMISSION D'ACTES DE TERRORISME

Reposant sur des critères identiques à ceux des MICAS, les visites et les saisies créées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte

(1) Le législateur a, dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (article 65) modifié les articles L. 228-2 et L. 228-5 du CSI afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel ayant censuré les dispositions qui prévoyait la possibilité pour la personne concernée de les contester par la voie du référé liberté. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, que l'office du juge fondé sur l'article L. 521-2 du CJA et limité au contrôle des seules atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale était insuffisant et devait au contraire porter sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement.

(2) 72 heures pour les mesures de l'article L. 228-2 et L. 228-5 et 48h pour les mesures de l'article L. 228-4.

contre le terrorisme sont régies par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du code de la sécurité intérieure.

Leur régime procédural est présenté au commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

S'agissant du régime contentieux des visites et saisies, l'article L. 229-3 du CSI prévoit que l'ordonnance les autorisant peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris.

Cet appel doit être formé dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance et n'est pas suspensif⁽¹⁾.

S'agissant de l'exploitation des documents et données saisies lors de la visite, **celle-ci doit être autorisée sur demande de l'autorité administrative par le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris.**

Le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande d'exploitation des documents et données. Les éléments qui ne présentent aucun lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant motivé la visite sont, en tout état de cause, exclus de l'autorisation⁽²⁾.

L'ordonnance autorisant l'exploitation des documents et données saisis peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris dans un délai de 48 heures à compter de sa notification.

En revanche, **il résulte de la lettre de l'article L. 229-5 du CSI qu'aucun appel n'est ouvert à l'autorité administrative en cas de rejet de sa demande d'exploitation des données et documents saisis lors d'une visite domiciliaire.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 5 prévoit, en premier lieu, **la possibilité d'assortir l'appel contre un jugement d'annulation du renouvellement d'une MICAS d'une demande de sursis à exécution.** La demande de sursis à exécution doit être formulée dans le délai d'appel de 48 heures et aurait dès lors un effet suspensif du jugement. Cet effet suspensif serait strictement limité au délai nécessaire à ce qu'il soit statué sur la demande de sursis à exécution, et ne saurait en tout état de cause excéder 72 heures à compter de la saisine.

Une telle disposition doit ainsi permettre d'éviter que des personnes échappent, pendant le délai s'écoulant entre l'annulation de la mesure de

(1) L'ordonnance du premier président de la cour d'appel de Paris est susceptible d'un pourvoi en cassation. Le délai de pourvoi en cassation est de quinze jours.

(2) article L. 229-5 CSI

renouvellement de la MICAS par le jugement du tribunal administratif et l'annulation du jugement par la cour administrative d'appel, à toute mesure de contrôle et de surveillance. Le Conseil d'État estime dans son avis n° 409914 (voir annexes), que cet objectif est d'intérêt général.

En effet, si la procédure de jugement permet, en première instance, d'obtenir une décision juridictionnelle avant que les effets de la précédente MICAS aient expiré et prévenir ainsi toute rupture dans la surveillance des individus, tel n'est pas le cas en appel lorsque le jugement de première instance annule le renouvellement de la mesure.

En l'état du droit, les jugements rendus par les tribunaux administratifs relatifs au renouvellement des mesures prévues aux articles L. 228-2 et suivants du code de la sécurité intérieure relèvent du régime de l'appel de droit commun. À ce titre, l'examen de l'appel n'est enserré dans aucun délai, ce qui conduit, selon les éléments communiqués par le ministère de l'Intérieur, à des délais pouvant s'étendre sur plusieurs mois, voire au-delà d'un an. **Or, le taux de réformation des jugements annulant le renouvellement des MICAS atteint 57 %, un niveau particulièrement élevé au regard du taux moyen d'annulation observé toutes matières confondues, qui se situe autour de 15 %. Dans l'intervalle, les personnes concernées, libérées par l'effet du jugement de première instance des obligations qui leur étaient imposées, échappent de fait à tout dispositif de surveillance administrative.**

En outre, **la durée maximale au cours de laquelle l'exécution du jugement d'annulation du tribunal administratif serait suspendue, dans l'attente de la décision du juge du sursis à exécution, ne pourrait excéder cinq jours.** Or, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a admis la légitimité de prolongations très limitées de la durée des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, dès lors qu'elles demeurent, en tout état de cause, inférieures à sept jours et qu'elles visent à prévenir toute exploitation de difficultés procédurales dans le seul objectif de se soustraire au contrôle institué ⁽¹⁾. Dans ces conditions, une telle durée maximale de cinq jours, pendant laquelle la décision de renouvellement continuerait de produire ses effets avant l'intervention du juge, apparaît équilibrée et conforme aux exigences constitutionnelles. Le mécanisme proposé répond ainsi pleinement aux recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis sur la première version de la proposition de loi ⁽²⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021

(2) Dans son avis n° 409914 le Conseil d'Etat a estimé que : « Au regard de ces considérations, il considère qu'une meilleure conciliation avec ces principes, de l'intérêt général s'attachant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi pourrait résulter de l'ouverture à l'administration de la faculté si elle assortit son appel d'une demande de sursis à exécution du jugement, que cette demande ait un effet suspensif limité à la période de temps strictement nécessaire au jugement de la demande de sursis. L'appel demeurerait ainsi jugé par une formation collégiale dans des délais courts mais moins contraints. La gravité du risque identifié par l'administration que l'intéressé se soustraie à tout contrôle alors qu'elle estime avoir de bons arguments pour obtenir la réformation du jugement attaqué pourrait la conduire si elle le juge utile, à demander, dans certains cas seulement, un sursis à exécution. Cette demande aurait un effet suspensif limité à la période d'appel

En second lieu, **l'article 5 de la proposition de loi crée la possibilité pour l'autorité administrative de faire appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris refusant l'exploitation des données et documents saisis lors d'une visite aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme**. Cet appel suivrait la même procédure que celui exercé par le requérant contestant une ordonnance d'autorisation. Il devrait être formé dans un délai de 48 heures à compter de la notification de l'ordonnance et ne serait pas suspensif. Le juge de la cour d'appel de Paris statue également dans un délai de 48 heures. Au regard du caractère non suspensif de l'appel, ce dispositif, qui se limite à instituer une voie de recours juridictionnelle, ne soulève pas de difficultés particulières concernant sa conformité à la Constitution.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement CL67 afin d'exclure les mesures de contrôle et de surveillance prévues à l'article L. 228-4 du code de la sécurité intérieure du champ d'application du sursis à exécution institué par l'article 5, dès lors que celles-ci peuvent l'objet d'un référé-liberté, dont l'appel est examiné dans un délai de quarante-huit heures.

La Commission a également adopté un amendement rédactionnel CL66 déposé par son rapporteur.

*
* *

Article 6

(art. 60 et 61-3-1 du code civil , art. 706-53-8 706-25-10 et 706-25-12 du code de procédure pénale)

Encadrement de la procédure de changement de nom à l'état civil

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 6 de la proposition de loi encadre la procédure permettant de modifier ses noms et prénoms à l'état civil afin de lutter contre les stratégies de dissimulations et les identités multiples.

Il réserve le changement de prénom et le changement de nom en application de la procédure simplifiée de l'article 61-3-1 du code civil aux personnes dont l'acte

(48 heures) puis à celle impartie pour juger la demande de sursis (72 heures). Ce mécanisme paraît répondre aux besoins exprimés et, plus limité dans son effet, mieux satisfaire aux exigences constitutionnelles. »

de naissance est détenu par un officier d'état civil français et, lorsque la personne dispose d'un acte de naissance étranger, prévoit que le prénom ou le nom qui fait l'objet de la demande doit être identique à celui figurant dans celui-ci.

En outre, l'article 6 renforce la possibilité pour le procureur de la République de s'opposer à une demande de changement de nom pour les personnes condamnées à des faits d'une particulière gravité, notamment en matière terroriste.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 56 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a institué une procédure déjudiciarisée de changement de prénom devant l'officier d'état civil.

La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation dite « Vignal » a créé à l'article 61-3-1 du code civil une nouvelle procédure simplifiée de changement de nom, permettant à toute personne, une fois dans sa vie, de demander à l'officier de l'état civil de procéder à son changement de nom, uniquement par substitution ou adjonction à son propre nom de famille du nom du parent qui ne lui a pas transmis le sien.

➤ **Position de la commission**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté sept amendements rédactionnels.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PROCÉDURE DE CHANGEMENT DE PRÉNOM

L'article 60 du code civil permet à toute personne de demander à l'officier d'état civil de son lieu de résidence ou du lieu dans lequel a été établi son acte de naissance, le changement de son prénom. L'adjonction, la suppression ou la modification de l'ordre des prénoms peut également être demandée.

La demande doit être déposée par la personne concernée par le changement de prénom sollicité ou, s'agissant des mineurs, par son représentant légal.

L'officier d'état civil est compétent pour apprécier l'intérêt légitime de la demande ⁽¹⁾. S'il estime en particulier qu'elle est contraire à l'intérêt de l'enfant ou aux droits des tiers à voir protéger leur nom de famille, il saisit sans délai le procureur de la République. Il en informe alors le demandeur. Si le procureur de la République

(1) L'intérêt légitime, au sens de l'article 60, peut être constitué notamment par l'usage prolongé d'un prénom autre que celui enregistré à l'état civil. En revanche, des motifs de convenance personnelle ne peuvent en principe constituer un intérêt légitime.

s'oppose à ce changement, le demandeur, ou son représentant légal, peut saisir le juge aux affaires familiales.

La décision de changement de prénom est inscrite en marge des actes de l'état civil de l'intéressé et, le cas échéant, de ceux de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité et de ses enfants.

La procédure de changement de prénom n'est pas subordonnée à ce que l'acte d'état civil du demandeur ait été dressé ou transcrit en France. Dès lors, les Français ne disposant pas d'un acte de naissance dressé ou transcrit en France ou les demandeurs de nationalité étrangère, doivent produire une copie intégrale originale de leur acte de naissance étranger, le cas échéant traduit par un traducteur assermenté ⁽¹⁾.

S'agissant des demandeurs de nationalité étrangère, conformément au troisième alinéa de l'article 3 du code civil, leur demande de changement de prénom est régie par leur loi personnelle, c'est-à-dire par la loi de l'État dont ils sont ressortissants. Par conséquent, il leur appartient de justifier de leur nationalité et de produire un certificat de coutume faisant état des dispositions étrangères applicables à la procédure de changement de prénom.

Il revient ensuite à l'officier de l'état civil de vérifier que les conditions posées par la législation étrangère sont remplies sauf à ce qu'elles soient contraires à l'ordre public international français. Dans cette hypothèse, il écarte la loi étrangère au profit du droit français.

B. LA PROCÉDURE DE CHANGEMENT DE NOM DE FAMILLE

1. La procédure « classique » de changement de nom sur le fondement de l'article 61 du code civil

L'article 61 du code civil prévoit que toute personne justifiant d'un intérêt légitime peut solliciter un changement de nom.

Cette modification est subordonnée à **une autorisation accordée par décret**, à l'issue d'une procédure encadrée par le décret n° 94-52 du 20 janvier 1994 relatif à la procédure de changement de nom.

En premier lieu, le dépôt d'une demande de changement de nom auprès du ministère de la justice est subordonné à **une formalité de publicité préalable**. Celle-ci consiste en la publication, au Journal officiel de la République française, d'une insertion mentionnant l'identité et l'adresse du demandeur ainsi que, le cas échéant, celles de ses enfants mineurs concernés, et précisant le ou les noms sollicités. De

(1) Sauf instruments internationaux, cet acte de naissance étranger devra, comme tout acte public étranger destiné à être produit en France, avoir été préalablement légalisé ou revêtu de l'apostille.

plus, lorsque le demandeur réside en France, cette publication doit être complétée par une insertion dans un journal d'annonces légales.

En second lieu, la demande est adressée au ministre de la justice et doit exposer les motifs qui la fondent, afin de permettre l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime. Elle précise également le nom demandé et, en cas de pluralité de noms, l'ordre dans lequel le demandeur souhaite qu'ils soient attribués.

L'article 4 du décret n° 94-52 précité permet en outre au ministre de la justice de demander au procureur de la République près le tribunal judiciaire du lieu de résidence de l'intéressé, ou à l'agent diplomatique ou consulaire territorialement compétent si le demandeur réside à l'étranger, de procéder à une enquête.

Pièces justificatives à produire lors d'une demande de changement de nom sur le fondement de l'article 61 du code civil

Le dossier de demande de changement de nom doit comprendre les pièces justificatives suivantes :

- La copie de l'acte de naissance du demandeur ;
- Le cas échéant, la copie de l'acte de naissance des enfants du demandeur âgés de moins de treize ans et de ses autres enfants mineurs pour le compte desquels la demande est présentée ;
- Le consentement personnel écrit des enfants mineurs du demandeur âgés de plus de treize ans ;
- Pour chaque personne concernée, un certificat de nationalité française ou une fiche individuelle d'état civil et de nationalité française ou la copie de la manifestation de volonté d'acquérir la nationalité française ou de la déclaration d'acquisition de la nationalité française enregistrés par le juge du tribunal judiciaire ou du décret de naturalisation ;
- Le bulletin n° 3 du casier judiciaire de la personne concernée si elle est majeure ;
- Un exemplaire des journaux contenant les insertions publiées au Journal officiel et dans un journal d'annonces légales ;
- L'autorisation du juge des tutelles lorsque l'autorité parentale est exercée en commun par les deux parents et que la demande est présentée par un seul d'entre eux ou, en cas d'ouverture de la tutelle, celle du conseil de famille.

Source : article 2 du décret n° 94-52 du 20 janvier 1994 relatif à la procédure de changement de nom.

Lorsque la demande de changement de nom concerne des enfants mineurs, la procédure est assortie de garanties spécifiques :

– le consentement de l'enfant de plus de treize ans est exigé, en application du premier alinéa de l'article 61-3 du code civil ;

– l'autorisation du juge des tutelles est nécessaire lorsque l'autorité parentale est exercée en commun par les deux parents et que la demande est présentée par un seul d'entre eux.

Au terme de l'examen de la demande, si celle-ci est acceptée, un décret de changement de nom est publié au Journal officiel de la République française.

Toutefois, l'article 61-1 du code civil ouvre la possibilité à tout intéressé de faire opposition au décret portant changement de nom devant le Conseil d'État. Le recours doit être formé dans un délai de deux mois à compter de la publication du décret au Journal officiel.

En raison de l'existence de cette faculté d'opposition, le décret autorisant le changement de nom ne prend effet qu'à l'expiration du délai pendant lequel l'opposition est recevable, ou, s'il y a eu opposition, après le rejet de celle-ci.

2. La procédure simplifiée de changement de nom issue notamment de la loi dite « Vignal »

Compte tenu du caractère contraignant de la procédure de changement de nom prévu par l'article 61 du code civil, une procédure simplifiée a été introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle à l'article 61-3-1 du code civil.

Elle permet, en premier lieu, à toute personne qui justifie d'un nom inscrit sur le registre de l'état civil d'un autre État de demander à l'officier de l'état civil dépositaire de son acte de naissance établi en France son changement de nom en vue de porter le nom acquis dans cet autre État.

Pour un mineur, la déclaration est effectuée conjointement par les deux parents exerçant l'autorité parentale ou par le parent exerçant seul l'autorité parentale, avec le consentement personnel du mineur s'il a plus de treize ans.

En second lieu, **cette procédure simplifiée a été élargie par la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation, dite « loi Vignal »**. Celle-ci permet à toute personne majeure, une seule fois dans sa vie, de demander à l'officier de l'état civil dépositaire de son acte de naissance de procéder à son changement de nom. En revanche, **le changement de nom ne peut porter que sur la substitution ou l'adjonction à son propre nom de famille du nom du parent qui n'a pas transmis le sien.**

Aucun intérêt légitime n'est exigé pour justifier la demande. Sur le plan formel, le **simple dépôt d'un formulaire** auprès de l'**officier de l'état civil dépositaire de l'acte de naissance** suffit, **sans obligation de publicité légale** similaire à celle de l'article 61 du code civil.

L'officier d'état civil dispose toutefois, en cas de difficultés, de la faculté de saisir le procureur de la République, qui peut s'opposer à la demande.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I de l'article 6 de la proposition de loi modifie les articles 60 et 61-3-1 du code civil afin :

- de réserver le changement de prénom et le changement de nom en application de la procédure simplifiée de l'article 61-3-1 aux personnes dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français et, lorsque la personne dispose d'un acte de naissance étranger, de prévoir que le prénom ou le nom qui fait l'objet de la demande soit identique à celui figurant dans cet acte de naissance étranger ;

- de prévoir l'obligation de transmettre un extrait du casier judiciaire lorsque la demande concerne un majeur ou un mineur de plus de 13 ans ;

- de préciser que l'officier d'état civil peut saisir le procureur de la République lorsque l'extrait du casier judiciaire révèle une condamnation pour une infraction terroriste ⁽¹⁾, une infraction de nature sexuelle commise sur des mineurs ⁽²⁾, une violation d'une interdiction de sortie du territoire ⁽³⁾ ou un manquement aux obligations de contrôle du retour sur le territoire national ⁽⁴⁾.

Ces dispositions ont pour objet de prévenir les situations dans lesquelles une même personne, figurant sur plusieurs actes d'état civil, pourrait être identifiée sous des noms différents. Comme l'ont relevé la direction des affaires civiles et du sceau et le Conseil d'État, le dispositif issu de la loi dite « Vignal » ne prévoit actuellement aucun mécanisme permettant d'éviter qu'une personne soit inscrite sous des noms distincts sur un acte établi en France et sur son acte de naissance étranger.

Dans son avis n° 409914 (*voir annexes*), le Conseil d'État estime, à cet égard, que **l'objectif consistant à prévenir l'obtention d'identités multiples constitue un motif d'intérêt général**, dès lors que la pluralité d'identités est susceptible de compromettre l'efficacité des traitements de données poursuivant des finalités de préservation de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions.

Il relève en outre que l'encadrement des conditions de changement de nom ne se heurte à aucune exigence conventionnelle ou constitutionnelle. La Cour européenne des droits de l'homme admet en effet que « *des restrictions légales (...) peuvent se justifier afin d'assurer un enregistrement exact de la population ou de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné* » ⁽⁵⁾.

(1) prévue au titre II du livre IV du code pénal

(2) article L. 706-47 du code de procédure pénale

(3) article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure

(4) article L. 225-7 du code de la sécurité intérieure

(5) CEDH, Cour (première section), n° 55216/08 du 11 octobre 2018, affaire S.V. c. Italie

Le 1^o du II de l'article 6 prévoit l'information, conformément à la procédure prévue à l'article 706-53-8 du code de procédure pénale, du Ministère de l'intérieur et des services de police ou de gendarmerie compétents des changements d'état civil des personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, afin que ceux-ci soient avisés, des changements de nom ou prénom des personnes inscrites au fichier.

Le 2^o du II prévoit également que le ministère de la Justice informe le service gestionnaire du fichier des personnes recherchées des changements d'état civil dont il a connaissance dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes.

En conséquence, le 3^o du II supprime la possibilité pour le procureur de procéder d'office à cette information.

Enfin, le 4^o permet au procureur de la République et au juge d'instruction de procéder d'office à la rectification ou à l'effacement des informations contenues dans le fichier national des auteurs d'infractions terroristes lorsque les informations ne sont pas exactes ou si leur conservation n'apparaît plus nécessaire ⁽¹⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté l'article 6 modifié par sept amendements rédactionnels de son rapporteur ⁽²⁾.

(1) compte tenu de la finalité du fichier, au regard de la nature de l'infraction, de l'âge de la personne lors de sa commission, du temps écoulé depuis lors et de la personnalité actuelle de l'intéressé.

(2) Il s'agit des amendements CL68, CL69, CL70, CL71, CL72, CL73 et CL74.

*

* *

Article 7

(art. L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Rétablissement de la base légale permettant le maintien en rétention administrative pendant 210 jours des étrangers condamnés pour des infractions à caractère terroriste

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

L'article 7 de la proposition de loi rétablit la base légale permettant le maintien en rétention administrative pendant 210 jours des étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 56 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a créé un régime dérogatoire de rétention administrative pour les étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées, permettant leur placement pour une durée maximale de 180 jours, portée à 210 jours par l'article 29 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ⁽¹⁾.

L'article L. 742-5 du CESEDA, fixant les conditions dans lesquelles la prolongation de la rétention des étrangers condamnés pour des infractions à caractère terroriste pouvait être prolongée au-delà d'une durée de 180 jours, a été abrogé par la loi du n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive. En effet, les dispositions de l'article L. 742-5 du CESEDA avaient vocation à être remplacées par les dispositions nouvelles de l'article L. 742-7 du CESEDA telles que prévues par le 3° de l'article 4 de la loi du 11 août 2025.

Cet article a toutefois été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel dès lors que les nouvelles dispositions de l'article L. 742-7 du CESEDA permettaient

(1) La prolongation de la rétention pour une durée maximale de 18 mois a en revanche été censurée par le Conseil constitutionnel

également le maintien en rétention jusqu'à 210 jours des étrangers condamnés pour certaines autres infractions graves. Le Conseil constitutionnel a estimé, s'agissant de ce point précis, que la prolongation de rétention jusqu'à 210 jours n'était pas entourée des garanties suffisantes.

Dès lors, les dispositions abrogées de l'article L. 742-5 CESEDA n'ayant pu être remplacées par les dispositions censurées du 3° de l'article 4 de la loi du 11 août 2025, la base légale permettant le placement des étrangers condamnés pour une infraction terroriste jusqu'à 210 jours a disparu.

➤ Position de la commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La rétention administrative permet de maintenir dans un lieu fermé, notamment dans les centres de rétention administrative, un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, afin d'en permettre la mise en œuvre forcée.

A. RÉGIME DU PLACEMENT EN RÉTENTION

Le placement d'un étranger en rétention est, en premier lieu, subordonné à l'existence d'une mesure d'éloignement forcé et exécutoire prise à son encontre ⁽¹⁾.

Depuis 2016, le placement en rétention d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé est, en second lieu, **conditionné au fait qu'il ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite ou**, depuis les modifications apportées par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, **qu'il représente une menace pour l'ordre public** ⁽²⁾.

Cet encadrement répond aux exigences de la directive européenne 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour ».

Celle-ci prévoit que la rétention administrative ne doit être mise en œuvre que lorsque le recours à d'autres mesures moins coercitives ne permet pas de prévenir le risque de fuite.

⁽¹⁾ Obligation de quitter la France (OQTF) de moins de 3 ans, Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF), décision d'expulsion, Interdiction de circulation sur le territoire français, Interdiction judiciaire du territoire français (ITF), Mesure d'éloignement dans le cadre de l'Union européenne.

⁽²⁾ Elle est néanmoins de plein droit lorsqu'une peine d'interdiction du territoire français (ITF) est prononcée à titre de peine principale et assortie de l'exécution provisoire (art. L. 741-2).

C'est pourquoi, l'assignation à résidence doit en principe être préférée à la rétention, cette dernière n'étant ainsi justifiée que si l'assignation n'est pas suffisante pour prévenir le risque de fuite.

Le CESEDA fixe huit situations où le risque de fuite est en principe établi « sauf circonstances particulières ». Il s'agit notamment du cas où l'étranger est entré ou s'est maintenu irrégulièrement en France, a déclaré ne pas vouloir se conformer à une obligation de quitter le territoire français, s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement, fait l'objet d'une décision d'éloignement prise par un autre État européen, a effectué une fraude au séjour ou ne présente pas de garanties de représentations suffisantes car il ne peut présenter des documents d'identité ou de voyage en cours de validité, qu'il a refusé de communiquer les renseignements permettant d'établir son identité ou sa situation, a communiqué des renseignements inexacts, qu'il a refusé de se soumettre aux opérations de relevé d'empreintes digitales ou de prise de photographies, qu'il ne dispose pas de résidence effective et permanente.

La décision de placement en rétention relève de l'autorité préfectorale. Ce placement ne doit durer que le temps strictement nécessaire au départ de l'étranger. et l'administration est tenue d'exercer toute diligence à cet effet ⁽¹⁾. En revanche, la rétention **ne peut être prolongée que par le juge judiciaire.**

En effet, la rétention constitue une atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, justifiant qu'elle soit encadrée et placée sous le contrôle du juge judiciaire. Le principe de la rétention administrative a ainsi été admis par le Conseil constitutionnel sous réserve de l'entourer de garanties suffisantes, et notamment de prévoir l'intervention du juge « *dans le plus court délai possible* » ⁽²⁾.

B. LA DURÉE DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DANS LE CADRE DU RÉGIME DIT « DE DROIT COMMUN »

À l'échelle européenne, la directive « retour » fixe une durée maximale de rétention de six mois, sauf en l'absence de coopération de la part de l'étranger ou du pays d'origine pour la délivrance des documents de voyage, **permettant de porter la durée de rétention à une durée maximale de dix-huit mois.**

Comme le relevait déjà le rapport d'Olivier Marleix sur la loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, de nombreux pays européens ont adopté des durées maximales de rétention de douze ou dix-huit mois (*voir tableau ci-dessous*).

(1) Article L. 741-3 CESEDA

(2) Décision DC n° 79-109, 9 janvier 1980, parag. 4

DURÉES MAXIMALES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN EUROPE

Pays	Durée maximale de rétention
Espagne	60 jours
Portugal	60 jours (loi 2007)
France	90 jours 210 jours pour les terroristes (modification loi 2018)
Italie	18 mois***
Norvège	12 semaines pour un adulte (Possibilité de dépasser exceptionnellement si l'étranger ne coopère pas ou s'il y a des retards dans l'obtention d'un LPC) 72 heures pour un mineur (et exceptionnellement 10 jours) (modification loi pour les mineurs en 2018)
Luxembourg	6 mois*
Autriche	6 mois Cas spécifique : jusqu'à 18 mois (modification loi 2017)
Lettonie	6 mois Cas particulier : 18 mois (si le RPT ne coopère pas ou réception du document de voyage retardée)
Irlande	8 mois*
Suède	12 mois*
Finlande	18 mois**
Slovénie	12 mois*
Hongrie	12 mois
Allemagne	18 mois*
Belgique	18 mois*
Pays-Bas	18 mois (en 2017 / pas modifié en 2020)
Chypre	18 mois* La rétention peut aller au-delà pour les ressortissants de pays tiers condamnés pour infraction pénale
Grèce	18 mois*
Croatie	18 mois*
Malte	18 mois*
Slovaquie	18 mois*
République tchèque	18 mois
Lituanie	18 mois*
Estonie	18 mois
Pologne	18 mois (modification loi 2018, la durée maximale est passée de 12 à 18 mois)

Extrait du rapport n° 1640 du 25 juin 2025 d'Olivier Marleix sur la proposition de loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF).

*Données communiquées à la DGEF en 2017

**Données 2025

***Données 2023

En outre, il faut souligner que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, ayant vocation à remplacer la directive « retour », **allonge à vingt-quatre mois la durée totale maximale de rétention possible**. La proposition de directive présentée par la Commission européenne prévoit ainsi que les étrangers en situation irrégulière « de droit commun » puissent être retenus pour **une période de douze mois, prolongée d'une durée supplémentaire de douze mois** lorsqu'il est probable que la procédure de retour dure plus longtemps, en raison du manque de coopération du ressortissant

de pays tiers concerné ou de retards subis pour obtenir les documents nécessaires auprès de pays tiers.

En outre, **l'article 16 de la proposition de directive prévoit que le placement en rétention peut être autorisé au seul motif de la menace à la sécurité et à l'ordre public, et pour une durée non limitée**, qu'il appartient à l'autorité judiciaire de déterminer au regard des circonstances de fait et de droit. La rétention doit néanmoins faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectué au moins tous les trois mois.

En France, la durée maximale de rétention et les modalités de sa prolongation par le juge judiciaire ont été modifiées à plusieurs reprises.

Initialement prévue pour une durée de 7 jours en 1980, la durée maximale de rétention a été progressivement portée à 90 jours par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. En outre, une durée maximale dérogatoire de 210 jours a été instaurée pour les individus liés à des activités à caractère terroriste ⁽¹⁾.

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration n'a pas modifié la durée totale maximale de rétention de 90 jours mais a porté à quatre jours ⁽²⁾, au lieu de deux précédemment, la durée initiale du placement en rétention, avant saisine du juge.

La prolongation de la rétention peut être décidée par le juge judiciaire qui peut désormais être amené à statuer à trois reprises ⁽³⁾ sur les demandes successives de prolongation. En outre, les motifs permettant la prolongation diffèrent selon le stade de la procédure.

1. Une première prolongation, autorisée par le juge judiciaire, de vingt-six jours

Lors de la première saisine du magistrat du siège du tribunal judiciaire par l'autorité administrative ⁽⁴⁾, le juge apprécie par une même décision et lors d'une audience unique la légalité de l'arrêté de placement en rétention et la demande de prolongation au-delà du délai de 96 heures. Il s'assure notamment de la motivation de la décision de placement, de sa nécessité au regard des perspectives d'éloignement à brève échéance et des risques de fuite ainsi que de sa proportionnalité au regard de

⁽¹⁾ Article L. 742-6 et L. 742-7 CESEDA

⁽²⁾ La loi du 11 août 2025 a porté cette durée en heures, l'article L. 741-1 du CESEDA dispose désormais que cette durée est de quatre-vingt-seize heures.

⁽³⁾ La loi du 11 août 2025 a modifié le séquençage de la rétention administrative de droit commun prévue par l'ancien article L. 742-5 du CESEDA, en fusionnant les deux dernières prolongations d'une durée de quinze jours chacune en une même prolongation de trente jours, dont les motifs sont alignés sur ceux de la deuxième prolongation de droit commun

⁽⁴⁾ Articles L. 741-1, L. 742-1 et L. 742-3 CESEDA

l'existence de moyens moins coercitifs, telle l'assignation à résidence, pouvant être utilisés ⁽¹⁾ .

Le juge peut alors décider du maintien en rétention pour une période de 26 jours après le placement initial de 96 heures ⁽²⁾ .

2. Une deuxième prolongation, autorisée par le juge, de trente jours

Au-delà de 30 jours de rétention, la seconde prolongation ne peut avoir lieu que pour des motifs précis et encadrés ⁽³⁾ :

- en cas d'urgence absolue ou de menace pour l'ordre public ;
- lorsque l'impossibilité d'exécuter la décision d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement ;
- lorsque la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la décision d'éloignement ou de l'absence de moyens de transport.

Le juge peut alors ordonner la prolongation de la rétention pour une nouvelle période d'une durée maximale de 30 jours.

3. Une troisième et dernière prolongation de 30 jours également

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 août 2025, la prolongation de la rétention au terme de 60 jours, ne pouvait intervenir qu'à **titre exceptionnel et sur le fondement de motifs limitatifs**, pour une durée de 15 jours, renouvelable une fois ⁽⁴⁾ , portant ainsi la durée maximale de rétention de droit commun à 90 jours.

Sans modifier cette durée maximale de 90 jours pour la durée totale de rétention de droit commun, la loi du 11 août 2025 permet désormais **au magistrat du siège de procéder, au terme du délai de 60 jours, à une nouvelle prolongation**

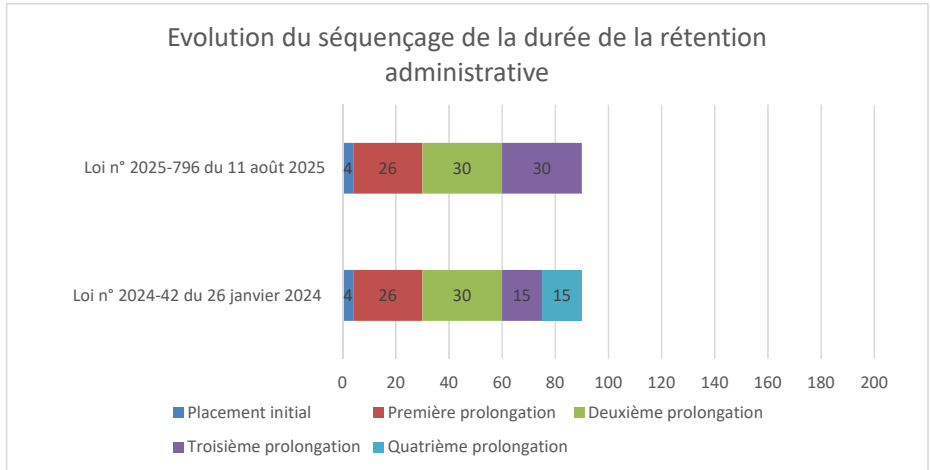
(1) CAA Paris, 8 février 2016, n° 15PA02305

(2) Article L. 742-1 CESEDA : « Le maintien en rétention au-delà de quatre-vingt-seize heures à compter de la notification de la décision de placement initiale peut être autorisé, dans les conditions prévues au présent titre, par le magistrat du siège du tribunal judiciaire saisi à cette fin par l'autorité administrative. »

(3) Article L. 742-4 CESEDA

(4) L'article L. 742-5 du CESEDA subordonnait ces prolongations à l'apparition d'une des situations suivantes dans les quinze derniers jours précédant la saisine du juge : l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la décision d'éloignement ; il a présenté, dans le seul but de faire échec à la décision d'éloignement une demande de protection contre l'expulsion en raison de son état de santé ou une demande d'asile ; la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé et qu'il est établi par l'autorité administrative compétente que cette délivrance doit intervenir à bref délai ; en cas d'urgence absolue ou de menace pour l'ordre public.

de la rétention pour une durée de 30 jours pour les mêmes motifs que celle ayant justifié la deuxième prolongation à 60 jours.



4. La durée de rétention dérogatoire applicable aux étrangers condamnés sur le fondement d’une infraction à caractère terroriste

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité, a instauré un régime dérogatoire permettant de prolonger la rétention des étrangers condamnés sur le fondement d’une infraction à caractère terroriste. La durée maximale de rétention a été portée dans ces situations à 210 jours.

Ainsi, par dérogation à l’article L. 742-4 du CESEDA, l’article L. 742-6 prévoit qu’au terme d’une durée de rétention de 30 jours, le juge judiciaire peut être saisi de la prolongation de la rétention, pour une durée de 30 jours supplémentaires, renouvelable dans la limite de 180 jours, des personnes étrangères :

– condamnées à une peine d’interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ;

– ou faisant l’objet d’une décision d’expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées.

Comme dans le cadre de la procédure de droit commun, **la prolongation est conditionnée au caractère raisonnable de la perspective d’éloignement** et ne peut être mise en œuvre que si une décision d’assignation à résidence apparaît inadaptée pour permettre un contrôle suffisant de l’étranger.

De plus, à l’issue d’une durée de rétention de 180 jours, celle-ci peut être portée, à titre exceptionnel, à 210 jours en vertu des dispositions de l’article L. 742-7. **Cette prolongation devait intervenir selon les modalités prévues par l’ancien**

article L. 742-5 du CESEDA, lequel prévoyait deux renouvellements de 15 jours en raison de motifs strictement énumérés.

Cet article ayant été abrogé par la loi du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, sans que les dispositions ayant vocation à le remplacer ne puissent entrer en vigueur du fait de leur censure par le Conseil constitutionnel, **il n'existe plus en l'état actuel du droit, de base légale permettant la prolongation de la rétention au-delà de 180 jours.**

Votre rapporteur tient à souligner que **ce vide juridique présente des conséquences particulièrement préoccupantes au regard des impératifs de sécurité nationale.** Si le régime dérogatoire de prolongation de la rétention au-delà de 180 jours ne concerne qu'un nombre restreint de personnes ⁽¹⁾, il vise exclusivement des profils à très haut risque, condamnés pour des faits de terrorisme et identifiés par les services comme présentant une dangerosité persistante.

Or, **la disparition de toute base légale permettant de prolonger la rétention au-delà de 180 jours a déjà conduit à des conséquences immédiates et lourdes : selon les indications fournies par le Ministère de l'intérieur, cinq personnes relevant de ce profil, ont dû être remises en liberté à la suite de la censure du Conseil constitutionnel intervenue le 7 août 2025.** Ces personnes avaient été condamnées notamment pour des faits d'apologie d'actes de terrorisme et d'association de malfaiteurs à caractère terroriste. En outre, quatre autres individus actuellement placés en rétention se trouvent dans une situation similaire et pourraient être libérés dans les prochaines semaines, à l'issue du délai maximal de 180 jours.

Cette situation fait peser un risque sérieux sur la capacité des autorités à prévenir la commission d'actes graves et à assurer le suivi et l'éloignement de personnes présentant un potentiel de passage à l'acte élevé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 7 de la proposition de loi rétablit la base légale permettant la prolongation de la rétention jusqu'à 210 jours pour les étrangers condamnés à une infraction à caractère terroriste.

L'article 7 prévoit ainsi que la rétention des étrangers en lien avec une activité terroriste puisse être prolongée, à titre exceptionnel, au-delà de 180 jours dans la limite maximale de 210 jours, selon les modalités prévues au 2° et 3° de l'article L. 742-4 du CESEDA, à savoir :

(1) En 2021, huit étrangers ont été placés en rétention sur ce fondement, pour une durée moyenne de rétention de 108 jours ; en 2022, 19, pour une durée moyenne de 93 jours ; en 2023, 41, pour une durée moyenne de 91 jours ; en 2024, 37 pour une durée moyenne de 117 jours.

– lorsque l'impossibilité d'exécuter la décision d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement ;

– ou lorsque la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison, soit du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la décision d'éloignement, soit de l'absence de moyens de transport.

Conformément au nouveau séquençage des différentes prolongations de la rétention issue de la loi du 11 août 2025, cette dernière prolongation intervient pour une durée maximale de 30 jours non renouvelable.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 8

(art. L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Extension du régime dérogatoire de rétention administrative aux étrangers dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif initial et effets principaux

L'article 8 de la proposition de loi étend l'application des dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA permettant d'allonger la durée maximale de rétention à 210 jours aux étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement et dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés dans le cadre d'une condamnation devenue définitive.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 1^{er} de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière

gravité et présentant de forts risques de récidive avait pour objet d'étendre les cas dans lesquels la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière pouvait, à titre dérogatoire, être portée à 180 jours voire à 210 jours. Cet article a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025.

➤ **Position de la commission**

À l'initiative de son rapporteur, la Commission a adopté un amendement CL75 précisant, d'une part, que l'autorité administrative doit établir que la menace à l'ordre public est « réelle ». D'autre part, cet amendement précise que les faits d'atteinte aux personnes visés par l'article 8 doivent être punis d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Pour une présentation du régime de droit commun et du régime dérogatoire de la rétention administrative, voir le commentaire de l'article 7.

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 11 AOÛT 2025

L'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant des forts risques de récidive entendait étendre la durée exceptionnelle de rétention de 210 jours aux étrangers :

- condamnés à une peine d'interdiction du territoire français (ITF) ;
- ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion ou d'une interdiction administrative du territoire.

En outre, la loi prévoyait que la rétention pouvait également s'étendre jusqu'à 210 jours lorsque :

- le comportement de l'étranger constituait une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public
- ou s'il avait été condamné définitivement pour certains crimes ou délits graves limitativement énumérés ⁽¹⁾ .

(1) *crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine ; crimes de meurtre, d'assassinat ou d'empoisonnement ; crimes de tortures ou d'actes de barbarie ; crimes de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner ; crimes et délits de violences ; crimes et délits de viols et agressions sexuelles ; crime et délit de trafic de stupéfiants ; crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite esclavage ; crimes d'enlèvement et de séquestration ; crime de traite des êtres humains ; crime et délit de proxénétisme ; crime et délit de vol avec violences aggravées ; crime d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ; crimes et délits d'association de malfaiteurs et de concours à une organisation criminelle ; délits de menaces, d'actes*

B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 7 AOÛT 2025

Par une décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution ces dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025.

Tout en soulignant **que le législateur avait, par les dispositions censurées, poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe de cet objectif**, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que ces dispositions méconnaissaient les exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution aux motifs :

– qu'elles ne prévoyaient pas que l'allongement de la durée de rétention ne pouvait se faire qu'à titre exceptionnel ;

– qu'elles étendaient la possibilité d'une telle prolongation à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés à une peine d'interdiction de territoire, alors même que cette dernière peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, et que cette condamnation peut ne pas avoir un caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire ;

– qu'elles s'appliquaient à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés pour l'un des crimes et délits qu'elles énuméraient, sans que l'administration ait à établir que le comportement de l'étranger en cause constituait une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public et qu'elles étaient susceptibles de s'appliquer à des étrangers à l'encontre desquels la juridiction n'aurait pas estimé nécessaire de prononcer une peine d'interdiction du territoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 8 de la proposition de loi étend la durée dérogatoire de rétention administrative applicable aux étrangers liés à des activités terroristes aux étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement et présentant une menace actuelle d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteintes aux personnes pénalement constatées dans le cadre d'une condamnation définitive.

Cette nouvelle rédaction a ainsi pour objectif de reprendre les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025, tout en y intégrant les exigences résultant de la décision du Conseil constitutionnel.

En premier lieu, **l'article 8 de la proposition de loi précise expressément que la prolongation de la rétention ne peut intervenir, dans ce cadre dérogatoire, qu'à titre exceptionnel.**

d'intimidation ou de violences commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique ; des délits de menaces ou d'actes d'intimidation.

En deuxième lieu, ne peuvent être concernés que **les étrangers qui représentent une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public en lien avec des faits d'atteinte aux personnes pour lesquels ils ont fait l'objet d'une condamnation pénale devenue définitive.**

Le critère de la menace à l'ordre public est donc rehaussé par rapport aux dispositions censurées de l'article 1^{er} de la loi du 11 août 2025 à travers la notion de « *menace d'une particulière gravité* », plus restrictive que la simple « *menace* » pour l'ordre public.

De surcroît, les infractions pénales ayant donné lieu à une condamnation sont limitées aux faits d'atteintes aux personnes. La condamnation pénale doit en outre être définitive.

Dans son avis n° 410295 (voir *annexes*), sur ces dispositions, le Conseil d'État estime « *que peuvent être regardées comme répondant à cette exigence de particulière gravité les atteintes aux personnes* » retenues par la proposition de loi.

Le Conseil d'État recommande en outre de retenir **un quantum de peine encourue de trois ans**, similaire à celui prévue pour désigner les personnes qui peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion alors même qu'ils appartiennent à une catégorie d'étrangers dite « *protégée* » en vertu de l'article L. 631-2 du CESEDA ⁽¹⁾. Votre rapporteur déposera un amendement en ce sens, afin de se conformer pleinement aux recommandations du Conseil d'État.

(1) Ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par la décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024.

Sont par exemple punis de trois ans d'emprisonnement les faits d'atteintes aux personnes suivants :

- **Certaines atteintes volontaires à l'intégrité de la personne** telles que les menaces de mort (art. 222-17 du code pénal).
- Le **harcèlement sexuel** lorsqu'ils sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ou sur un mineur de moins de 15 ans (art. 222-33 du code pénal).
- **La mise en danger de la vie de la personne** par la révélation, la diffusion ou la transmission d'informations permettant d'identifier ou localiser une personne ainsi que les membres de sa famille et les exposant à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer (art. 223-1-1, alinéa 1 du code pénal).
- **L'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse** soit d'un mineur, soit d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables (art. 223-15-2 du code pénal).
- **Le fait soit de fabriquer, de transporter, de diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support un message à caractère violent, incitant au terrorisme, pornographique**, y compris des images pornographiques impliquant un ou plusieurs animaux, ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine ou à inciter des mineurs à se livrer à des jeux les mettant physiquement en danger (art. 227-24 du code pénal).
- **Les pratiques, les comportements ou les propos répétés visant à modifier ou à réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre**, vraie ou supposée, d'une personne et ayant pour effet une altération de sa santé physique ou mentale notamment lorsqu'ils sont commis au préjudice d'un mineur, par un ascendant, ou par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique (art. 225-4-13 du code pénal).

D'autre part, **la seule existence d'une condamnation pénale pour de tels faits ne suffit pas à permettre la prolongation de la rétention**. L'administration sera tenue de démontrer que l'étranger en cause **continue de représenter une menace actuelle pour l'ordre public** en lien avec les faits objets de la condamnation. Le Conseil d'État recommande également d'ajouter que cette menace doit être réelle, votre rapporteur déposera donc un amendement ce sens.

Entourées de l'ensemble de ces garanties, le Conseil d'État a souligné que ces dispositions ne se heurtaient à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la Commission a adopté un amendement CL75 précisant, d'une part, que l'autorité administrative doit établir que la menace à l'ordre public est « réelle » et, d'autre part, que les faits d'atteinte aux personnes

visés par l'article 8 doivent être punis d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement. Ces modifications permettent ainsi de se conformer pleinement à l'avis du Conseil d'État afin de consolider la constitutionnalité du dispositif.

*

* *

Article 8 bis (nouveau)

(art. L. 741-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Réitération du placement en rétention administrative sur le fondement d'une même décision d'éloignement

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement CL76 de son rapporteur portant article additionnel afin d'encadrer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut prendre une nouvelle décision de placement en rétention administrative d'un étranger sur le fondement d'une même décision d'éloignement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 741-7 du CESEDA détermine les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut prendre une nouvelle décision de placement en rétention d'un étranger pour l'exécution d'une même décision d'éloignement. Il prévoit ainsi un délai minimum de sept jours entre deux décisions de placement. Toutefois, si ce précédent placement a pris fin en raison de la soustraction de l'étranger aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet, l'autorité administrative peut décider d'un nouveau placement en rétention avant l'expiration de ce délai. De plus, la loi du 26 janvier 2024 a raccourci le délai initial de sept jours à quarante-huit heures « *en cas de circonstances nouvelles de fait ou de droit* ».

Toutefois, dans une décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de cet article contraires à la Constitution.

En effet, s'il a admis que l'objectif de sauvegarde de l'ordre public était de nature à justifier que l'administration soit autorisée à réitérer le placement en rétention d'un étranger sur le fondement d'une même décision d'éloignement, il a jugé les dispositions de l'article L. 741-7 du CESEDA méconnaissaient les exigences de l'article 66 de la Constitution, en tant que :

- elles ne prévoient pas de limite au nombre de placements en rétention administrative que l'autorité administrative peut décider sur le fondement d'une même décision d'éloignement ;

- elles ne prévoient pas de durée totale cumulée de rétention ;

- chacun des placements réitérés au titre de la même décision d'éloignement se trouve soumis aux mêmes conditions qu'un premier placement en rétention.

Le Conseil constitutionnel a reporté au 1^{er} novembre 2026 les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité, considérant qu'une abrogation immédiate emporterait des conséquences manifestement excessives en empêchant l'autorité administrative de décider un nouveau placement en rétention d'un étranger sur le fondement d'une même décision d'éloignement, y compris lorsqu'il s'est soustrait volontairement à des mesures de surveillance ou que son comportement représente une menace pour l'ordre public.

Il a jugé que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu'au 1^{er} novembre 2026, il reviendrait au magistrat du siège du tribunal judiciaire, saisi d'un nouveau placement en rétention en vue de l'exécution d'une même décision d'éloignement, de contrôler si cette privation de liberté n'excédait pas la rigueur nécessaire compte tenu des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT EN COMMISSION

L'amendement CL76 du rapporteur adopté par la commission institue en conséquence un nouveau cadre juridique, conforme aux exigences constitutionnelles, et à l'avis n° 410295 du Conseil d'Etat (*voir annexes*), permettant le placement réitéré en rétention administrative sur le fondement d'une même mesure d'éloignement.

En premier lieu, **l'article 8 bis encadre strictement les hypothèses dans lesquelles un tel placement réitéré peut intervenir, dans un délai de 48 heures à compter du terme de la précédente rétention, en les limitant au nombre de trois :**

- lorsque l'étranger en situation irrégulière représente une menace pour l'ordre public ;

- lorsqu'il s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure de rétention ;

- en cas de circonstances nouvelles, notamment s'il n'a pas respecté une mesure d'assignation à résidence.

Ces éléments doivent être appréciés à la date à laquelle l'administration prend une nouvelle décision de placement et non à la lumière des seuls éléments

ayant justifié un placement antérieur en rétention. **La décision de l'autorité administrative est spécialement motivée et doit prendre en compte les précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet.**

En deuxième lieu, **l'article 8 bis introduit par la commission prévoit une limitation progressive de la durée des placements successifs**, en fixant une durée maximale de 90 jours pour le premier et le deuxième placement, puis de 60 jours pour les placements suivants.

En revanche, s'agissant des étrangers qui relèvent des dispositions de l'article L. 742-6 du CESEDA, la durée maximale du premier et du deuxième placement est de 210 jours, puis de 60 jours pour les troisième et quatrième placements.

Cet encadrement temporel renforce la proportionnalité du dispositif et répond aux exigences formulées tant par le Conseil constitutionnel que par le Conseil d'État en matière de protection de la liberté individuelle.

De plus, **l'article 8 bis fixe une durée maximale cumulée de rétention de 540 jours dans la limite de quatre placements sur le fondement de la même décision d'éloignement pour les étrangers relevant des dispositions de l'article L. 742-6 du CESEDA et de 360 jours dans la limite d'un maximum de cinq placements pour les étrangers relevant des dispositions de « droit commun ».**

Enfin, les nouvelles dispositions de l'article L. 741-7 précisent que le juge judiciaire, saisi d'une nouvelle décision de placement en rétention en vue de l'exécution d'une même mesure d'éloignement, ou saisi aux fins de sa prolongation, contrôle si la privation de liberté n'excède pas la rigueur nécessaire en tenant compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a déjà fait l'objet.

Le Conseil d'État a estimé dans son avis précité sur ces dispositions, que ces précisions étaient nécessaires pour que l'autorité administrative, comme le juge judiciaire, s'assure que la durée maximale cumulée de rétention n'est pas atteinte, que la décision de placement en rétention est proportionnée et qu'il existe encore une perspective raisonnable d'éloignement, appréciée notamment à la lumière du temps déjà écoulé pour tenter d'y procéder.

*

* *

Article 9

Compensation des charges pour l'État et les organismes de sécurité sociale

Adopté par la Commission sans modification
--

L'article 9 de la proposition de loi tire les conséquences des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Il permet la compensation des dépenses supplémentaires induites par la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

ANNEXES

PRÉSENTATION DES ANNEXES

Cette proposition de loi a fait l'objet d'un travail approfondi et constant avec les services ministériels concernés par ses dispositions. Une première version du texte, déposée le 11 juillet 2025 sous le numéro 1719, a fait l'objet d'une saisine du Conseil d'État par le Gouvernement le 1^{er} août 2025. Le Conseil d'Etat a transmis au Gouvernement un avis n° 409914 adopté le 25 septembre 2025 (**ANNEXE 1**).

Cette première version de la proposition de loi comportait 8 articles (dont un article de gage destiné à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi). Le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat sur six d'entre eux :

- o L'article 1^{er} crée une mesure d'injonction d'examen psychiatrique. Votre rapporteur a tenu compte des remarques du Conseil d'État pour proposer une nouvelle version de cet article 1^{er} dans le cadre de la proposition de loi n° 2180, prévoyant notamment l'intervention du juge judiciaire dans le cadre de la seconde phase de la procédure.
- o L'article 2 prévoit un dispositif de rétention de sûreté terroriste. Votre rapporteur a tenu compte des remarques du Conseil d'État pour proposer une nouvelle version de cet article 2 dans le cadre de la proposition de loi n° 2180. Celle-ci reprend l'ensemble des garanties constitutionnelles attachées à la rétention de sûreté de droit commun.
- o L'article 3 étend le suivi socio-judiciaire à l'issue de la peine aux condamnés de droit commun radicalisés en détention. Votre rapporteur a tenu compte des remarques du Conseil d'Etat pour proposer une nouvelle version de cet article 3 dans le cadre de la proposition de loi n° 2180. Le dispositif finalement retenu étend le champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion.
- o L'article 5 étend le délit d'apologie du terrorisme aux réseaux privés de communication lorsque ces réseaux peuvent être assimilés à des espaces de communication ouverts au public. Votre rapporteur, se rangeant aux arguments du Conseil d'État qui soulignait que le dispositif « *n'[apportait] pas d'élément constitutif d'une infraction distincte de celle d'ores et déjà incriminée par la rédaction actuelle de l'article 421-2-5 du code pénal* », a supprimé cet article dans la version de son texte (n° 2180) examinée par la commission des lois.
- o L'article 6 prévoit un appel suspensif du ministre de l'intérieur en cas d'annulation d'une MICAS. Cet article a été modifié par votre rapporteur dans le cadre de la proposition de loi n° 2180 pour tenir compte des remarques du Conseil d'État, en

prévoyant un mécanisme de sursis à exécution – il s’agit, dans cette nouvelle version de l’article 5.

- O L’article 7 réserve le bénéfice des procédures de changement de prénom et de nom aux seules personnes de nationalité française. Cet article a été modifié par votre rapporteur dans le cadre de la proposition de loi n° 2180 pour tenir compte des remarques du Conseil d’État en supprimant le critère de la nationalité – il s’agit, dans cette nouvelle version de l’article 6.

En outre, le Conseil d’État a été saisi par le Gouvernement d’une demande d’avis portant sur des projets d’amendements visant à remédier à la censure par le Conseil constitutionnel de dispositions relatives à la rétention administrative des étrangers (**ANNEXE 2**). L’une de ces dispositions a été intégrée dans la seconde proposition de loi (n° 2180).

- O L’article 8 étend l’application des dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA permettant d’allonger la durée maximale de rétention à 210 jours aux étrangers faisant l’objet d’une décision d’éloignement et dont le comportement représente une menace actuelle et d’une particulière gravité pour l’ordre public, à raison de faits d’atteinte aux personnes pénalement constatés dans le cadre d’une condamnation devenue définitive. Votre rapporteur entend tenir pleinement compte des remarques formulées par le Conseil d’État en les intégrant par voie d’amendement.

**ANNEXE 1 :
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 409914 DU 25 SEPTEMBRE 2025 SUR LA
MINUTE**

NOR : INTX2522159X

**CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale
N° 409914**

Séance du jeudi 25 septembre 2025

AVIS

relatif à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des
risques d'attentat

NOR : INTX2522159X

Le Conseil d'Etat a été saisi le 1^{er} août 2025 par le Premier ministre d'une demande d'avis relative à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des risques d'attentat (n° 1719) qui a été déposée le 11 juillet 2025 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale. Dans la perspective de son examen prochain par l'Assemblée nationale, et afin de déterminer sa position sur la proposition de loi, le Gouvernement souhaite, en accord avec la Présidence de l'Assemblée nationale et le député auteur de la proposition de loi, recueillir l'avis du Conseil d'Etat, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur la conformité aux normes supérieures des dispositions législatives envisagées et l'éventuelle nécessité de sécuriser juridiquement certaines d'entre elles par voie d'amendement.

Les questions soulevées par le Gouvernement portent sur six des huit articles qui figurent dans la proposition de loi. Elles sont les suivantes :

1. L'article 1^{er} de la proposition de loi instaure une mesure administrative d'injonction d'examen psychiatrique pour les individus dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux. Le dispositif est articulé selon les principes suivants :

- *l'injonction d'examen psychiatrique serait prononcée par le préfet de département par arrêté motivé circonstancié pris après avis d'un psychiatre, afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme. L'examen, réalisé par un psychiatre référencé, devrait être réalisé dans un délai ne pouvant être inférieur à quinze jours, sauf urgence dûment justifiée.*
- *le refus de l'intéressé de se soumettre à l'expertise dans le délai imparti entraînerait l'édiction d'un arrêté préfectoral prononçant l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement à la seule fin de procéder à l'examen psychiatrique et pour une durée maximale de vingt-quatre heures. L'admission provisoire est soumise au contrôle de l'autorité judiciaire prévu par l'article L. 3211-12 du code de la santé publique pour les mesures de soins psychiatriques sans consentement.*

- le préfet pourrait requérir les services de police ou les unités de gendarmerie pour conduire l'intéressé auprès de l'établissement d'accueil pour réaliser l'expertise psychiatrique. La proposition de loi prévoit un régime spécifique d'intervention de l'autorité judiciaire lorsque cette réquisition nécessite une visite domiciliaire (autorisation du magistrat du siège du tribunal judiciaire, ordonnance susceptible d'appel, opérations effectuées sous le contrôle du magistrat les ayant autorisées, procès-verbal des opérations notifié à l'intéressé).
- enfin, au vu du certificat médical circonstancié établi par un psychiatre, le préfet pourrait prononcer l'admission en soins psychiatriques dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique. Si toutefois l'examen psychiatrique conclut à l'absence de nécessité de maintenir les soins psychiatriques, l'admission provisoire est caduque.

Le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur le dispositif proposé. Celui-ci se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, quels aménagements seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

En particulier, le Gouvernement estime nécessaire de s'assurer que le dispositif est nécessaire, adéquat et proportionné, en particulier au regard de son champ d'application, de sa durée, des modalités de conduite sous contrainte de la personne concernée au sein de l'établissement chargé de procéder à l'examen psychiatrique, des modalités de contrôle de la mesure par l'autorité judiciaire, y compris lorsque la mesure ne nécessite pas de visite domiciliaire, des garanties entourant le placement en admission provisoire, et enfin de l'articulation de la décision de placement en soins psychiatriques avec le régime prévu à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique.

2. L'article 2 de la proposition de loi permet, à titre exceptionnel, le prononcé de la rétention de sûreté à l'égard des personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à dix ans pour une ou plusieurs infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code. Il étend ainsi le champ d'application de la rétention de sûreté à des actes terroristes constituant des délits, à l'exception de la provocation ou de l'apologie du terrorisme et de la transmission de données faisant l'apologie du terrorisme afin d'entraver la procédure de déréfèrement.

En outre, en excluant l'application du troisième alinéa de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale, la disposition écarte dans ce cas la condition tenant au prononcé de la rétention de sûreté par la juridiction de jugement.

Ces dispositions se heurtent-elles, dans leur principe ou leurs modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles applicables ?

3. L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article 706-25-16 du code de procédure pénale, afin d'étendre la possibilité de recourir à la mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion aux personnes condamnées pour une infraction de droit commun à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans.

Le Conseil d'Etat considère-t-il cette disposition conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ? Le cas échéant, quels aménagements seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

4. *L'article 5 de la proposition de loi complète l'article 421-2-5 du code pénal pour étendre le délit d'apologie du terrorisme aux réseaux privés de communication lorsque ces réseaux, à raison notamment du nombre de personnes qui y accèdent, peuvent être assimilés à des espaces de communication ouverts au public.*

Le Conseil d'Etat considère-t-il cette disposition conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ?

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur les aménagements à prévoir pour améliorer l'articulation de la mesure avec certaines des circonstances aggravantes qui répriment plus lourdement l'apologie du terrorisme, notamment lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.

5. *L'article 6 de la proposition de loi introduit, à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, un appel suspensif de droit pour le ministre de l'intérieur contre les jugements des tribunaux administratifs annulant le renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) les plus contraignantes. Le dispositif prévoit que cet appel doit être formé dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du jugement, et que le juge statue dans un délai maximal de soixante-douze heures. Il a pour objet, selon l'exposé des motifs, de « réduire les risques de rupture dans la continuité de la surveillance des personnes concernées ».*

Ces dispositions se heurtent-elles à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles applicables ?

6. *L'article 7 de la proposition de loi vise à réserver la possibilité de demander le changement de prénom ou de nom auprès de l'officier d'état civil aux seules personnes de nationalité française. Il prévoit l'information du procureur de la République par l'officier d'état civil lorsque la demande provient d'une personne dont le casier judiciaire porte trace de condamnation pour certaines infractions. Enfin, il impose aux personnes inscrites au fichier des auteurs d'infractions terroristes ou au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes de déclarer leurs changements de nom ou prénom.*

Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité de réserver les procédures de changement de prénom et nom aux seules personnes de nationalité française, dans le respect des exigences applicables.

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande :

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 66 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment ses articles 5, 8, 13 et 14 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

**EST D'AVIS DE REPONDRE DANS LE SENS
DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :**

Sur l'office du Conseil d'Etat saisi d'une demande d'avis du Gouvernement sur une proposition de loi

1. Il appartient au Conseil d'Etat de répondre aux questions posées par le Gouvernement, y compris lorsque ces questions portent sur une proposition de loi. Il lui incombe, en réponse à la demande du Gouvernement, de donner son avis sur la conformité de certaines dispositions aux normes supérieures et de formuler, le cas échéant, des suggestions de modification propres à renforcer la sécurité juridique du texte. Par ailleurs, il ne peut, comme il en a le loisir lorsqu'il est saisi par le président d'une des assemblées avec l'accord du parlementaire auteur de la proposition de loi, échanger avec ce dernier pour mieux apprécier les enjeux du projet de texte et les objectifs poursuivis. Il ne dispose à cette fin que de l'exposé des motifs. Ainsi, dans les circonstances d'une telle saisine, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de donner un avis sur la proposition de loi dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat ne répond ainsi qu'aux seules questions posées par le Gouvernement et, en l'absence d'étude d'impact, dans la limite des informations que ce dernier a pu lui communiquer lors de l'examen de la demande d'avis. Il en résulte que la portée des réponses qu'il donne aux questions posées repose sur l'état du droit tel qu'il résulte de la combinaison des textes existants et des articles de la proposition de loi portés à sa connaissance par le Gouvernement, et ne saurait nécessairement valoir dans d'autres configurations.

Sur la nécessité d'améliorer la lutte contre le terrorisme

2. Le Conseil d'Etat rappelle que, selon les termes d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 7 août 2020 : « *Le terrorisme trouble gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » et que « *l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, paragraphe 11). C'est en considération de cet objectif que le Conseil d'Etat examine les questions posées par le Gouvernement.

I- Sur la question n° 1 relative à l'instauration d'une injonction d'examen psychiatrique pour les individus à l'égard desquels il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux

3. Certains attentats ont été commis ces dernières années par des personnes présentant à la fois des signes de radicalisation à caractère terroriste et des troubles mentaux. Ces personnes n'avaient pu faire l'objet d'une mesure d'hospitalisation sans consentement ou ne pouvaient être soumises à une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)

soit que celle-ci était arrivée à terme, soit que les conditions légales n'en étaient pas remplies notamment quand la dangerosité découlait surtout des troubles mentaux associés à la radicalisation. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en l'état du droit positif, aucune disposition ne permet de soumettre un individu faisant l'objet d'une MICAS à un examen médical et aux soins qui apparaîtraient nécessaires et considère, à la lumière des éléments transmis par les commissaires du Gouvernement, que la prise en charge des personnes radicalisées souffrant de troubles psychiatriques, dont le nombre serait résiduel, peut s'avérer nécessaire alors que les dispositifs existants ne permettent pas de la mettre en œuvre.

4. Pour répondre à cette situation, l'article 1^{er} de la proposition de loi qui fait l'objet de la première question posée par le Gouvernement, entend instaurer, au sein du code de la sécurité intérieure, une nouvelle mesure administrative d'injonction d'examen psychiatrique destinée aux personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont susceptibles de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison de la conjonction d'une radicalisation à caractère terroriste et d'une présomption de troubles mentaux.

La proposition de loi prévoit que, sur avis d'un psychiatre, qui examine les données disponibles concernant la personne, le préfet peut enjoindre à cette personne de se faire examiner dans un délai qu'il fixe, et qui ne peut être inférieur à 15 jours, par un autre psychiatre, choisi par elle, sur une liste arrêtée par le préfet en lien avec l'agence régionale de santé, et n'ayant pas examiné cette personne au cours des dix dernières années. En cas de refus de la personne, la proposition de loi prévoit que le préfet peut prononcer une admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement aux seules fins de faire réaliser cet examen psychiatrique dans les 24 heures.

Le préfet pourrait à cette fin requérir les forces de l'ordre pour conduire la personne à l'établissement de soins. Aux fins d'exécuter la décision d'admission provisoire en soins sans consentement, le préfet pourrait, sur autorisation du juge judiciaire, réaliser une visite domiciliaire au domicile de la personne qui n'aurait pas déféré à l'injonction. Au vu du certificat médical établi durant l'examen, le préfet pourrait prononcer, selon la procédure en vigueur régie par le code de la santé publique, l'admission en soins psychiatriques sans consentement de la personne si les soins apparaissaient nécessaires. A défaut, l'admission provisoire serait caduque.

S'agissant de l'injonction d'examen psychiatrique délivrée par le préfet (première phase)

Sur les caractéristiques et la finalité de l'injonction d'examen psychiatrique

5. Si l'injonction faite à une personne de se soumettre à un examen psychiatrique, telle que formulée par le projet d'article cité au point 4 est présentée comme une mesure de police administrative restrictive de liberté « *aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* », elle repose exclusivement sur un examen médical qui, par nature, est destiné à évaluer la nécessité de soins psychiatriques, la capacité de la personne à y consentir, sa dangerosité et l'opportunité d'un placement en hospitalisation sous contrainte à la demande du représentant de l'Etat dans le cadre de l'article L. 3213-1 ou L. 3213-2 du code de la santé publique. Elle poursuit donc nécessairement simultanément un objectif de protection de la santé, objectif à valeur constitutionnelle garanti par le Préambule de la Constitution de 1946 (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-367 QPC du 14 février 2014). Le Conseil d'Etat estime que le texte objet de la question posée par le Gouvernement mériterait à cet égard d'être

complété pour préciser cette double finalité de protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux et de prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle.

Sur la nature juridique de l'injonction d'examen psychiatrique et son cadre juridique

6. Compte tenu de la particularité de cette mesure qui est à la fois une mesure restrictive ou privative de liberté, selon la phase du processus, destinée à lutter contre le terrorisme et un examen médical contraint en vue d'évaluer la nécessité de soigner une personne n'ayant pas consenti aux soins, le Conseil d'Etat estime que l'examen de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité doit s'opérer au regard de ces deux finalités.
7. D'une part, le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, comprend le respect de l'être humain, de son intégrité et de son inviolabilité (Conseil constitutionnel, décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994). L'exigence de consentement aux soins mentionnée à l'article L.1111-4 du code de la santé publique (CSP) qui dispose qu'« (...) *Aucun acte médical ni aucun traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne* (...) », a été reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme relevant de la liberté personnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017).
8. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) fait de la santé mentale une partie essentielle de la vie privée, relevant de l'intégrité morale (n° 44599/98 du 6 février 2001, *Bensaïd c. Royaume-Uni*). Elle protège au titre de son article 8 le droit de refuser tout traitement psychiatrique médicamenteux et le droit à l'intégrité physique tout en admettant la possibilité d'administrer des soins sans consentement pour protéger le patient lui-même ou autrui (CEDH, n° 34806/04 du 3 juillet 2012, *affaire X c. Finlande*, n° 61603/00 du 16 juin 2005, *affaire Storck c. Allemagne*, n° 11373/04 du 2 septembre 2010, *affaire Shopov c. Bulgarie*).
9. Si la lutte contre le terrorisme peut justifier qu'il soit porté atteinte à la liberté personnelle de consentir à un examen médical, à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, c'est à la condition que l'atteinte portée à l'exercice de ces droits et libertés soit nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de prévention poursuivi.

Sur ses critères de mise en œuvre et les garanties de la mesure

10. S'agissant de mesures de police administrative qui visent à prévenir les troubles à l'ordre public, le Conseil constitutionnel juge de façon constante qu'elles doivent être justifiées par une menace réelle pour l'ordre public devant reposer sur des circonstances particulières caractérisant le risque de trouble à l'ordre public. (Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 du 5 août 1993, cons. 9 ; décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 9).
11. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que le Conseil constitutionnel, s'agissant des critères permettant la mise en œuvre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) a admis leur constitutionnalité au motif qu'elles poursuivent l'objectif d'éviter la commission d'actes d'une particulière gravité (terrorisme) et que sont exigés des

indices tangibles de la particulière dangerosité de l'individu soumis à la mesure, tenant soit à son comportement, à ses fréquentations ou à son adhésion à des organisations incitant à des actes terroristes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 ; décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, § 46 et 47).

12. S'agissant des critères permettant de soumettre une personne à des soins sans consentement sur décision du représentant de l'Etat, le Conseil constitutionnel veille également à ce que des éléments médicaux circonstanciés attestent de la nécessité de soins en raison de « *troubles mentaux qui compromettent la sûreté des personnes et portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public* » (L. 3213-1 du CSP). Le Conseil d'Etat note cependant que la mesure examinée en l'espèce, dans sa première phase, ne consiste qu'en l'obligation de se soumettre à un examen psychiatrique et ne constitue pas une mesure attentatoire aux libertés de même nature qu'une hospitalisation sans consentement. (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010 ; décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, cons. 7 ; et décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011).
13. Le dispositif sur lequel porte la question posée par le Gouvernement au Conseil d'Etat a vocation à s'appliquer, après avis d'un psychiatre, à la « *personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est susceptible de compromettre la sûreté des personnes ou de porter gravement atteinte à l'ordre et la sécurité publics à raison d'une radicalisation à caractère terroriste s'accompagnant de troubles mentaux* ».
14. Le Conseil d'Etat souligne que le dispositif proposé concerne, d'une part, des personnes dont le comportement ne porte pas, au stade de l'injonction, atteinte à l'ordre public mais dont il est estimé qu'elles sont susceptibles d'y porter atteinte ; et d'autre part, des personnes pour lesquelles seul un avis médical rendu sur la base d'un dossier, sans examen individuel, permet de présumer qu'elles sont atteintes d'un trouble mental. Pour cette raison, il est nécessaire que les éléments qui rendent la menace suffisamment tangible pour justifier l'injonction d'examen médicale soin soient clairement définis, caractérisés et graves.
15. Or, la notion de « *radicalisation à caractère terroriste* » bien que figurant au sein de textes relatifs aux fichiers de traitements de données (FSPRT, Hopsyweb), n'a pas été définie par le législateur. Sans cette définition, le Conseil d'Etat estime que le texte présenterait une imprécision qui lui ferait encourir le risque d'une incompétence négative. Il estime donc nécessaire que les critères fondant la mesure soient précisés et que soient sur leur base exigés des motifs sérieux et circonstanciés permettant de justifier la réalité de la menace tenant au rattachement de l'individu à une activité terroriste et sa particulière dangerosité.
16. Le Conseil d'Etat note que les garanties tirées du délai de 15 jours dans lequel l'examen médical doit être réalisé et de la possibilité laissée à la personne de choisir le psychiatre sur une liste arrêtée par le préfet en lien avec l'agence régionale de santé et n'ayant pas examiné cette personne au cours des dix dernières années sont de nature à réduire le risque d'inconstitutionnalité de la mesure. Il estime toutefois nécessaire de prévoir des garanties complémentaires portant tant sur la nature des éléments soumis au médecin procédant au constat de la nécessité de l'examen objet de l'injonction, que sur le mode d'élaboration de la liste de médecins de manière à garantir l'impartialité des choix. Il ajoute qu'il serait opportun de prévoir la possibilité pour la personne d'exercer un recours dans un bref délai et de prévoir la garantie que son affaire sera également jugée rapidement à l'instar de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure relatif aux recours contre les MICAS.

17. Au bénéfice de ces modifications, le Conseil d'Etat considère que la première phase du dispositif ne méconnaîtrait alors pas les principes conventionnels et constitutionnels rappelés précédemment.

S'agissant de l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement aux fins de procéder à l'examen psychiatrique (seconde phase)

Sur le cadre juridique applicable

18. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes des articles 7 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites.* » et « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ». L'article 66 de la Constitution dispose en outre : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Il s'ensuit que toute mesure privative de liberté doit être décidée par l'autorité judiciaire ou exercée sous son contrôle.

S'il appartient, en effet, aux autorités de police administrative, afin d'assurer la protection de l'ordre public, de prendre des mesures à caractère préventif, qui peuvent comporter des mesures affectant ou restreignant des libertés, ces autorités ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté. (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté). Ainsi, au plan constitutionnel et au plan conventionnel, il n'est pas possible d'autoriser par la loi, en dehors de toute procédure pénale, la rétention, dans des centres prévus à cet effet, des personnes radicalisées, présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme. (Conseil d'Etat, assemblée générale, avis n°390867 du 17 décembre 2015). Il n'est pas non plus possible d'autoriser par la loi le placement en rétention administrative des demandeurs d'asile qui ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement au motif qu'ils constituent une simple menace pour l'ordre public sans condition de gravité et d'actualité de cette menace. (Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1140 QPC du 23 mai 2025).

19. En vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation garantit à tous le droit à la protection de la santé. Si le Conseil constitutionnel juge sur ce fondement que les motifs tirés du fait qu'une personne est atteinte de troubles mentaux qui nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public peuvent justifier sur le fondement de l'article L. 3213-1 du CSP la mise en œuvre d'une mesure privative de liberté au regard des exigences constitutionnelles, c'est, à la condition que le préfet se prononce au vu d'un certificat médical circonstancié qui ne peut émaner d'un psychiatre exerçant dans l'établissement accueillant le malade et que l'arrêté pris soit motivé et énonce avec précision les circonstances qui ont rendu l'hospitalisation nécessaire (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011). En outre, si un simple avis médical peut permettre l'adoption de mesures provisoires d'hospitalisation sans consentement sur demande du représentant de l'Etat, c'est à la condition qu'existe un danger imminent pour la sûreté des personnes et que les troubles mentaux soient manifestes. (L. 3213-2 du CSP). Le Conseil constitutionnel a jugé à cet égard que l'hospitalisation sans consentement sur le seul

fondement de la notoriété publique n'était ni adaptée, ni nécessaire et proportionnée à l'état du malade (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011).

20. Le Conseil d'Etat rappelle également qu'aux termes de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales* ». Dans la liste de cas dressés par cet article, liste qui est limitative ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ne figure pas la détention, à des fins purement préventives, d'une personne non aliénée dont le comportement, tel celui d'un individu radicalisé, présenterait un danger pour la sécurité publique ou l'ordre public. La Cour européenne des droits de l'homme juge de façon constante que la privation de liberté n'est régulière que si trois conditions cumulatives sont réunies parmi lesquelles figure l'établissement de façon probante par un examen médical objectif de l'existence d'un trouble mental réel. (CEDH, n° 630173 du 24 octobre 1979, affaire Winterwerp c. Pays-Bas, § 39 ; CEDH, n° 22520 du 24 octobre 1997, affaire Johnson c. Royaume-Uni, § 60 ; CEDH, n° 56272 du 28 septembre 2006, Kayadjeva c. Bulgarie).

Sur l'admission provisoire en soins psychiatriques sans consentement pour réaliser l'examen psychiatrique

21. Le Conseil d'Etat estime qu'il résulte des principes ci-dessus rappelés, qu'il n'est, hors circonstances exceptionnelles ou urgence absolue, ni possible d'autoriser par la loi la privation de liberté d'une personne présentant des signes de dangerosité en dehors d'une procédure pénale, ni possible d'autoriser, sur décision du préfet, l'admission en soins sans consentement d'une personne présentant des troubles mentaux dans des situations ne répondant pas aux critères rappelés aux points 19 et 20. Le Conseil d'Etat constate qu'en l'espèce, la décision d'hospitalisation sans consentement, quoique provisoire et ne pouvant être prolongée que suite à un examen médical circonstancié, serait prise sans nécessité médicale établie, et en l'absence de troubles manifestes de nature à causer un danger imminent pour la sûreté des personnes.
22. Il estime qu'il résulte de tout ce qui précède que la privation de liberté au sein d'un établissement de santé, même de très courte durée, tenant au seul refus de se soumettre à l'injonction d'examen médical dans les conditions fixées par la proposition de loi, ne respecte pas, en l'état du projet de texte et des informations transmises par le Gouvernement, les exigences constitutionnelles et conventionnelles. Il considère qu'il en irait de même si le dispositif prévoyait l'intervention du juge judiciaire sans autre modification du dispositif. C'est en effet le défaut de toute atteinte à l'ordre public, même imminente, ou de tout motif médical établi, qui empêche de regarder la privation de liberté comme possible, quelle que soit l'autorité administrative ou judiciaire chargée de la prononcer.

S'agissant de modalités d'exécution de l'injonction en cas de refus (conduite sous la contrainte au sein de l'établissement hospitalier et visites domiciliaires réalisées sur demande du préfet sur autorisation d'un juge judiciaire)

23. Le texte faisant l'objet des questions soumises à l'examen du Conseil d'Etat par le Gouvernement prévoit que le préfet peut requérir les services de police ou de gendarmerie pour conduire la personne auprès de l'établissement hospitalier et autoriser une visite domiciliaire aux seules fins d'exécuter la décision d'admission provisoire.

24. Le Conseil d'Etat estime, par voie de conséquence, pour les mêmes raisons et sous les mêmes réserves que celles mentionnées aux points 21 et 22 que ces modalités ne peuvent être admises dans un tel cadre.

II- Sur la question n° 2 relative à l'extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de 10 ans ou plus pour des infractions liées au terrorisme

Sur le cadre juridique applicable

25. Aux termes de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale (CPP), pour certains crimes d'une extrême gravité (homicides volontaires, viols, actes de tortures et de barbarie, enlèvement ou séquestration) « *A titre exceptionnel, les personnes dont il est établi, à l'issue d'un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, peuvent faire l'objet à l'issue de cette peine d'une rétention de sûreté selon les modalités prévues par le présent chapitre...* ». Le Conseil d'Etat rappelle que ce dispositif est exclusivement applicable aux personnes condamnées à une peine de 15 ans ou plus de réclusion criminelle par une décision ayant expressément prévue la possibilité de cette mesure. La décision de rétention de sûreté est prononcée par une juridiction spécialisée pour une durée d'un an et peut être renouvelée autant de fois que de besoin après avis d'une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour une année tant que les conditions légales sont toujours remplies. Elle peut aussi être transformée en surveillance de sûreté avec injonction de soins (art. 706-53-15 à 19 du CPP). L'ensemble des décisions est susceptible de recours.

Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif après avoir vérifié qu'en regard à la nature exceptionnelle de la rétention de sûreté, qui conduit à une privation totale de liberté, et à la protection particulière de la liberté individuelle qui résulte de l'article 66 de la Constitution, une telle rétention répondait à une triple exigence d'adéquation au but recherché, de nécessité et de proportionnalité.

26. Toutefois, dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, alors que le législateur envisageait la mise en place de mesures de rétention de sûreté pour les auteurs d'infractions terroristes ayant exécuté leurs peines, inspirées de celles figurant aux articles 706-53-13 du code de procédure pénale prenant la forme de mesures restrictives de liberté et non de mesures privatives de liberté, le Conseil constitutionnel les a jugées non conformes à la Constitution, en raison du caractère disproportionné des diverses interdictions et obligations prévues par le dispositif et des garanties insuffisantes qui étaient apportées.

27. Si la Cour européenne des droits de l'homme admet au titre de l'article 5§1 qu'une personne puisse être privée de sa liberté « *après sa condamnation* » pour protéger la population, c'est à la condition que l'on dispose d'éléments suffisants pour conclure que l'intéressé présente toujours, au regard, d'examen médicaux récents, un danger pour le public (CEDH, n° 5425/11 du 4 septembre 2015, affaire Ruslan Yakovenko c. Ukraine, § 51 ; et CEDH, n° 45953/10 du 7 septembre 2017, affaire DJ c. Allemagne).

Sur le nouveau dispositif de rétention et de surveillance de sûreté proposée

28. L'article 2 de la proposition de loi sur lequel porte la question soumise au Conseil d'Etat envisage d'étendre le dispositif de rétention de sûreté aux personnes condamnées pour un crime ou délit à caractère terroriste (hors apologie du terrorisme) pour une durée égale ou supérieure à dix ans. Il supprime l'exigence que la mesure ait été prévue par la juridiction de condamnation.

29. Le Conseil d'Etat estime que, dans son principe, rien ne s'oppose à l'extension de la rétention de sûreté aux infractions terroristes, en raison de leur gravité, analogue à celle des crimes déjà retenus par le législateur.

30. En ce qui concerne la réduction de la durée de la condamnation, qui va de pair avec l'extension à des délits du champ de la mesure, le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis du 17 décembre 2015 (Assemblée générale, n° 390867), il avait estimé que l'extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme ne pourrait concerner que des personnes radicalisées condamnées pour un crime constituant un acte de terrorisme. Cette appréciation, étayée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la CEDH, le conduit à considérer qu'une extension de la mesure de rétention de sûreté à des délits et un abaissement à dix ans de la durée de la peine prononcée ne serait pas conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

31. S'agissant de la suppression de la garantie tenant au fait que la mesure est décidée par la juridiction qui prononce la condamnation le Conseil d'Etat estime que faute de prévoir une garantie équivalente permettant de déterminer le moment où il serait nécessaire de réévaluer la situation et d'envisager pendant l'incarcération et à son issue une prise en charge adaptée, cette disposition méconnaîtrait également les exigences constitutionnelles. Il rappelle que le Conseil constitutionnel ayant explicitement jugé qu'*« eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, (la mesure) ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement »* (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, cons. 10), il ne serait en tout état de cause pas possible de mettre en œuvre un tel dispositif à l'égard de personnes évaluées comme dangereuses après leur condamnation mais ayant été condamnées pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

32. Enfin, le Conseil d'Etat note que la rétention de sûreté prévue en application des articles 706-53-13 et suivants du code de procédure pénale est conçue pour les personnes présentant des troubles graves de la personnalité condamnées pour des crimes et qui, dès le stade du jugement, ou à tout le moins durant l'exécution de la peine, apparaissent, après des évaluations circonstanciées, objectives et impartiales, atteints d'un trouble grave de la personnalité renforçant leur dangerosité. Des soins spécifiques doivent alors être effectivement dispensés à ces détenus et apparaître, lors de la réévaluation de la dangerosité en fin de la peine, insuffisants à diminuer cette particulière dangerosité. Il souligne, ainsi qu'il l'avait relevé dans son avis du 17 décembre 2015 qu'une extension de la rétention de sûreté aux personnes condamnées pour des crimes terroriste nécessiterait que soit *« élaboré un dispositif adapté d'évaluation et de prise en charge de personnes radicalisées condamnées pour acte de terrorisme et dont la personnalité en fin de peine présenterait encore une grande dangerosité »* ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

33. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en tout état de cause un tel dispositif ne saurait être mis en œuvre qu'à la condition qu'aucune autre mesure moins attentatoire à la liberté ne suffise à prévenir la commission d'actes portant gravement atteinte à l'intégrité des personnes notamment les mesures de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MPRTR) qui peuvent s'adresser aux mêmes profils de personnes. Or l'article 2 de la proposition de loi sur lequel porte la question du Gouvernement ne liste pas ces mesures.

34. Le Conseil d'Etat estime donc, tout en regardant comme légitime l'objectif poursuivi, et constatant que l'état actuel du droit ne permet pas d'appréhender, de façon suffisamment protectrice pour l'intégrité des personnes et l'ordre public, les profils complexes d'auteurs d'infractions terroristes présentant des troubles de la personnalité et un très fort risque de récidive, qu'un renvoi pur et simple aux dispositions des articles 706-53-13 à 706-53-22 sans procéder à des adaptations nécessaires, en abaissant certaines exigences et en supprimant la garantie tenant à ce que la mesure soit prononcée par la juridiction de jugement sans en prévoir une équivalente, fait encourir un fort risque de censure par le Conseil constitutionnel.

III- Sur la question n° 3 relative à l'extension de la mesure de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (MPRTR) aux personnes condamnées pour une infraction de droit commun à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à dix ans

Sur l'extension de la mesure dite MPRTR aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à 10 ans

35. L'article 3 de la proposition de loi qui fait l'objet de la troisième question posée par le Gouvernement repose sur le constat que la menace terroriste peut provenir d'individus qui n'ont jamais été condamnés pour ce type de faits et que le dispositif actuellement en vigueur ne permet pas de traiter convenablement la menace présentée par ces personnes, même lorsque leur lien avec l'idéologie terroriste est caractérisé et qu'elles présentent une dangerosité particulière. Le Conseil d'Etat estime que cette situation justifierait que soit élaboré un dispositif robuste et entouré de garanties suffisantes, permettant d'identifier les détenus présentant une particulière dangerosité et une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme devant bénéficier d'une prise en charge adaptée durant l'incarcération et d'une évaluation en vue de la mise en place d'une mesure de sûreté en fin de peine.

36. Il constate toutefois que le dispositif proposé, faute de définir les éléments mentionnés en réponse à la question précédente, ne comporte pas les adaptations minimales permettant d'apprécier d'une part son applicabilité aux détenus de droit commun et d'autre part sa nécessité, sa proportionnalité et son adéquation à l'objectif recherché.

IV- Sur la question n°4 posée par le Gouvernement, sur l'article 5 de la proposition de loi relatif à l'extension de l'incrimination de l'apologie de terrorisme aux réseaux privés de communication

Sur le cadre juridique applicable

37. L'article 421-2-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, dispose que : « *Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende./Les peines sont portées*

à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne./Lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables ».

Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution dans la mesure où d'une part elles définissaient de manière suffisamment précises l'infraction et son mode de réalisation, d'autre part, d'autre part respectaient les principes de nécessité et de proportionnalité des peines (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018).

38. La proposition de loi envisage de réprimer les mêmes faits lorsqu'ils sont commis sur des « *réseaux privés de communication assimilables à des services de communication au public en ligne* », qu'elle définit en recourant à plusieurs critères permettant cette assimilation (nature, conditions d'accès, nombre de personnes y accédant...).
39. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation dans son avis du 23 novembre 2021 (n° 21-81.978, inédit) a estimé « *qu'un service de communication au public en ligne doit s'entendre comme tout service permettant la transmission de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, mises à disposition du public ou de catégories de public* » (point 5) et « *qu'il est indifférent que les personnes qui ont accès à un tel service soient ou non liées entre elles par une communauté d'intérêts, la qualification du service dépendant non de la nature des relations entre elles au regard d'un propos en cause mais de l'accessibilité aux informations qui y sont mises à disposition* ». La Cour de cassation a par ailleurs jugé qu'une cour d'appel n'avait pas méconnu la loi en jugeant que la publicité d'une expression l ne suppose pas un nombre minimum d'auditeurs mais nécessite qu'une personne au moins ait entendu les propos (Cass, Crim., 19 juin 2018, n°17-87.087).
40. Le Conseil d'Etat en déduit que ni la nature des réseaux privés de communication, ni leurs conditions d'accès, ni le nombre des personnes y accédant, ni leur appartenance à une communauté d'intérêts ne permettent d'assimiler un réseau privé de communication à un service de communication au public en ligne et de définir ainsi une circonstance supplémentaire pour caractériser une infraction pour apologie du terrorisme complémentaire de celle d'ores et déjà prévue par l'article 421-2-5 du code pénal dans sa rédaction actuelle.
41. Le Conseil d'Etat observe que la rédaction retenue par la proposition de loi a pour conséquence de créer une nouvelle infraction, distincte de la provocation et de l'apologie du terrorisme et qu'elle fait référence au rang des éléments constitutifs de cette nouvelle infraction, à la notion de « *service de communication au public en ligne* ». Or le deuxième alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal érige en circonstance aggravante le fait de commettre une infraction par le moyen d'un « *service de communication au public en ligne* ».

Il en résulterait qu'un même élément de fait pourrait à la fois caractériser un élément constitutif de l'infraction et une circonstance aggravante, en méconnaissance tant d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation (Cass, Crim., 1^{er} mars 1995, Bull. n°92, 94-85.393 ; 21 octobre 1998, Bull n° 274, 98-83.843 ; 10 mai 2001 Bull. n° 116, 00-87.659) que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015, cons. 7).

Le Conseil d'Etat considère donc que les dispositions de l'article 5 de la proposition de loi n'apportent pas d'élément constitutif d'une infraction distincte de celle d'ores et déjà incriminée par la rédaction actuelle de l'article 421-2-5 du code pénal. Il en déduit que par l'incertitude ainsi créée quant à la portée exacte des dispositions, ces dernières méconnaîtraient le principe de légalité des délits.

V- Sur la question n° 5 posée par le Gouvernement relative à la création, prévue par l'article 6 de la proposition de loi, d'un appel suspensif du ministre de l'intérieur en cas d'annulation d'une mesure de renouvellement de mesures individuelles de contrôles administratifs et de surveillance (MICAS)

42. L'article 6 de la proposition de loi instaure un appel suspensif ouvert, dans un délai de 48 heures, au ministre de l'intérieur en cas d'annulation par le juge administratif d'une mesure de renouvellement d'une MICAS, la cour administrative d'appel devant alors statuer en moins de 72 heures. D'après les indications données par le ministère de l'intérieur, pour être relativement rares, des cas sont survenus dans lesquels des personnes ont pu échapper à tout contrôle, pendant le délai s'écoulant entre l'annulation de la mesure de renouvellement de la MICAS par le jugement du tribunal administratif et l'annulation du jugement par la cour administrative d'appel, privant celui-ci de toute portée, ou ces personnes n'ont pu en être empêchées que par une surveillance mobilisant de très nombreux effectifs. Le Conseil d'Etat estime ainsi que l'objectif poursuivi est d'intérêt général.
43. Il note que si le Conseil constitutionnel, au regard de la portée des MICAS, a fait de leur stricte limitation dans le temps une exigence de conformité à la Constitution, il n'en a pas moins admis que des prolongations très limitées, inférieures en tout état de cause à sept jours, pour éviter toute exploitation de difficultés procédurales dans le seul but d'échapper au contrôle instauré, étaient légitimes (Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021).

Il estime donc que si les délais prévus par la proposition de loi peuvent être retenus au regard de ces principes, la possibilité offerte à une simple décision administrative d'appel de faire obstacle en toutes circonstances à la force exécutoire des jugements apparaît plus fragile, au regard du principe d'effectivité du recours. En outre, il note que l'équilibre actuel de l'ensemble de la procédure repose sur une phase, devant le tribunal administratif, où un juge unique, sans conclusions d'un rapporteur public, statue dans des délais très brefs, alors que l'appel est jugé dans des délais plus longs par une formation collégiale après conclusions d'un rapporteur public.

Au regard de ces considérations, il considère qu'une meilleure conciliation avec ces principes, de l'intérêt général s'attachant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi pourrait résulter de l'ouverture à l'administration de la faculté si elle assortit son appel d'une demande de sursis à exécution du jugement, que cette demande ait un effet suspensif limité à la période de temps strictement nécessaire au jugement de la demande de sursis. L'appel demeurerait ainsi jugé par une formation collégiale dans des délais courts mais moins contraints. La gravité du risque identifié par l'administration que l'intéressé se soustraie à tout contrôle alors qu'elle estime avoir de bons arguments pour obtenir la réformation du jugement attaqué pourrait la conduire si elle le juge utile, à demander, dans certains cas seulement, un sursis à exécution. Cette demande aurait un effet suspensif limité à la période d'appel (48 heures) puis à celle impartie pour juger la demande de sursis (72 heures). Ce mécanisme paraît répondre aux besoins exprimés et, plus limité dans son effet, mieux satisfaire aux exigences constitutionnelles.

VI-Sur la question n° 6 visant à réserver la possibilité de demander des changements de prénom ou de nom auprès de l'officier d'état civil aux seules personnes de nationalité française

Sur le cadre juridique applicable

44. Le Conseil d'Etat rappelle que le nom, élément majeur de l'état des personnes, est à la fois un droit de la personnalité extrapatrimonial et une « *institution de police* » (M. Planiol, Traité élémentaire de droit civil, t. I, Pichon, 5e éd., 1908, n° 398) qui permet l'individualisation et l'identification de la personne au sein de la société.
45. En tant que le nom se rattache à la vie privée et familiale des individus, la Cour européenne des droits de l'homme, sur les fondements des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a consacré un droit pour toute personne à en changer dans les limites que peut justifier l'intérêt public. (CEDH, n° 16212/90 du 22 février 1994, affaire *Burghartz c. Suisse*). Dans le cadre du contrôle de proportionnalité exercé, la Cour a cependant reconnu que « *des restrictions légales (...) peuvent se justifier afin d'assurer un enregistrement exact de la population ou de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné.* » (CEDH, Cour (première section), n° 55216/08 du 11 octobre 2018, affaire *S.V. c. Italie*).

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de ce qui précède comme des autres exigences d'ordre constitutionnel ou conventionnel, il est loisible au législateur de limiter le droit au changement de nom pour poursuivre un objectif de protection de l'ordre public.

46. La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 *relative au choix du nom issu de la filiation* a instauré à l'article 61-3-1 du code civil une nouvelle procédure permettant à toute personne majeure de demander directement auprès de l'officier d'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance de changer son nom en vue de porter un autre nom issu de sa filiation ou d'ajouter les noms des deux parents. Dans le cadre de cette procédure volontairement simplifiée, l'officier d'état civil n'a pas à vérifier le motif de la demande. L'officier d'état civil peut cependant, en cas de difficultés, saisir le procureur de la République qui peut s'opposer au changement, lequel ne peut intervenir qu'une fois dans la vie. Cette même loi a prévu à l'article 60 du code civil que toute personne peut demander à l'officier de l'état civil à changer de prénom et que la demande est remise à l'officier de l'état civil du lieu de résidence ou du lieu où l'acte de naissance a été dressé.

Sur la nécessité de restreindre l'accès à la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom

47. Si depuis son entrée en vigueur, la nouvelle procédure de changement de nom est fortement sollicitée (puisque les demandes de changement de nom ont été multipliées par trois : environ 6000 demandes chaque mois toutes procédures confondues, selon les indications données par le Gouvernement), elle ne comporte aucune disposition permettant d'éviter que des personnes figurant sur plusieurs états civils ne disposent de noms différents. Or l'objectif de recherche et de poursuite des auteurs d'infractions ainsi que des impératifs de sécurité publique commandent d'éviter dans toute la mesure du possible que des individus disposent d'identités multiples, dont l'existence compromet notamment l'efficacité des traitements de données ayant des finalités de

préservation de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions. Selon le ministère de l'intérieur, ce sont environ une centaine de personnes par mois dont l'état civil ne correspond plus à celui figurant sur les fichiers de police.

48. Le Conseil d'Etat considère que l'objectif visant à éviter l'obtention d'identités multiples constitue un motif d'intérêt général pouvant justifier que la procédure simplifiée de changement de nom soit révisée.

Sur l'adoption du critère de la nationalité française pour justifier les restrictions apportées à la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom

49. L'article 7 de la proposition de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat vise à réserver le bénéfice des procédures de changement de prénom et de nom mentionnées aux articles 60 et 61-3-1 du code civil aux personnes de nationalité française.

50. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *la loi doit être la même pour tous* » et que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

Il estime, partant, que si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques ou réserver certains droits aux personnes de nationalité française, c'est à la condition que soient respectées les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Ces droits doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle et les droits et libertés tels que la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage et le droit de mener une vie familiale normale. (Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 et Conseil d'Etat statuant au contentieux, section, n°38230 et 332624, 18 janvier 2013, Association SOS Racisme).

51. Le Conseil d'Etat remarque, compte tenu du fait que le droit de l'état des personnes dépend de chaque pays, que tant les personnes de nationalité française, ou ayant plusieurs nationalités que les étrangers résidant en France peuvent figurer à des noms différents sur plusieurs actes d'états civils s'ils n'ont pas pris soin de faire transcrire les modifications de leur état civil à l'étranger devant un officier d'état civil français et s'ils ne sont pas couverts par des conventions internationales qui régissent leur situation. Au regard de l'objectif que le législateur s'est assigné, les étrangers et les nationaux ne sont donc pas placés dans une situation différente justifiant qu'ils soient traités différemment.

52. Le Conseil d'Etat estime donc que la restriction de l'accès à la procédure simplifiée de changement de prénom et de nom aux seuls nationaux serait contraire au principe d'égalité devant la loi.

53. Afin de répondre à l'objectif visé par les auteurs de la proposition de loi de restreindre les possibilités d'obtenir des identités différentes, le Conseil d'Etat rappelle que l'adoption de conventions internationales relatives à l'état des personnes peut permettre de résoudre certaines difficultés. Il note que la pratique actuelle (en application de la circulaire du 15 juin 2023 de présentation des dispositions issues de la loi du 2 mars 2022 précitée) des officiers d'état civil français saisi de la demande de changement de nom procédant à certaines vérifications dans les situations les plus à risque pourrait être érigée en obligation. Il pourrait notamment être rendu obligatoire de vérifier pour la personne qui ne possède pas un acte de naissance détenu par un officier d'état civil français de justifier être identifiée sur son acte de naissance étranger sous le même nom que celui qui fait l'objet de la demande.

S'agissant précisément de la procédure de changement de nom, la rédaction suivante, qui ne se heurterait pas aux mêmes obstacles que celle proposée, pourrait donc être envisagée :
« *Toute personne majeure dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français ou régulièrement transcrit sur l'état civil français, peut demander à l'officier de l'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance son changement de nom en vue de porter l'un des noms prévus aux premier et dernier alinéas de l'article 311-21. Lorsque la personne dispose d'un acte de naissance à l'étranger, elle justifie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, auprès de ce dernier, être identifiée sur son acte de naissance étranger sous le même nom que celui qui fait l'objet de la demande* ».

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 25 septembre 2025.

**ANNEXE 2 :
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 410295 DU 18 DÉCEMBRE 2025 PORTANT SUR
DES AMENDEMENTS VISANT À REMÉDIER À LA CENSURE, PAR LE
CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA
RÉTENTION**

**CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale**

**Séance du jeudi 18 décembre 2025
N° 410295**

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Le Conseil d'État a été saisi le 27 novembre 2025 par le Premier ministre d'une demande d'avis portant sur des amendements visant à remédier à la censure par le Conseil constitutionnel de dispositions relatives à la rétention administrative des étrangers faisant l'objet de mesures d'éloignement. Dans la perspective de l'examen prochain par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des risques d'attentat déposée par le député Charles Rodwell, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur la conformité aux normes supérieures des amendements qu'il envisage de déposer à cette occasion.

Le Gouvernement soulève les trois questions suivantes :

1. Par sa décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a censuré la modification de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui étendait les cas dans lesquels la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière peut, par dérogation, être portée à cent quatre-vingt jours voire, dans certaines hypothèses, deux cent dix jours.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, si le législateur avait poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, les dispositions censurées permettaient « *de maintenir un étranger en rétention pour une durée particulièrement longue sans prévoir qu'une telle mesure n'est possible qu'à titre exceptionnel* ». Il a souligné que ces dispositions s'appliquaient « *à l'étranger condamné à une peine d'interdiction du territoire, alors même que cette dernière peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, et que cette condamnation peut ne pas avoir un caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire* » ainsi qu'à « *l'étranger qui fait l'objet d'une condamnation définitive pour certains crimes et délits qu'elles énumèrent, sans même que l'administration ait à établir que le comportement de ce dernier, qui a exécuté sa peine, constitue une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public* ». Enfin, par un « *au demeurant* », il a relevé que ces dispositions étaient « *susceptibles de s'appliquer à des étrangers à l'encontre desquels la juridiction n'aurait pas estimé nécessaire de prononcer une peine d'interdiction du territoire* ».

Le Gouvernement entend, tout en tirant les conséquences de cette censure, présenter au Parlement, par voie d'amendement, de nouvelles dispositions permettant de prolonger la

rétention d'étrangers condamnés pénalement et présentant un haut degré de menace pour l'ordre public.

Dans ces conditions, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État sur un nouvel alinéa de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lequel pourrait par ailleurs être amendé pour porter à nouveau la durée maximale de la rétention à deux cent dix jours), qui serait ainsi rédigé :

« Le premier alinéa est également applicable à l'étranger qui a fait l'objet d'une décision d'éloignement et qui représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteintes aux personnes pénalement constatées dans le cadre d'une condamnation devenue définitive. »

Une telle disposition se heurterait-elle, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ?

2. Par une décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en « *prévoyant que l'étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice est maintenu à la disposition de la justice pour une durée pouvant aller jusqu'à vingt-quatre heures avant l'appel du ministère public, sans que, dans ce délai, un magistrat du siège ne soit appelé à se prononcer sur le bien-fondé d'une telle mesure, les dispositions contestées portent une atteinte excessive à la liberté individuelle* ». Il a ainsi censuré, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, les mots « *vingt-quatre heures* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 743-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et a reporté au 1er octobre 2026 la date de prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Afin de tirer les conséquences de cette censure, le Gouvernement envisage de déposer un amendement pour fixer à l'article L. 743-19 du code un nouveau délai maximal pendant lequel un étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice est maintenu à disposition de la justice afin de permettre au ministère public de former un appel.

Le Gouvernement s'interroge ainsi sur les délais de maintien à disposition de la justice d'un étranger dont la rétention a pris fin qui seraient susceptibles de respecter les exigences de l'article 66 de la Constitution.

Par sa décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, le Conseil constitutionnel avait admis, s'agissant du maintien d'un étranger en zone d'attente en dépit d'une décision contraire du juge judiciaire, que la fixation du délai à dix heures ne méconnaissait pas les exigences découlant de l'article 66 de la Constitution. Il avait toutefois relevé qu'il « ne saurait être étendu au-delà ».

Dans ce cadre, et au regard des différences d'objet des régimes de maintien en zone d'attente et de placement en rétention, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État sur la question suivante : le délai de maintien à la disposition de la justice d'un étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice peut-il excéder dix heures ? Pourrait-il, le cas échéant, être fixé à douze ou seize heures dans le respect des exigences découlant de l'article 66 de la Constitution ?

3. Par une décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a jugé que « *faute de déterminer les limites et conditions applicables à la réitération d'un placement en rétention, le législateur n'a pas prévu les garanties légales de nature à assurer une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles* » liées à la prévention des atteintes

à l'ordre public et au respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Il a, par conséquent, censuré l'article L. 741-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; il a toutefois reporté les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1er novembre 2026 en prévoyant que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu'à cette date, il revient au magistrat du siège du tribunal judiciaire, saisi d'un nouveau placement en rétention en vue de l'exécution d'une même décision d'éloignement, de contrôler si cette privation de liberté n'excède pas la rigueur nécessaire compte tenu des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet.

Afin de tirer les conséquences de cette censure, le Gouvernement envisage de déposer un amendement pour déterminer les conditions et limites dans lesquelles un étranger peut faire l'objet de plusieurs placements en rétention sur le fondement d'une même mesure d'éloignement.

Dans ce cadre, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État sur un nouvel article L. 741-7 qui serait ainsi rédigé :

« L'autorité administrative peut prendre une nouvelle décision de placement en vue de l'exécution de la même mesure si le comportement de l'étranger représente une menace pour l'ordre public, s'il s'est soustrait aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet ou en cas de circonstances nouvelles, notamment lorsqu'il n'a pas respecté les conditions de son assignation à résidence.

« Cette décision, spécialement motivée, qui tient compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet, ne peut être prise avant l'expiration d'un délai de 48 heures à compter du terme d'un précédent placement. Toutefois, si ce précédent placement a pris fin en raison de la soustraction de l'étranger aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet, l'autorité administrative peut décider d'un nouveau placement en rétention avant l'expiration de ce délai.

« Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure mentionnée au 6°, au 7° ou au 8° de l'article L. 700-1, l'autorité administrative ne peut le placer en rétention en vue de l'exécution de la même mesure plus de six fois, et la durée cumulée de la rétention n'excède pas 540 jours.

« Dans tous les autres cas, le nombre maximal de placements en rétention sur le fondement de la même mesure est de quatre, et la durée cumulée de la rétention n'excède pas 360 jours. »

Ce dispositif se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels ou conventionnels ?

Le Conseil d'État, saisi de cette demande,

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 66 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 5 ;

La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour régulier ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code pénal ;

EST D'AVIS de répondre dans le sens des observations qui suivent :

I- Sur la question n° 1 relative à l'application à d'autres étrangers en situation irrégulière que ceux actuellement mentionnés à l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile de la possibilité d'un maintien en rétention administrative au-delà de 90 jours et pour une durée maximale de 210 jours sur le fondement d'une même mesure de placement en rétention.

1. Les articles L. 741-2, L. 742-1 et L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoient que la prolongation d'une décision de placement en rétention administrative, prise par l'autorité administrative pour une durée de 96 heures, peut être décidée par l'autorité judiciaire pour une durée maximale de 26 jours, portant ainsi la durée totale de la rétention à 30 jours. L'article L. 742-4 du CESEDA liste les cas dans lesquels l'autorité judiciaire peut encore prolonger le maintien en rétention par périodes de 30 jours dans la limite de 90 jours. Par dérogation à cet article, l'article L. 742-6 du CESEDA permet à l'autorité judiciaire de prolonger cette rétention jusqu'à 180 jours, par périodes de 30 jours, pour les étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou faisant l'objet d'une décision d'expulsion édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées. Aux termes de l'article L. 742-7 du même code, cette durée peut être portée par l'autorité judiciaire à 210 jours à titre exceptionnel.

2. Par une décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 742-6 du CESEDA dans leur rédaction issue de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive qui étendaient la possibilité d'un maintien en rétention jusqu'à 210 jours à de nouvelles catégories d'étrangers. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions méconnaissaient les exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution, aux motifs, d'abord, qu'elles ne prévoyaient pas qu'un tel allongement ne pouvait se faire qu'à titre exceptionnel, ensuite, qu'elles étendaient la possibilité d'une telle prolongation à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés à une peine d'interdiction de territoire, laquelle peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, ne pas avoir de caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire, et enfin qu'elles s'appliquaient à tous les étrangers en situation irrégulière condamnés pour l'un des crimes et délits qu'elles énuméraient, sans que l'administration ait à établir que le comportement de l'étranger en cause constituait toujours une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

3. Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité, dans le cadre fixé par cette décision, d'étendre l'application des dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA aux étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement et dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés dans le cadre d'une condamnation devenue définitive.

Le Conseil d'État rappelle que le Conseil constitutionnel juge qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être

restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. L'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public qui est une exigence de valeur constitutionnelle (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

Le Conseil constitutionnel juge toutefois que le placement en rétention d'un étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit pas nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Au nombre de celles-ci figure la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

4. Le Conseil d'État ajoute que le législateur doit également se conformer aux stipulations des conventions internationales qui garantissent la liberté individuelle, notamment l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes duquel : « 1. *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales (...) / f. s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.* »

Par ailleurs, il rappelle que la rétention des étrangers faisant l'objet de mesures d'éloignement est soumise aux dispositions des articles 15 à 17 de la directive 2008/115/CE visée ci-dessus du 16 décembre 2008. L'article 15 détermine les conditions du placement et du maintien en rétention, en les liant à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement si celle-ci est effectivement entreprise et peut être exécutée, en plafonnant à six mois la durée de rétention, qui peut être prolongée de douze mois si les difficultés de l'éloignement (absence de coopération de la personne retenue, retard dans l'obtention auprès de son État d'origine des documents nécessaires) le justifient.

5. Au regard de l'ensemble des principes rappelés précédemment, le Conseil d'État estime que l'objectif du Gouvernement ne peut être atteint que si l'amendement qu'il envisage repose d'abord sur le caractère exceptionnel de la mesure de prolongation de placement en rétention, d'ores et déjà affirmé par l'article L. 742-7 du CESEDA et que la prolongation ne peut être décidée que si la personne a déjà fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour des faits d'une certaine gravité. Il considère que peuvent être regardées comme répondant à cette exigence de particulière gravité les atteintes aux personnes que le Gouvernement entend seules retenir parmi les sanctions pénales. Le Conseil d'État suggère de retenir le critère, déjà utilisé pour désigner les personnes qui peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion en application de l'article L. 631-1 du CESEDA par dérogation aux protections fixées à l'article L. 631-2 du même code, tenant à ce que la peine encourue soit d'au moins trois ans, qui assurerait une harmonisation des régimes tout en contribuant à mieux respecter les exigences posées par le Conseil constitutionnel.

Une fois constaté que la personne a fait l'objet d'une condamnation définitive pour ce type de faits, il reviendra à l'administration d'établir devant le juge la particulière gravité de la menace, qui doit, d'une part, être en lien avec les faits objets de la condamnation, et d'autre part avoir un caractère réel et actuel. Dans ces conditions, étant rappelé que la décision autorisant la

prolongation ne fait jamais obstacle à ce que la personne retenue puisse à tout moment saisir le juge pour demander qu'il soit mis fin à sa rétention si les conditions - procédure d'éloignement possible et effectivement en cours, caractère particulièrement grave, réel et actuel de la menace pour l'ordre public en lien avec une condamnation définitive prononcée pour des faits d'atteinte aux personnes pour lesquelles une peine d'au moins trois ans était encourue - cessent d'être réunies, le Conseil d'État estime que l'amendement envisagé ne se heurterait, ainsi complété, à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Le Conseil d'État note au surplus que la durée de rétention maximale de 210 jours à laquelle pourraient être soumis les étrangers concernés reste inférieure à la durée maximale de rétention de 18 mois que la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 autorise les États membres à mettre en œuvre dans certaines conditions.

II- Sur la question n° 2 relative à l'allongement de la durée de maintien à disposition de la justice d'un étranger à compter de la notification d'une décision judiciaire mettant fin à son placement en rétention.

6. Le Conseil d'État rappelle qu'il résulte des dispositions de l'article 66 de la Constitution qu'en principe, lorsqu'un magistrat du siège a, dans la plénitude des pouvoirs que lui confère son rôle de gardien de la liberté individuelle, décidé par une décision juridictionnelle qu'une personne doit être mise en liberté, il ne peut être fait obstacle à cette décision, fût-ce dans l'attente, le cas échéant, de celle du juge d'appel (décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, point 7).

Il note toutefois que le législateur a prévu la possibilité de maintenir les étrangers en situation irrégulière à disposition de la justice après l'intervention d'une ordonnance du magistrat du siège du tribunal judiciaire mettant fin à leur maintien soit en zone d'attente (L. 342-11 du CESEDA), soit en rétention administrative (L. 743-19 du même code). Une telle exception au principe rappelé ci-dessus, qui a pour effet de prolonger le maintien en zone d'attente ou en rétention pendant la durée de mise à disposition, répond au besoin de donner au ministère public, si telle est son intention, le temps nécessaire pour former appel contre une telle décision, et éventuellement demander au premier président de la cour d'appel compétente, sur le fondement de l'article L. 743-22 du CESEDA, d'octroyer à cet appel un caractère suspensif. L'objectif est ainsi de garantir l'effet utile de cet appel.

7. Une telle possibilité a été admise par le Conseil constitutionnel, qui en contrôle néanmoins le caractère strictement proportionné à l'objectif poursuivi. Ainsi, il a d'abord admis la constitutionnalité de dispositions prévoyant le maintien à disposition en rétention pendant une durée de 6 heures (décision n° 2011-631 du 9 juin 2011, cons 31 à 33), puis de dispositions autorisant le maintien à disposition de la justice pendant une durée maximale de 10 heures après l'intervention d'une décision mettant fin au maintien en zone d'attente, en précisant toutefois que ce maintien ne pourrait être étendu au-delà de cette durée (décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, cons 57 à 59).

Il a, à l'inverse, censuré, avec effet différé au 1er octobre 2026, les dispositions de l'article L. 743-19 du CESEDA en ce qu'elles prévoient, dans leur rédaction issue de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le maintien à disposition d'un étranger pendant les 24 heures qui suivent la notification d'une décision du juge des libertés et de la détention mettant fin à sa rétention (décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025). Depuis la date de cette décision et jusqu'au 1er octobre 2026, la durée de maintien à disposition est de 6 heures, durée la plus longue de maintien à disposition en rétention que le Conseil constitutionnel ait jugée conforme à la Constitution.

8. Le Conseil d'État note que la Cour européenne des droits de l'homme, saisie de situations particulières dans lesquelles une décision de remise en liberté a été exécutée avec retard, juge qu'« *il est inconcevable que, dans un État de droit, un individu demeure privé de sa liberté malgré l'existence d'une décision de justice ordonnant sa libération* » (8 avril 2004, *Assanidzé c./ Géorgie*, n° 71503/01, § 173). Si un certain délai pour l'exécution d'une décision de remise en liberté d'un détenu est admissible, et souvent inévitable, les autorités nationales doivent s'efforcer de le réduire au minimum et les formalités administratives associées à la mise en liberté ne sauraient justifier un retard de plus de quelques heures (22 mars 1995, *Quinn c./ France*, n° 18580/91, concernant un retard de onze heures dans l'exécution d'une décision ordonnant de libérer le requérant « *sur-le-champ* »).

9. Le Conseil d'État souligne en premier lieu que le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la constitutionnalité d'un délai de maintien à disposition de la justice de 10 heures pour les étrangers placés en rétention administrative. Toutefois, au regard de la grande proximité du régime de maintien en zone d'attente et de celui de la rétention, notamment au regard de la privation de liberté qu'ils entraînent, mais aussi des contraintes similaires qui pèsent sur le parquet lorsqu'il souhaite faire appel, le Conseil d'État estime qu'un maintien à disposition de la justice pendant 10 heures à compter de la notification de la décision mettant fin à la rétention d'un étranger ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

En second lieu, s'agissant de la possibilité de porter cette durée au-delà de 10 heures pour les personnes placées en rétention, à 12, voire 16 heures, le Conseil d'État estime qu'aucune des différences, au demeurant ténues, entre le régime de maintien en zone d'attente et celui de la rétention administrative n'est de nature à permettre de considérer qu'un délai supérieur à 10 heures serait admissible au regard des exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution, alors que le Conseil constitutionnel a jugé que ce délai ne saurait être allongé au-delà de 10 heures en cas de maintien en zone d'attente sans méconnaître les mêmes exigences. Le Conseil d'État considère également que la circonstance que les étrangers concernés soient entrés et se soient maintenus irrégulièrement sur le territoire français et qu'ils présentent une menace à l'ordre public ne pourrait, au regard des exigences constitutionnelles, justifier une prolongation généralisée du maintien à disposition de la justice de l'ensemble des étrangers faisant l'objet d'une décision de fin de placement en rétention. Le Conseil d'État note d'ailleurs que le Gouvernement n'a pas fait état, lors des travaux sur la demande d'avis, de cas dans lesquels la durée de 10 heures aurait pu aboutir à priver le parquet de la possibilité de relever appel.

10. Le Conseil d'État souligne que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 12 septembre 2025 citée au point 7, a jugé excessive la durée du maintien en rétention, portée à 24 heures, en raison de l'absence d'intervention d'un juge. Toutefois, il note la très grande difficulté de créer un dispositif par lequel un juge de la liberté et de la détention interviendrait immédiatement après une décision d'un premier juge mettant fin à la rétention, pour se prononcer sur la décision de maintien à disposition, dans un délai utile pour que la mise à disposition puisse s'interrompre avant l'expiration du délai prévu par la loi tout en donnant suffisamment de garanties procédurales. Au demeurant, le Gouvernement n'envisage pas un tel dispositif.

Le Conseil d'État ajoute qu'un mécanisme par lequel le juge mettant fin à la rétention pourrait accorder un différé de 24 heures à l'exécution de sa décision pour faciliter l'appel du parquet ne se heurterait pas aux mêmes difficultés, pas plus que le principe d'un tel différé que le juge mettant fin à la rétention pourrait empêcher en ordonnant l'exécution immédiate de son

jugement Il revient au Gouvernement d'apprécier l'intérêt d'un tel dispositif, qui assurerait une meilleure prise en compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

III- Sur la question n° 3 relative au régime des décisions de placement en rétention réitérées prises sur le fondement d'une même décision d'éloignement.

11. L'article L. 741-7 du CESEDA fixe une règle de délai minimum entre deux décisions de placement en rétention d'un étranger en situation irrégulière prises par l'autorité administrative sur le fondement d'une même décision d'éloignement.

Par sa décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de cet article contraires à la Constitution, avec effet différé au 1er novembre 2026. En effet, s'il a admis que l'objectif de sauvegarde de l'ordre public est de nature à justifier que l'administration soit autorisée à réitérer le placement en rétention d'un étranger sur le fondement d'une même décision d'éloignement, il a jugé que ces dispositions méconnaissent les exigences de l'article 66 de la Constitution, en tant que, d'une part, elles ne prévoient pas de limite au nombre de placements en rétention administrative que l'autorité administrative peut décider sur le fondement d'une même décision d'éloignement ni de durée totale cumulée de rétention pour des placements successifs, et, d'autre part, chacun des placements réitérés au titre de la même décision d'éloignement se trouve soumis aux mêmes conditions qu'un premier placement en rétention.

Le Gouvernement, tirant les conséquences de cette décision, entend bâtir un cadre juridique pour les placements en rétention réitérés sur le fondement d'une même décision d'éloignement, conforme à la Constitution et permettant une durée cumulée la plus longue possible, jusqu'à 18 mois dans certains cas.

12. Le Conseil d'État note que la Cour européenne des droits de l'homme juge que le paragraphe 1 de l'article de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'oblige pas les États à fixer une durée maximale de rétention en attendant l'expulsion ou le contrôle judiciaire automatique de la rétention des étrangers. Le respect de délais en droit interne ne garantit pas en lui-même le respect par le système de rétention des étrangers des exigences du paragraphe 1 de l'article de la Convention (19 août 2016, *J.N. c./ Royaume-Uni*, n° 37289/12). L'existence ou l'absence de délai fixes doit être examinée à l'aune du système de rétention dans son ensemble, en tenant compte des faits particuliers de chaque espèce, et même lorsqu'un individu est resté en rétention pendant une durée indéterminée, la nécessité de garanties procédurales est déterminante (*Lazar c./ Roumanie*, n° 20183/21, 23 septembre 2024).

Le Conseil d'État rappelle toutefois que la durée maximale de rétention est encadrée par la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 qui autorise les États membres à fixer une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois.

13. Il relève que le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la durée maximale de rétention cumulée pour la mise en œuvre d'une même décision d'éloignement. Il a, en revanche, déclaré contraires à la Constitution des dispositions qui permettaient, du fait d'une prolongation d'une mesure de placement en rétention de 12 mois, de maintenir en rétention pendant 18 mois des étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une peine d'interdiction de territoire pour des actes de terrorisme ou d'une mesure d'expulsion pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

14. Au-delà de la question de la durée maximale de rétention cumulée envisagée, qui n'est pas une garantie procédurale en soi, et eu égard au caractère exceptionnel que doit revêtir le placement en rétention *a fortiori* pour de longues durées, le Conseil d'État estime que la constitutionnalité et la conventionnalité du dispositif dépendent étroitement des garanties dont le régime de la rétention s'accompagne afin d'assurer qu'il peut y être mis fin à tout moment si les conditions le justifiant ne sont plus remplies, et ce dès la première heure de rétention, *a fortiori* au fur et à mesure que la durée cumulée s'accroît.

De ce fait, il estime que la constitutionnalité et la conventionnalité d'un dispositif tel qu'envisagé, qui prévoit une durée de rétention cumulée d'au moins six mois, sont subordonnées, d'une part, à une limitation des motifs qui ouvrent la voie à ces placements successifs, et d'autre part, à ce que le régime de ces placements comporte des garanties renforcées à mesure que la durée de rétention cumulée s'allonge, notamment par une intervention régulière de l'autorité judiciaire.

15. Le Conseil d'État note, en premier lieu, que les dispositions envisagées ouvrent la possibilité de placer plusieurs fois en rétention sur le fondement d'une même mesure d'éloignement des étrangers en situation irrégulière qui présentent une menace pour l'ordre public, se sont soustraits à leur placement en rétention ou n'ont pas respecté une mesure d'assignation à résidence. Le Conseil d'État relève que ces critères devraient permettre de réitérer le placement en rétention de la majorité des étrangers ayant fait l'objet d'un placement initial. S'il estime que le choix de ces critères ne soulève pas d'objections d'ordre constitutionnel ou conventionnel, il estime en revanche nécessaire de préciser qu'ils sont appréciés à la date à laquelle l'administration prend une nouvelle décision de placement, à la lumière d'éléments actualisés, et non des seuls éléments qui ont justifié un placement en rétention antérieur. Il suggère, de ce fait, de prévoir que l'étranger doit « *toujours* » représenter une menace pour l'ordre public et que la décision d'assignation à résidence à laquelle il s'est soustrait est postérieure à son dernier placement en rétention.

Sous cette réserve et parce que les dispositions envisagées exigent que l'étranger ait été à nouveau interpellé pour prendre une nouvelle décision de placement en rétention, le Conseil d'État estime que le raccourcissement envisagé de la durée minimale entre deux placements en rétention à 48 heures, et dans certains cas sans délai, n'a ni pour objet ni pour effet de faciliter des placements successifs en rétention qui auraient les mêmes effets que la prolongation d'une unique mesure, pour une durée plus longue. Ces dispositions n'appellent donc pas de réserves à cet égard.

16. En second lieu, le Conseil d'État rappelle que la rétention administrative est un régime de privation de liberté qui n'est pas la conséquence d'une condamnation par l'autorité judiciaire, mais du maintien irrégulier d'un étranger sur le territoire français et dans l'objectif de procéder à son éloignement. Il estime de ce fait qu'à mesure que la durée de rétention, cumulée ou non, s'allonge, les garanties qui l'entourent doivent être renforcées. Une telle exigence découle tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelée au point 12 que de celle, rappelée au point 4 fixée par la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, transposée en droit interne notamment à l'article L. 742-6 du CESEDA et par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 30 novembre 2009, aff. C-357/09 PPU), de l'existence d'une perspective raisonnable d'éloignement pour poursuivre la rétention, dès lors que l'écoulement du temps, *a fortiori* sur des longues périodes, est susceptible de faire évoluer l'appréciation portée sur l'existence d'une telle perspective.

En conséquence, le Conseil d'État estime d'abord nécessaire de limiter la durée maximale de rétention pour chaque décision de placement en rétention à partir d'un certain nombre de décisions de placement prises sur le fondement d'une même décision d'éloignement. Il estime ainsi qu'une limitation de la durée d'une mesure de placement à 90 jours pour la deuxième décision de placement, comme pour la première, puis à 60 jours pour les suivantes est de nature à renforcer la constitutionnalité du dispositif. Ces dispositions pourraient toutefois ménager une exception pour les étrangers pouvant faire l'objet des prolongations prévues à l'articles L. 742-6 du CESEDA.

Le Conseil d'État relève également que les dispositions envisagées prévoient que les décisions de placement en rétention autres que la décision initiale sont spécialement motivées et tiennent compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet. Il considère que cette précision est nécessaire afin que l'autorité administrative s'assure que la durée maximale cumulée de rétention n'est pas atteinte, que la décision de placement en rétention est proportionnée et qu'il existe encore une perspective raisonnable d'éloignement, appréciée notamment à la lumière du temps déjà écoulé pour tenter d'y procéder. Pour les mêmes raisons, il estime nécessaire de prévoir que le juge des libertés et de la détention, lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision de placement en rétention ou d'une demande de prolongation, tient également compte de cette durée cumulée.

17. Sous les réserves exposées précédemment, le Conseil d'État estime que des dispositions qui limitent à 360 jours la durée cumulée maximale de placement en rétention et à cinq le nombre de décisions de placement en rétention pouvant être prises sur le fondement d'une même décision d'éloignement ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

Il estime, en revanche, que la constitutionnalité d'une durée de rétention cumulée supérieure à 360 jours et qui pourrait aller jusqu'à la limite de 18 mois fixée par la directive 2008/115/CE citée précédemment est conditionnée, outre les garanties rappelées aux points 15 et 16, à une stricte limitation du périmètre des étrangers pouvant en faire l'objet.

Il considère à cet égard que la menace que l'étranger représente pour l'ordre public est la seule circonstance de nature à justifier les durées de rétention les plus longues et exorbitantes du droit commun. En aucun cas la durée de validité d'une mesure d'éloignement, qu'elle soit de nature administrative ou judiciaire, ne saurait justifier par elle-même un allongement de la durée de placement en rétention, cumulée ou non, puisqu'elle n'est pas toujours, en l'état du droit, fonction de la gravité de la menace que l'intéressé représente. En conséquence, le Conseil d'État estime que des durées de rétention cumulées supérieures à 360 jours ne sauraient concerner d'autres étrangers que ceux qui représentent les menaces les plus graves pour l'ordre public, à l'instar de ceux visés par les dispositions des articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA, sans méconnaître les exigences qui découlent de l'article 66 de la Constitution.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 18 décembre 2025.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 11 février 2026, la Commission examine la proposition de loi visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat (n° 2180) (M. Charles Rodwell, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/M4GX9i>

Mme Sandra Regol, présidente. Le Gouvernement a indiqué qu'il comptait inscrire prochainement cette proposition de loi à l'ordre du jour.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Ce texte est né d'un long travail transpartisan mené à la suite du meurtre, le 20 septembre 2024, de Philippine Le Noir de Carlan, dont la famille habite ma circonscription.

Je tiens à remercier Gabriel Attal pour sa confiance et son soutien, dont témoigne la défense par notre groupe de cette proposition de loi. Je remercie aussi l'ancien ministre Bruno Retailleau et les ministres Gérald Darmanin et Laurent Nuñez. Leur soutien sans faille nous a permis de mener un long travail de préparation pour vous proposer un texte concret, efficace et consolidé juridiquement. Je tiens à saluer le travail des services du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice qui nous ont accompagnés dans la préparation du texte. Leur engagement fait honneur à notre pays.

Permettez-moi enfin de partager avec vous la pensée particulière que j'ai pour notre ancien collègue Olivier Marleix, dont l'expertise reconnue a constitué pour moi un exemple tout au long de la préparation du texte. J'adresse cette pensée à nos collègues du groupe Droite républicaine et je remercie très sincèrement Michel Barnier d'avoir accepté de défendre cette proposition de loi avec moi.

Je remercie enfin les 150 collègues du socle commun ou indépendants qui, en le cosignant, ont accepté de soutenir ce texte.

Je commencerai par deux remarques importantes. D'abord, ce texte ne concerne pas uniquement les étrangers. Sept des neuf articles s'appliqueront, s'ils sont adoptés, aux citoyens étrangers comme aux citoyens français vivant sur le territoire national. S'agissant ensuite de l'extrême dangerosité des individus visés, nous assumons de défendre un texte dont les dispositions s'appliqueront à seulement quelques dizaines de personnes par an.

Deux réalités caractérisent les mesures du texte. Premièrement, une très grande partie d'entre elles concernent des personnes malades, atteintes de troubles psychiatriques très graves, auxquelles notre société doit proposer des solutions de prise en charge et de soins. Le devoir de tout humaniste est, je crois, d'y contribuer. Deuxièmement, ces personnes sont extrêmement dangereuses et présentent toutes

une menace liée à des faits de terrorisme ou à de graves faits criminels. En ce sens, l'objectif du texte est assumé : nous voulons empêcher ces individus de passer à l'acte, afin que ce qui est arrivé à tant de familles ne se reproduise par sur le territoire français.

Il serait inconscient de ma part de vous assurer que ce texte apporte une réponse à toute menace. Je suis en revanche convaincu qu'il contribue de manière décisive à renforcer la sécurité des Français tout en préservant nos libertés publiques.

En effet, la proposition de loi s'inscrit bien dans un respect strict et entier de l'État de droit. Nous sommes convaincus d'une chose : jamais le respect de l'État de droit ne doit nous condamner à l'impuissance. Renforcer la sécurité des Français tout en protégeant coûte que coûte nos libertés publiques, c'est l'équilibre que nous assumons de défendre dans ce texte.

Nous avons pris de longs mois pour l'écrire, avec la contribution décisive de constitutionnalistes et de magistrats que je remercie sincèrement. Le Conseil d'État a été saisi pour rendre un avis sur chacune des dispositions prévues ; vous trouverez ces avis annexés à mon rapport.

Certaines mesures figurant dans le texte initial ont reçu un avis défavorable du Conseil d'État, pour des raisons légitimes. Nous les avons donc retirées. Toutes celles que nous vous présentons sont ainsi conformes aux recommandations qui nous ont été faites par le Conseil d'État. Celui-ci a par ailleurs proposé des modifications visant à préciser les dispositions soumises à votre vote. Ses recommandations ont d'ores et déjà été intégrées au texte. Je vous proposerai quelques derniers ajustements.

Dans le strict respect de votre droit d'amendement, je me permets de vous suggérer de ne pas déstabiliser l'équilibre que nous avons bâti, afin de permettre à ce texte d'être pleinement constitutionnel. C'est la raison pour laquelle j'émettrai un avis défavorable à un certain nombre de vos amendements.

Les mesures proposées dans ce texte de loi sont de trois ordres. Une première série vise à améliorer la prise en charge des profils dits hybrides, qui désignent des personnes à la fois radicalisées et atteintes de troubles psychiatriques.

L'article 1^{er} permet au préfet de prendre une mesure d'injonction d'examen psychiatrique afin d'amener une personne atteinte de troubles à se soigner. L'article 2 étend la rétention de sûreté judiciaire aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme lorsqu'elles présentent, à l'issue de leur peine, une forte probabilité de récidive en lien avec un trouble psychiatrique grave. L'article 3 étend la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste à des condamnés de droit commun qui se seraient radicalisés en prison. L'article 4 contribue à améliorer la communication entre les services psychiatriques et les préfets au sujet des personnes qui font l'objet d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement, notamment lorsqu'elles représentent une menace terroriste.

Une deuxième série de mesures conforte notre arsenal antiterroriste en renforçant le suivi des individus susceptibles de commettre un attentat sur le territoire français. L'article 5 corrige en ce sens des imperfections de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Silt – du 30 octobre 2017, s'agissant notamment des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas). L'article 6 encadre la procédure simplifiée de changement de nom et de prénom afin de lutter contre les stratégies de dissimulation et de création d'identités multiples.

Les articles 7 et 8, enfin, comportent une troisième série de mesures. Ils permettent d'allonger la rétention administrative des étrangers condamnés pour une infraction terroriste ou auteurs de faits d'une particulière gravité, afin de les mettre hors d'état de nuire et de faciliter leur expulsion du territoire français. Faisant suite à la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025, l'article 7 rétablit la base légale préexistante indispensable au maintien en rétention administrative, jusqu'à 210 jours, de personnes faisant l'objet d'une décision d'éloignement condamnées pour des faits de terrorisme. L'article 8 étend la durée maximale de rétention administrative à 180, voire à 210 jours, pour des personnes visées par une décision d'éloignement et condamnées pour des faits graves d'atteinte aux personnes et dont le comportement constitue une menace réelle et immédiate pour l'ordre public.

Durant l'ensemble de nos débats je respecterai les convictions légitimes de chacun, quelles qu'elles soient, sur des enjeux aussi importants. L'adoption de ce texte doit nous permettre de trouver un juste équilibre entre la protection de nos libertés publiques et le renforcement de la sécurité des Français.

Mme Sandra Regol, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Michaël Taverne (RN). Je voudrais d'abord, au nom de mon groupe, avoir une pensée pour notre collègue Olivier Marleix qui avait été rapporteur d'un texte similaire en juillet dernier.

Cette proposition de loi démontre une volonté de bien faire, monsieur le rapporteur, mais le constat est sans appel : vous êtes obligé de proposer ce texte pour masquer votre échec en matière de politique migratoire. Vous êtes un macroniste ; or quel est le bilan de neuf années de macronisme ? Un record d'immigration légale et illégale : vous êtes responsables de l'entrée de milliers de migrants qui seront concernés par cette proposition de loi. C'est comme si vous vouliez construire une forteresse tout en laissant les portes ouvertes.

Durant ces neuf années vous n'avez pas écouté les Français, qui veulent beaucoup plus de fermeté en matière d'immigration. Je rappelle que 77 % d'entre eux souhaitent rétablir le contrôle aux frontières – qui est en place dans 95 % des pays du monde, notamment en Allemagne, au Royaume-Uni ou encore au Danemark. J'ajoute que 87 % d'entre eux souhaitent que les délinquants étrangers soient

systématiquement expulsés et que 80 % souhaitent le rétablissement du délit de séjour irrégulier.

Vous avez donc fait exactement le contraire de ce que veulent nos compatriotes. Nous vous avions proposé, lors de notre niche parlementaire, d'expulser les délinquants étrangers, mais vous vous y êtes opposés.

Côté finances, il est bon de rappeler qu'un migrant en centre de rétention administrative (CRA) coûte 600 euros par jour au contribuable alors que, dans le même temps, on asphyxie les Français d'impôts et de taxes et qu'on leur demande de payer les soins médicaux pour les clandestins qui n'ont rien à faire sur le territoire national ; c'est vraiment paradoxal.

Pour mettre fin à ce laxisme et à cette submersion migratoire, nous proposons aux Français, avec Marine Le Pen et Jordan Bardella, un référendum. Tous les gouvernements qui se sont succédé ces dernières années ont fait preuve d'une déconnexion totale en voulant accueillir la terre entière. Après l'avoir contesté pendant des années, le garde des sceaux Gérard Darmanin fait désormais le lien entre insécurité et immigration et propose même un référendum : apparemment, il rêve toutes les nuits du programme de Marine Le Pen ! Quand 25 % des détenus, 48 % des auteurs de vols ou violences et 62 % des mis en cause pour agression sexuelle dans les transports en commun d'Île-de-France sont étrangers, il y a un bien un lien entre immigration et insécurité.

Au Rassemblement national, notre message est clair : si vous entrez dans notre pays de façon irrégulière, vous ne serez jamais régularisé. Nous voulons que les demandes d'asile soient faites depuis le pays de départ ou le pays d'origine, comme cela se passe déjà dans de nombreux États.

Le Danemark, qui est une grande démocratie, constitue un bon exemple : durée illimitée de rétention des étrangers, externalisation des demandes d'asile, aides sociales aux étrangers soumises à condition et expulsion des délinquants étrangers condamnés notamment pour trafic de drogue, violences graves ou agressions sexuelles. Pourtant, qui gouverne au Danemark ? La gauche. J'espère que nos collègues de gauche ne seront pas malades en entendant tout cela !

La grande majorité des Français souhaitent qu'une telle politique soit menée en France, sans pour autant être traités de fascistes à longueur de journée. Observez simplement, chers collègues, vos résultats aux dernières élections.

Votre proposition de loi, monsieur le rapporteur, a le mérite de constituer une avancée. Elle permettra de mieux protéger les Français, grâce notamment à l'allongement de la durée de rétention et à la rétention de sûreté judiciaire pour les individus les plus dangereux, auteurs d'actes de terrorisme en particulier – ce que nous proposons depuis des années. Nous la soutiendrons donc, tout en proposant plusieurs amendements de forme et un amendement rédactionnel.

Mme Laure Miller (EPR). Cette proposition de loi vise à renforcer notre capacité à prévenir les actes terroristes dans notre pays, sans pour autant créer un droit d'exception : elle consiste simplement à cibler et à encadrer les outils pour suivre plus efficacement les personnes qui représentent une menace réelle pour l'ordre public.

Il me semble nécessaire de lever une inquiétude bien légitime lorsque l'on touche aux droits et libertés fondamentaux. Dans son esprit comme dans sa réalité juridique, cette proposition de loi n'est ni un texte de rupture, ni porteuse d'un durcissement excessif. Elle sécurise le droit existant, tient compte de la jurisprudence et comble des angles morts clairement identifiés tout en restant parfaitement dans le cadre constitutionnel.

Il faut d'ailleurs saluer la précaution prise par M. le rapporteur et par le Gouvernement, qui a saisi le Conseil d'État à deux reprises. Les avis de celui-ci ne remettent pas en cause l'objectif poursuivi ; au contraire, ils sécurisent sa mise en œuvre. Le Conseil d'État nous rappelle un point essentiel : la prévention des atteintes à l'ordre public, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'immigration irrégulière constituent des objectifs à valeur constitutionnelle.

Cette proposition de loi n'est donc pas une initiative marginale ou idéologique : elle investit un champ d'action pleinement reconnu par notre droit.

Le Conseil d'État valide le principe des dispositifs proposés tout en confirmant la nécessité de les encadrer de la manière la plus précise possible ; c'est très net s'agissant de la rétention administrative. Or la proposition de loi reprend exactement cette grille de lecture : elle resserre les critères, hiérarchise les situations, limite les dispositifs aux cas les plus graves et, surtout, renforce les garanties juridictionnelles. Le juge n'est jamais contourné. Présent à chaque étape, il a en permanence la possibilité d'exercer un contrôle et de remettre la personne en liberté si les conditions ne sont plus réunies.

S'agissant de l'articulation entre radicalisation et troubles psychiatriques, le Conseil d'État apporte également un éclairage précieux. Il constate que certaines situations échappent à nos outils juridiques : les dispositifs de suivi administratif et le droit commun de la psychiatrie ne permettent pas toujours d'intervenir en amont. Là encore, il ne s'agit pas de créer une mesure d'exception mais de construire un dispositif strictement encadré à double finalité : protection de l'ordre public et protection de la santé. C'est exactement l'équilibre recherché par le texte.

Cette proposition de loi ne remet pas en cause l'État de droit. Bien au contraire, elle en est une illustration exigeante. Elle ne cherche pas à élargir indistinctement les pouvoirs de l'administration mais à les rendre juridiquement soutenables. Notre responsabilité de commissaires aux lois est précisément celle-là : produire un droit ferme dans ses objectifs mais rigoureux dans ses garanties. C'est l'esprit du texte, que le groupe Ensemble pour la République vous invite à examiner

sans caricature et à la lumière des avis du Conseil d'État, qui en trace clairement les limites et les équilibres.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). On évite de chambouler tout l'État de droit pour une dizaine de personnes, monsieur le rapporteur.

Le Conseil constitutionnel avait dégagé par la petite porte les mesures xénophobes défendues par M. Retailleau dans la dernière proposition de loi prétendant renforcer la sécurité ; les voici qui reviennent par la fenêtre. Et quelle fenêtre ! On s'attendait à ce qu'elles arrivent par l'extrême droite mais elles viennent de vous, le bloc central !

Vous n'êtes plus le cercle de la raison et vous servez ici de marchepied à la réaction. Certains disent ce texte technique ; c'est faux. Ils ne l'ont pas lu. Vos articles réussissent l'exploit d'être à la fois validistes, transphobes, liberticides et marqués par l'obsession d'une xénophobie d'État. En creux c'est toujours la même cible, celle des musulmans qui sont assimilés aux terroristes comme on parlait hier du juif comploteur. Nous préférons être les héritiers des dreyfusards et refusons de voir un ennemi de l'intérieur dans celui qui n'a pas la bonne religion. Vous, vous agissez en anti-dreyfusards ; la suspicion vous suffit pour condamner.

Le combat est celui de la raison contre la phobie ; celui des droits humains contre le fichage ethnique. Article par article, mot par mot, nous démonterons ce texte de la honte.

Avec l'article 1^{er}, vous transformez les préfets en psychiatres et créez une injonction de soins sur simple suspicion. Je ne crois pas que l'opinion politique ou religieuse, même extrême, soit une maladie mentale. Plus grave, vous demandez aux médecins de trahir le secret médical pour devenir des auxiliaires de police. C'est une dérive que l'on pourrait qualifier de Soviétique : utiliser la psychiatrie pour neutraliser des profils politiques. Même le Conseil d'État, dans l'avis que vous dissimulez, a rappelé qu'on ne prive pas quelqu'un de liberté pour un refus d'examen sans péril médical avéré.

Vos articles 2 et 3 sur la rétention de sûreté sont une escroquerie. Vous promettez de protéger les Français dès à présent alors que le Conseil d'État a rappelé la non-rétroactivité des peines. Vos mesures ne s'appliqueront pas aux détenus actuels ni à ceux qui l'ont été par le passé. En cela, vous mentez aux victimes ; vous faites de l'affichage clientéliste sur le dos de l'État de droit.

L'article 5, c'est la mise au pas de la justice. Vous permettez à Beauvau de suspendre une décision du juge qui annulerait une surveillance. On a déjà entendu la même chose devant les portes du Palais-Bourbon de la part de syndicats de police pour qui le problème de la police, c'est la justice. Quand un juge dit qu'une mesure est illégale, l'administration doit obéir. En contournant le juge, vous installez un autoritarisme illibéral.

Votre article 6 est d'une violence inouïe. Sous prétexte de lutte contre la fraude, vous importez en France les législations les plus réactionnaires. Les associations se mobilisent d'ailleurs depuis hier car votre proposition de loi interdirait à un réfugié – par exemple une personne transgenre fuyant un pays qui nie son existence – de changer son nom ici s'il ne l'a pas fait là-bas. Vous soumettez le droit civil aux dictatures homophobes. Bravo pour ce centrisme qui trie les droits humains en fonction du faciès.

Avec les articles 7 et 8, le cœur de votre texte, vous rétablissez les lettres de cachet. En portant la rétention à 210 jours selon des critères flous de menace à l'ordre public, vous donnez aux préfets le pouvoir exorbitant d'enfermer sans jugement pénal. Sous l'Ancien Régime, le roi embastillait selon son bon plaisir. Aujourd'hui, le préfet embastille l'étranger pour un soupçon administratif. D'ailleurs, beaucoup d'étrangers sont relâchés après des erreurs administratives de nos préfetures.

Vos centres de rétention deviennent les nouvelles bastilles de la République. Cette cruauté n'aura aucune efficacité car, si un pays n'a pas délivré de laissez-passer consulaire en 90 jours, il ne le fera pas en 210 ni en 500 jours – il ne le fera pas tout court. Vous créez des oubliettes administratives alors même que la Cour européenne des droits de l'homme vient de condamner la France pour conditions de détention inhumaines.

Racisme, transphobie, validisme, retour à l'arbitraire royal : voilà le bois dont est fait votre texte, collègues. Nous nous y opposerons et, je vous préviens, vous ne repasserez pas le mur du Conseil constitutionnel. La Déclaration de 1789 et les principes républicains protègent encore notre peuple contre ces délires sécuritaires.

Mme Céline Hervieu (SOC). La lutte contre le terrorisme exige du sérieux. Peut-on promettre aux Français le risque zéro en matière terroriste quand plusieurs dispositions du texte flirtent avec l'inconstitutionnalité et ont toutes les chances d'être censurées ? Les mesures de sûreté antiterroristes l'ont déjà été, tout comme la prolongation de la rétention administrative. Ce texte est une nouvelle tentative de passage en force contre l'avis du juge constitutionnel. C'est une habitude désormais à droite et ce n'est pas très sérieux, surtout lorsque l'on traite d'un sujet aussi grave.

Surtout, peut-on promettre à nos concitoyens le risque zéro lorsque dominant l'amateurisme, l'inefficacité, la lâcheté et, il faut le dire, une forme de cynisme ? L'article 1^{er} atteint des sommets, avec l'injonction à un examen psychiatrique. Des centaines de personnes sont potentiellement concernées par cette disposition car elles se trouvent dans la zone grise où se mêlent radicalisation et troubles mentaux. Or ces phénomènes complexes relèvent de la santé mentale. Le préfet peut déjà prononcer une hospitalisation sous contrainte quand il y a eu passage à l'acte mais vous proposez qu'il puisse désormais le faire pour les individus dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils pourraient en arriver là – c'est-à-dire quand il ne s'est rien passé.

Vous avancez avec la force des idées simples, considérant que la loi est là pour prévenir. Mais comment voulez prévenir en matière de santé psychique ? On ne peut pas tout prévoir ; vous le sauriez si, comme nous, vous aviez interrogé des psychiatres et des professionnels de la santé mentale. Vous avancez sans étude d'impact ni de faisabilité et vous ne prenez pas le temps d'écouter les premiers concernés par vos mesures. Les professionnels disent qu'en pratique, il est tout à fait illusoire de poser un diagnostic de cette nature en vingt-quatre heures et qu'il faut des jours voire des semaines pour trouver une place d'hospitalisation. Il n'est pas précisé, en outre, que l'avis sera rendu après consultation : il pourrait être fondé sur le seul dossier, donc sur une note blanche. Le texte est mal rédigé, ambigu et il ne sera pas efficient.

Vous prétendez qu'il permettra d'éviter la survenue du pire. Or le risque zéro n'existe pas, en dépit de l'arsenal policier et judiciaire. Vous voulez faire peser la responsabilité sur les psychiatres qui se retrouveront ainsi en première ligne : la décision que le préfet ne peut pas prendre, vous leur demanderez de la prendre à sa place. Pour se prémunir, ils donneront des avis d'hospitalisation, potentiellement à tout-va, sous la pression de la préfecture, en dépit du bon sens et surtout en dépit de l'état catastrophique de notre système de soins et de la prise en charge de la santé mentale dans notre pays. M. Barnier est deuxième cosignataire du texte. Or il ne suffit pas de déclarer la santé mentale grande cause nationale comme il l'a fait : il faut lui donner des moyens. Ce texte témoigne réellement d'une méconnaissance de notre système de santé.

S'agissant de la rétention, j'avais déjà eu l'occasion de dire que la prolongation de la durée de rétention en centre de rétention administrative (CRA) n'est aucunement corrélée à la possibilité réelle d'exécuter les mesures d'éloignement du territoire ; les représentants de la police auditionnés à votre initiative l'ont d'ailleurs souligné. Je ne comprends pas pourquoi vous vous entêtez à vouloir prendre des mesures inefficaces. Vous ne cessez de prolonger la durée de rétention mais cela n'arrange rien et nos résultats, par rapport à ceux d'autres pays européens, ne sont pas bons.

Je ne retire pas un mot de ce que j'avais dit en juillet dernier : cela ne sert à rien. Au mieux, cette loi est une communication politique inefficace ; au pire, c'est une nouvelle atteinte à nos libertés fondamentales.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). En 1978, à l'université Harvard, Alexandre Soljenitsyne adressait à l'Occident un avertissement que beaucoup avaient alors jugé excessif. Il constatait le déclin du courage – non pas le courage physique mais le courage moral et politique, celui qui consiste à nommer le danger, à fixer les limites, à protéger les innocents sans trembler. Ce mot représentait pour lui le pilier invisible de toute société libre car, sans courage, le droit devient fragile et la liberté se retourne contre elle-même. Près de cinquante ans plus tard, cette mise en garde est malheureusement plus que jamais d'actualité.

À Mulhouse, en février 2025, un homme radicalisé condamné pour apologie du terrorisme et souffrant de troubles psychiatriques a commis une attaque meurtrière après avoir été libéré d'un centre de rétention, faute de base légale permettant de prolonger son maintien.

Quelques mois auparavant, dans le bois de Boulogne, l'assassin de Philippine Le Noir de Carlan avait été libéré quelques jours avant l'obtention de son laissez-passer consulaire, pour les mêmes raisons. La liste est longue, trop longue. Ces drames qui auraient pu être évités révèlent la nécessité de prendre de nouvelles mesures pour protéger nos concitoyens.

La proposition de loi que nous examinons s'inscrit dans la continuité directe de celle défendue au Sénat par Jacqueline Eustache-Brinio et à l'Assemblée nationale par notre regretté collègue Olivier Marleix, dont je tiens à saluer la mémoire. Partiellement censurée par le Conseil constitutionnel le 7 août 2025, elle a été réécrite et complétée avec talent par Charles Rodwell dans le but que soient pleinement tirées les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Cosignée par Michel Barnier, elle a également été soumise à un examen attentif du Conseil d'État.

Elle vise à combler trois lacunes du droit actuel : une durée de rétention administrative insuffisante, l'absence de cadre juridique adapté aux profils dits « hybrides » mêlant radicalisation et troubles psychiatriques, et enfin des ruptures dans le suivi des individus dangereux.

La proposition de loi apporte des réponses juridiquement encadrées à ces constats. Elle rétablit, aux articles 7 et 8, la possibilité d'une rétention administrative prolongée jusqu'à 210 jours, strictement réservée aux étrangers condamnés pour des faits de terrorisme ou représentant une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public. Cette prolongation est soumise à un contrôle juridictionnel renforcé garantissant le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

Elle crée à l'article 1^{er} une injonction administrative d'examen psychiatrique placée sous le contrôle du juge administratif, avec un recours au juge judiciaire pour une présentation contrainte limitée et encadrée en cas de refus, conformément aux exigences constitutionnelles relatives à la liberté individuelle.

Elle étend, à l'article 2, le dispositif de rétention de sûreté aux condamnés pour terrorisme présentant une dangerosité exceptionnelle et persistante, sur décision judiciaire et après expertise pluridisciplinaire dans un cadre médico-judiciaire conforme aux exigences conventionnelles.

Elle améliore enfin la circulation de l'information entre autorités administrative et sanitaire, sécurise juridiquement les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, et encadre strictement les changements d'identité afin de prévenir les contournements des dispositifs de suivi.

Le texte clarifie, encadre et consolide des outils existants dans le respect des principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité, afin de corriger les failles juridiques connues, documentées et parfois tragiquement illustrées.

Cette proposition de loi ne sacrifie pas l'État de droit, elle le rend effectif et rétablit l'autorité de l'État. Elle ne restreint pas la liberté par principe, elle la protège par devoir. N'abandonnons pas nos compatriotes, protégeons-les. Ne soyons pas dans le déni et faisons preuve de courage. Le groupe Droite républicaine votera bien évidemment cette proposition de loi et invite chacun à faire de même pour mieux protéger les Français.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Cela fait plus de dix ans que nous légiférons contre le terrorisme, dans un état d'exception devenu permanent. Loi après loi, le Parlement a élargi les pouvoirs administratifs, déplacé les lignes du droit pénal et restreint progressivement les garanties procédurales entourant nos libertés individuelles. Voilà autant de temps que nous faisons – ou plutôt, que vous faites – de la figure de l'immigré la source de toutes nos difficultés, de tous nos problèmes et de toutes nos peurs.

Ce mouvement ne s'est jamais interrompu : il s'est installé, normalisé et banalisé, et la proposition de loi que nous examinons s'inscrit pleinement dans cette ligne. Pire, vous êtes en train de courir après un label Rassemblement national que celui-ci, d'ailleurs, n'hésite plus à vous accorder.

Cette proposition ne comble pas un vide juridique. Elle prolonge et radicalise une logique déjà à l'œuvre : celle d'un droit qui ne se contente plus de juger des faits établis mais prétend agir en amont sur la base de ce que les individus pourraient faire, de ce qu'ils sont supposés être et, désormais, de ce qu'ils pourraient penser ; un droit qui perçoit les individus comme des menaces permanentes ; un droit qui substitue à la responsabilité pénale une appréciation de dangerosité et, à la sanction d'une infraction, une logique de neutralisation préventive. Ce sont tous les ingrédients d'une société autoritaire, et vous êtes en train d'en tracer les lignes.

Les dispositions relatives à la rétention de sûreté, aux mesures judiciaires de prévention du terrorisme et à l'allongement de la rétention administrative traduisent ce basculement. On n'enfermerait plus seulement pour l'exécution d'une peine ou pour rendre possible un éloignement strictement nécessaire : on enfermerait plus longtemps, parfois après l'exécution complète de la peine, au nom d'un risque anticipé. La contrainte repose de moins en moins sur des faits établis et de plus en plus sur une probabilité de soupçon.

Cette conception interroge le sens de la peine. Accepter la logique de la peine après la peine, c'est acter que l'incarcération ne sert plus qu'à enfermer. C'est renoncer à l'idée que des individus pourraient ressortir meilleurs que lorsqu'ils sont entrés ; à l'idée que la justice, la prison et le suivi puissent produire autre chose qu'une mise à l'écart définitive.

La même logique guide le renforcement de la surveillance des personnes dites susceptibles de commettre un attentat. Cette approche dite préventive repose sur des intentions prêtées, des comportements interprétés, des profils. Elle affaiblit le contradictoire, les droits de la défense – qui, ne vous en déplaise, existent encore – et la présomption d’innocence au profit d’un contrôle administratif étendu.

Les dispositifs existants, déjà très intrusifs, donnent de celui-ci un aperçu très concret. On constate déjà que la rétention administrative conduit à des privations de liberté inutilement longues, dont l’efficacité reste à démontrer et au sujet desquelles le Conseil constitutionnel a déjà statué. La prolongation de l’enfermement sans perspective concrète d’éloignement n’améliore pas la sécurité mais affecte surtout les droits fondamentaux. Si tel est l’objectif, autant le dire clairement – et je le dis à votre place, puisque vous vous parez de vertus de l’État de droit qu’en réalité vous êtes en train d’affaiblir.

Les associations présentes quotidiennement dans les CRA décrivent les effets de ces enfermements prolongés sur les individus : souffrance psychique, détresse, ruptures, tensions. Ces ingrédients qui peuvent reproduire le pire, vous les favorisez.

Enfin, ce texte franchit un seuil particulièrement inquiétant. Il confond soin et contrôle, psychiatrie et sécurité publique, prévention sanitaire et gestion policière. En permettant à l’administration de contraindre une personne à un examen psychiatrique par la force, il ne s’agit plus seulement de sanctionner des actes mais d’intervenir sur des pensées, sur des profils psychiques. C’est une rupture profonde avec nos principes.

Faute de temps, je renvoie chacun à l’excellente explication donnée par notre collègue Céline Hervieu. Le groupe Écologiste et social appelle évidemment à voter contre cette proposition de loi.

M. Philippe Latombe (Dem). Je tiens, à mon tour, à avoir une pensée pour Olivier Marleix.

Face à la menace terroriste, deux écueils guettent le législateur. Le premier est la cécité, qui consisterait à nier les failles de notre droit. Le second est la précipitation, qui nous conduirait à fragiliser nos libertés fondamentales sans garantir davantage de sécurité. Le groupe Les Démocrates se tiendra comme toujours à équidistance de ces deux dérives. Nous examinons cette proposition de loi avec la gravité que l’actualité récente nous impose, mais nous l’examinons aussi avec toujours la même boussole : l’efficacité réelle des mesures et leur solidité juridique. Le vote d’une loi qui serait censurée quelques mois plus tard par le Conseil constitutionnel ne serait pas un acte d’autorité mais un aveu d’impuissance.

C’est pourquoi nous soutiendrons pleinement les articles 7 et 8. Nous avons collectivement constaté une aberration administrative : l’impossibilité de maintenir en rétention certains profils dangereux au-delà de 90 jours, alors même que les

procédures d'éloignement sont en cours. Ce vide juridique est une faiblesse pour l'État. L'article 7 porte à 210 jours la durée possible de rétention ; c'est une mesure de cohérence opérationnelle qui donne à l'administration le temps nécessaire – souvent long – pour la coopération consulaire.

En étendant ce régime aux étrangers sous OQTF qui représentent une menace grave, l'article 8 tire les conséquences d'une réalité qui a changé. Le Conseil d'État a validé cette approche : dès lors que la menace est d'une particulière gravité, l'exception se justifie. Nous voterons ces dispositions car elles arment l'État sans sortir du cadre de l'État de droit.

J'en viens à l'article 1^{er}, qui instaure une injonction d'examen psychiatrique, pour prévenir le passage à l'acte. Même si le dispositif ne supprime pas le rôle du juge, il le transforme – là réside sa fragilité constitutionnelle. En effet, vous prévoyez de confier au préfet l'initiative de l'injonction d'examen psychiatrique. Certes, le juge administratif pourra être saisi *a posteriori* de cette décision et c'est au juge judiciaire qu'il reviendra de se prononcer sur l'opportunité d'une admission en soins psychiatrique, au cas où l'individu refuserait l'examen demandé. Mais l'article 66 de la Constitution est clair : quand on touche à la liberté individuelle et à l'intime, l'autorité judiciaire ne doit pas être cantonnée au rôle de spectateur, qui n'interviendrait qu'après la prise de décision, ou de censeur du refus d'obéir. Elle doit être le garant premier. Vous inversez cette logique : l'article 1^{er} prévoit que l'administration ordonne et que le juge valide ou annule la décision ensuite. Cette inversion de la hiérarchie des normes nous inquiète.

Nous partageons votre objectif de traiter la zone grise des troubles psychiatriques. Mais pour que le dispositif tienne, il faut le sécuriser. Ne faudrait-il pas que la contrainte de soins relève, dès l'origine, d'une logique médicale, sous contrôle judiciaire, plutôt que d'un arrêté préfectoral ? Ne prenons pas le risque de bâtir un dispositif qui s'effondrerait à la première question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Le groupe Les Démocrates sera un partenaire loyal et exigeant. Nous voterons sans hésiter les articles 7 et 8, qui comblent une lacune inacceptable, de même que les ajustements procéduraux proposés, qui donneront du temps à la justice. Nous serons en outre attentifs au débat sur l'article 1^{er}, afin qu'il trouve son point d'équilibre constitutionnel. Protéger les Français exige de la fermeté, mais aussi une rigueur juridique absolue. C'est cette voie de la responsabilité que nous choisirons.

M. Xavier Albertini (HOR). J'aurai également une pensée pour notre regretté collègue Olivier Marleix.

Les attentats perpétrés sur notre territoire par les entrepreneurs de haine que sont les terroristes n'ont qu'un seul objectif : instaurer un climat de terreur, afin de mettre en péril la cohésion nationale et les valeurs républicaines, mais nous ne céderons pas.

Lutter contre l'endoctrinement islamique et prévenir de nouveaux attentats implique de réfléchir aux causes structurelles de la radicalisation. Dans une partie des cas, la radicalisation est volontaire. Il s'agit de criminels qui jugent nos concitoyens coupables parce qu'ils étaient assis en terrasse, assistaient à un concert, exerçaient le métier de policier ou de caricaturiste ou encore parce qu'ils étaient juifs. Ces terroristes se félicitent de voir leur entreprise d'horreur aboutir à l'assassinat de Français innocents. Dans d'autres cas, les attentats s'inscrivent dans un contexte d'altération voire d'abolition du discernement, lié à des troubles psychiatriques.

Que les attentats soient commis par des personnes atteintes de troubles psychiatriques ou non, la douleur des victimes, de leurs proches, et celle qui se diffuse dans toute la société est la même. Toutefois, la réponse de l'État, elle, est différente. Chaque attentat commis par une personne dont les troubles psychiatriques étaient identifiés devient un constat d'échec, car l'État dispose d'instruments destinés à prévenir et à traiter les troubles psychiatriques. L'histoire récente a toutefois montré qu'ils ne suffisent pas toujours pour prendre en charge ceux qui devraient l'être et les guérir.

Les exemples d'attentats terroristes commis par des personnes dont le discernement était au moins altéré sont trop nombreux. Rien qu'en 2025, mentionnons l'attentat de Mulhouse, qui a fait un mort et sept blessés, mais aussi ceux d'Apt ou de La Grand-Combe.

Le groupe Horizons & indépendants salue cette proposition de loi, qui comble ces lacunes, et sa solidité remarquable, rendue possible grâce au rigoureux travail de son auteur et à la saisine du Conseil d'État. Elle offre des outils pertinents pour pallier les lacunes du droit en vigueur, notamment la création d'une injonction d'examen psychiatrique, dont le préfet ne pourrait se saisir qu'« aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ».

Le second volet du texte, qui est tout aussi utile, vise à renforcer l'efficacité de notre dispositif de lutte antiterroriste. Si celui-ci s'est progressivement renforcé depuis le milieu des années 2010 et a fait ses preuves, il pourrait encore être amélioré, tout en restant respectueux des droits et des libertés fondamentales.

Le troisième volet de ce texte vise à élargir les cas de rétention administrative, tout en respectant la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025.

Convaincu de l'impérieuse nécessité tant individuelle que collective de renforcer les outils à disposition des autorités pour prévenir et guérir les troubles psychiatriques, notre groupe votera en faveur de cette proposition de loi.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Lutter fermement contre le terrorisme et la criminalité, ce n'est pas brader l'État de droit. Qui croit que la criminalité est moins forte dans les régimes autoritaires ? C'est l'inverse.

Le respect de la séparation des pouvoirs et des libertés individuelles n'est pas une variable d'ajustement. Le présent texte de la majorité présidentielle renforcera les contrôles, sans en démontrer l'efficacité ; il étendra l'exception, sans garantir davantage de sécurité. Il participe d'un basculement préoccupant vers la normalisation d'une société de surveillance.

Il s'inscrit dans le contexte politique d'une surenchère sécuritaire permanente et d'une tentation, devenue un réflexe, de légiférer sous le coup d'émotion. L'émotion de chacune et chacun est grande, mais cela ne crée pas de bonnes conditions pour légiférer.

Le présent texte est présenté comme une réponse à la mort tragique de Philippine. En réalité, il instrumentalise ce décès et la peur légitime de nos concitoyens et concitoyennes. À chaque drame, à chaque menace réelle ou supposée, la réponse des bancs de la majorité est identique : durcir, surveiller, enfermer plus longtemps, glisser un peu plus vers les propositions de l'extrême droite.

Cette logique de circonstance donne l'illusion de l'action, sans jamais s'attaquer aux causes profondes des phénomènes qu'elle prétend combattre. Elle traite les conséquences visibles par des réponses répressives, sécuritaires et stigmatisantes, en alimentant la confusion entre délinquance, terrorisme et immigration.

Depuis plusieurs années, le droit pénal et administratif glisse vers un état d'exception diffus : extension de dispositifs antiterroristes au droit commun, multiplication des mesures administratives restrictives de liberté, allongement des durées de rétention, élargissement des fichiers et des possibilités de surveillance – cette accumulation devrait sonner comme une alerte pour tout défenseur de l'État de droit –, sans évaluation sérieuse de l'efficacité des dispositifs et de leur cohérence, sans réflexion concernant leur impact sur les libertés fondamentales.

Cette trajectoire n'est pas neutre. Elle produit des politiques discriminatoires, qui frappent d'abord les personnes issues de l'immigration et les habitantes et habitants des quartiers populaires. Elle banalise une logique de suspicion permanente.

Le présent texte en est une illustration supplémentaire. Il étendra des régimes d'exception post-peine à des condamnés de droit commun, à partir de critères flous, comme la radicalisation en détention, une notion dont on ne sait comment elle sera objectivée. Il renforcera les Micas sans corriger leur faiblesse majeure. Il facilitera l'exploitation de données personnelles issues de rapports numériques en entretenant la confusion dangereuse entre radicalisation et troubles mentaux qu'a dénoncée la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Le texte restreindra également l'accès à certains droits d'état civil en introduisant des conditions différenciées selon le lieu de naissance. Ce double standard semble assumé par le rapporteur. Pourtant, nous devrions être égaux devant

la loi, quel que soit le pays où notre acte d'état civil est détenu. Cette logique alimente, encore une fois, la suspicion à l'égard des étrangers.

En Allemagne, alors que le code de la presse recommande de ne dévoiler que le statut administratif des suspects et des coupables – par exemple, s'ils sont soumis à une obligation de quitter le territoire –, le journal local *Sächsische Zeitung* a pris l'initiative, en 2016, de révéler systématiquement l'origine des auteurs d'infraction, qu'elle soit étrangère ou non. Les études menées depuis dans la zone de diffusion de ce journal ont montré que les habitants y avaient moins peur de l'immigration, mais davantage de la délinquance. Cela a permis de s'attaquer aux causes de la délinquance. Peut-être serions-nous bien inspirés de lutter ainsi contre l'amalgame entre immigration et délinquance.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). À la suite de mes collègues, j'honore la mémoire d'un grand parlementaire et des victimes des drames évoqués.

Pour mieux suivre les profils « hybrides », qui présentent des symptômes psychiatriques, vous proposez de créer une injonction d'examen psychiatrique, ainsi que de renforcer les mesures de contrôles et de suivi, à l'issue de l'exécution des peines.

Nous comprenons bien à quelles difficultés vous avez été confronté. La situation est compliquée, parce que certains auteurs d'actes terroristes présentent des symptômes de pathologies psychiatriques, et que le monde de la santé et les responsables de l'ordre public ont du mal à coexister.

Vos propositions sont intéressantes ; il reste à savoir comment elles seront mises en pratique. Les étudiants en psychiatrie coopéreront-ils avec les préfetures ? Noueront-ils une relation de confiance ?

Vous proposez que les directeurs d'établissement psychiatrique informent les préfets de certaines de leurs décisions – qui sont motivées par des avis médicaux –, mais le monde de la santé l'acceptera-t-il ? Pour réussir, il faudra que les pratiques changent, en prenant en compte à la fois les préoccupations légitimes d'ordre public et de santé publique.

Quant au deuxième volet du texte, soit les articles 5 et 6, il vise à compléter le dispositif des Micas et à assurer un meilleur suivi des personnes, en cas de changement de nom. Ces propositions vont dans le bon sens.

Les articles concernant la durée de rétention administrative des criminels et délinquants étrangers visent à répondre à la décision du Conseil constitutionnel.

Il faut évaluer les avantages et les inconvénients d'une prolongation de la durée possible du maintien en rétention administrative. Nous savons que la majorité des éloignements survient dans les premières semaines de la rétention. Faut-il donc

faire durer la rétention, alors que cela n'accroîtra que modérément l'application des titres d'expulsion ? La mesure semble poser un problème pratique.

Enfin, il me semble que pour leurs travaux dans ce domaine, le Gouvernement et le Parlement devraient davantage piocher dans la boîte à outils que l'Europe a mis à notre disposition, à travers un ensemble décisions récentes. Ce pourrait être une priorité.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Il n'est pas encore dix heures et les mots « xénophobe », « transphobe », « liberticide », « racisme », « lâcheté », « anti-dreyfusard », « soviétique » et « autoritarisme » ont déjà été prononcés. Je citerai Michel Barnier – qui a cosigné ce texte – : « Plus vous serez agressifs, plus je serai respectueux », et je me réserve le droit de ne répondre sur le fond qu'à ceux qui se montreront respectueux à mon égard.

Madame Hervieu, je ne prétends pas que ce texte permettra de traiter toutes les menaces qui pèsent sur la sécurité des Français. En revanche, je suis convaincu qu'il constitue un point d'équilibre entre la protection des libertés publiques et l'amélioration de la sécurité des Français.

Par souci d'efficacité et par respect de l'État de droit, nous avons saisi le Conseil d'État de l'ensemble de ses dispositions. Plutôt que de voter un texte d'appel, nous voulons répondre sur le fond, avec efficacité et dans le respect des normes constitutionnelles, aux attaques qu'ont subies des Français ces dernières années.

Nous assumons d'avoir retiré des mesures que le Conseil d'État estimait inconstitutionnelles dans son avis. Les amendements que nous défendrons permettront d'achever de conformer le texte à cet avis.

Chers collègues du Modem, nous vous proposerons de voter l'amendement CL56, qui tend à adapter l'article 1^{er} à l'avis du Conseil d'État. Avant l'examen en séance publique, nous saisissons de nouveau le Conseil d'État, pour s'assurer de cette conformité. Nous ne voulons pas prendre de risque d'inconstitutionnalité.

Le présent texte permettra d'améliorer la sécurité des Français et de traiter des personnes atteintes de troubles psychiatriques graves, tout en respectant les libertés publiques.

Je répondrai sur le fond des différents articles au fil de l'examen des amendements de suppression.

Mme Sandra Regol, présidente. La parole est à M. Houlié pour une intervention à titre individuel.

M. Sacha Houlié (SOC). Monsieur le rapporteur, je ne reviendrai pas sur les raisons politiques de notre opposition à ce texte d’affichage, car je souhaite me concentrer sur les erreurs, dans votre présentation, et les difficultés qu’elles posent.

Premièrement, le droit commun permettait la rétention administrative du ressortissant marocain qui a tué Philippine Le Noir de Carlan pendant 90 jours ; il a été libéré après 70 jours de rétention et le laissez-passer diplomatique a été obtenu au bout de 73 jours. Cette affaire ne permet donc pas de motiver votre texte – outre que la loi devrait avoir une portée générale, plutôt que de se résumer à une casuistique.

Deuxièmement, je me félicite que vous vous appuyiez sur l’avis du Conseil d’État, même s’il a déjà été démontré que celui-ci pouvait être totalement contredit par le Conseil constitutionnel – ce fut le cas pour son avis sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l’encontre des auteurs d’infractions terroristes à l’issue de leur peine.

Surtout, vous ne tirez pas les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel. Plus précisément, les articles 2 et 3 – qui prévoient d’étendre la rétention de sûreté judiciaire pour les individus ayant commis des infractions terroristes ou qui se sont radicalisés en prison – ne respectent pas le considérant 9 de la décision du 7 août 2020. Quant à l’article 8 – qui vise à permettre d’allonger la durée de rétention administrative pour les étrangers délinquants, quelle que soit l’infraction commise – il n’a pas été corrigé pour respecter les considérants 11 et 12 de la décision du 7 août 2025.

En réalité, votre but n’est-il pas de dénoncer une nouvelle fois la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour appeler à sa réforme ? Depuis la loi « immigration », l’adoption de textes inconstitutionnels est devenue un sport national – je pense notamment à la loi Duplomb et la loi visant à restaurer l’autorité de la justice à l’égard des mineurs délinquants et de leurs parents, issue d’une proposition de Gabriel Attal.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Beaucoup d’entre vous ont évoqué les immigrés ou les Français issus de l’immigration. Or je rappelle que, sur les neuf articles que compte ce texte, sept s’appliquent tant aux étrangers qu’à nos concitoyens. Je me demande donc qui instrumentalise qui dans ce débat. Pour ma part, je m’en tiendrai à une analyse stricte de chaque article.

Monsieur Houlié, vous venez de mélanger la rétention administrative et la rétention de sûreté. L’article 3 du texte ne concerne pas la rétention de sûreté, mais le régime de la prévention de la récidive terroriste, qui vise la réinsertion. Je reviendrai sur chaque mesure au fil des articles.

En tout cas, nous avons bien tenu compte des avis du Conseil d’État, afin de garantir la constitutionnalité du texte. S’il était censuré, il n’aurait évidemment pas

d'intérêt. Nous nous appliquons à maintenir l'équilibre entre respect des libertés publiques et amélioration de la sécurité des Français.

Article 1^{er} (art. L. 229-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) :
Injonction d'examen psychiatrique

Amendements de suppression CL4 de Mme Céline Hervieu, CL18 de M. Andy Kerbrat, CL39 de Mme Elsa Faucillon et CL40 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Céline Hervieu (SOC). Cet article vise à mettre au service de la police et de la justice les services de psychiatrie, alors qu'ils sont déjà en difficulté. Malheureusement, les malades mentaux sont souvent dangereux pour eux-mêmes avant de l'être pour les autres. En mélangeant dangerosité, troubles psychiatriques et terrorisme, vous participez à leur stigmatisation.

En réalité, il n'est pas étonnant que vous n'ayez pas sollicité les psychiatres. Ces médecins sont là pour soigner et non pour servir la justice ou pour participer à la sécurité publique – du moins dans les états démocratiques. Or on ne soigne pas la radicalisation ou l'endoctrinement en hospitalisant et en médiquant un individu pendant quinze jours ! Imaginez : les services de psychiatrie devront partager les chambres entre des violents radicalisés et de vieilles dames mélancoliques. Ça n'a aucun sens !

Cet article nous place sur une pente glissante. Si l'amélioration des services de santé mentale permet de mieux protéger la société, c'est par surcroît ; cela ne doit pas être son objectif même. Toutes les tentatives consistant à traiter la radicalisation – qu'il s'agisse du terrorisme ou de n'importe quelle autre idéologie – par des soins psychiques ont échoué. Ce texte mélange tout. Le Syndicat des psychiatres des hôpitaux s'oppose d'ailleurs à votre texte. Entendez-le.

Le texte cible la personne dont le « comportement constitue une menace [...] à raison de son adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme ». Cela peut concerner beaucoup de monde ! Vous utilisez la psychiatrie pour éloigner les gens de la société, puis les relâcher, quinze jours plus tard. C'est justement parce que nous respectons les victimes que nous ne souscrivons pas à cette fausse solution.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Tout le monde ici connaît l'état de la santé mentale en France. Or la psychiatrie est le parent pauvre de l'hôpital public, qui est lui-même sinistré. Il est risqué de lui ajouter une charge, surtout au vu des profils concernés.

Au-delà des atteintes à la liberté, c'est votre vision validiste qui est choquante : elle ne distingue pas le fou du criminel. Vous considérez les hôpitaux comme des asiles où l'on peut enfermer les opposants.

Voici de nouveau le *continuum* de sécurité conçu par Gérard Darmanin : le CRA, l'asile, la prison, qu'importe le sens, vous voulez enfermer à perpétuité dans un cycle de violence, qui ne permettra pas de traiter les problèmes.

Les problèmes de santé psychique doivent être traités par la prévention et par un travail d'accompagnement. Or, dans votre dernier PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale), même les fonds alloués à la santé mentale sont attaqués. Les institutions de santé mentale sont en difficulté.

Ne psychiatrisez pas la pensée religieuse – même extrême – ou les pensées illégales. Pourquoi, dans ce cas-là, ne pas psychiatriser des pensées dégénérées comme l'homophobie ou l'antisémitisme ? Ce serait contraire à notre droit.

Outre le risque d'inconstitutionnalité, le présent texte risque de marquer un changement de paradigme en matière de psychiatrie et de justice.

Quant à l'accusation de soviétisme, elle ne vous visait pas : elle portait sur la logique de votre texte. De fait, en URSS, les prisonniers politiques et religieux étaient internés.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Après que notre pays a été touché par le terrorisme, nous avons fait des progrès en matière de déradicalisation – même s'il reste beaucoup à faire, notamment concernant la détection de la radicalisation en prison. Or le présent texte marque un retour en arrière, par rapport aux travaux des chercheurs qui étudient la radicalisation religieuse. Il psychiatrise la question, selon des modalités qui nous ramènent à avant le XIX^e siècle. Je suis effarée : c'est le contraire d'une lutte efficace contre la radicalisation religieuse et ses potentialités terroristes. Supprimons cet article.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Je partage l'inquiétude de mes collègues. Au Moyen Âge, on enfermait les fous dans des tours des fous et on criminalisait la folie. Au fil des siècles, notre pays s'est émancipé de cet obscurantisme. La construction d'un État de droit a permis d'établir des règles précises pour juger les personnes à partir des faits. Par ailleurs, l'accompagnement – psychiatrique ou non – des personnes souffrant de fragilités mentales a progressé.

Le présent texte va à rebours de l'esprit des lois, de l'esprit du droit, des principes élémentaires de notre démocratie et de la paix sociale.

Avec ce texte, l'usage de la contrainte en matière psychiatrique ne sera plus décidé par le juge judiciaire, mais par l'autorité administrative. Vous déplacez les lignes du droit pénal, en donnant au pouvoir administratif des prérogatives exorbitantes, dangereuses pour l'État de droit.

En outre, cet article est incohérent parce qu'il prévoit que les troubles mentaux justifiant l'injonction d'examen psychiatrique ont déjà été identifiés grâce à l'avis d'un psychiatre. Si un avis médical a déjà été donné, il n'est pas justifié de

soumettre la personne à un nouvel examen psychiatrique ! De grâce, faites confiance à la science !

M. Charles Rodwell, rapporteur. Je m'oppose à vos amendements de suppression. Certains de vos propos m'étonnent. Les personnes visées sont gravement malades, atteintes de troubles psychiatriques lourds. Avec cet article, nous leur demandons simplement d'aller voir un médecin pour se soigner. Notre société doit leur proposer des solutions de prise en charge, par humanisme.

Par ailleurs, l'article permettra de bien mieux protéger les libertés qu'elles ne le sont actuellement. De fait, aujourd'hui, beaucoup des personnes visées sont placées sous surveillance individualisée, pour assurer la sécurité publique, alors qu'elles ont surtout besoin de soins.

En outre, nous proposons de conformer l'article à l'avis du Conseil d'État concernant les soins à appliquer, notamment avec l'amendement CL56. S'il est adopté, je saisirai de nouveau le Conseil d'État de l'article avant la séance publique, pour m'assurer que toutes ses exigences sont respectées.

M. Sacha Houlié (SOC). Depuis la loi « narcotrafic », il est devenu courant d'adopter en commission des dispositifs à la conventionnalité ou à la constitutionnalité douteuse, avant d'en saisir le Conseil d'État, en prévision de l'examen en séance publique. Je le déplore, d'autant que le Conseil d'État ne peut garantir qu'une disposition sera validée par le Conseil constitutionnel.

En outre, comme le souligne M. Amirshahi, l'injonction d'examen psychiatrique devra déjà se fonder sur l'avis d'un psychiatre. Or, faute de pouvoir se fonder sur l'examen clinique du patient, celui-ci devra reposer sur un fonds de dossier ; peut-être sur des notes blanches des services des renseignements. Ce n'est satisfaisant ni sur le plan médical, ni sur le plan juridique. La rédaction de l'article 1^{er} est très dérangeante.

M. Philippe Latombe (Dem). Monsieur le rapporteur, vos amendements à cet article tendent, d'une part, à préciser que le JLD (juge des libertés et de la détention) ne pourra être saisi que lorsqu'un avis fera « état de troubles mentaux suffisamment caractérisés » ; d'autre part, à confier l'établissement de la liste des psychiatres chargés de l'examen aux cours d'appel, plutôt qu'aux conseils départementaux de l'ordre des médecins, afin de sécuriser la procédure d'examen.

Il n'en reste pas moins que l'article inverse les choses, en confiant au juge un rôle de contrôle ex-post plutôt qu'ex-ante. Vous annonciez une évolution « majeure » de l'article, mais vos amendements ne remédient pas à ce problème constitutionnel.

Cependant, la question des troubles psychiatriques et de leur place dans les parcours terroristes pose un vrai problème, qu'il faut régler. Je ne vois donc pas pourquoi supprimer cet article. Toutefois, s'il n'évolue pas de manière significative

– et je ne parle pas seulement d’une saisine du Conseil d’État –, nous ne pourrions pas le soutenir en séance publique.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Monsieur Latombe, aux termes de l’article, toute contrainte devra être décidée par le juge judiciaire. Nous vous remettrons l’avis du Conseil d’État.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendements CL52 de M. Charles Rodwell et CL27 de M. Michaël Taverne (discussion commune)

M. Charles Rodwell, rapporteur. Monsieur Taverne, cet amendement rédactionnel étant plus complet que le vôtre, je vous demande de retirer celui-ci.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Monsieur le rapporteur, par courtoisie, vous ne devriez pas répondre qu’aux Démocrates. Les trois interventions précédentes portaient sur des points précis. Le débat parlementaire, surtout en commission, vise à éclairer les députés, car nous pouvons changer d’avis.

*La commission **adopte** l’amendement CL52, l’amendement CL27 ayant été **retiré**.*

Amendement CL78 de M. Charles Rodwell

M. Charles Rodwell, rapporteur. On m’a reproché, à tort, de ne pas avoir consulté les différents représentants du monde médical. En réalité, les représentants des ordres, des services psychiatriques et des hôpitaux soutiennent cet amendement. Celui-ci a également été travaillé en coordination avec les ministères de la santé, de l’intérieur et de la justice.

Il tend à confier l’établissement de la liste des psychiatres chargés de l’examen aux cours d’appel plutôt qu’à l’ordre des médecins, afin de décaler le niveau de responsabilité.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NFP). Avez-vous réellement auditionné les professionnels ? La désignation des experts psychiatres est déjà une galère sans nom, pour les cours d’appel, car aucun psychiatre ne veut assurer ces missions. Plus grand monde ne veut collaborer avec le système judiciaire, à cause de votre logique, qui contredit la logique des soins, la science, l’humanité. Avez-vous lu la tribune « Transformer la prison en réponse à la souffrance psychique est une impasse clinique, éthique et politique », dans le journal *Le Monde* de la semaine dernière ? Savez-vous quels sont les délais pour obtenir un rendez-vous dans un centre médico-psychologique (CMP) ?

Si vous répondez oui, alors que vous défendez cette proposition de loi, c’est que vous êtes un cynique, à défaut d’être un fasciste. (*Exclamations.*)

M. Philippe Latombe (Dem). Je ne reprends pas les qualificatifs employés par mon collègue, dans une forme d'outrance que je puis comprendre sans la faire mienne, mais la difficulté est réelle. Je comprends la volonté de confier cette mission à la cour d'appel. Mais le problème, c'est l'efficacité : les psychiatres manquent déjà dans nombre de départements, et le ressort de la cour d'appel étant bien plus large que celui d'un conseil départemental de l'ordre des médecins, on va finir par tomber toujours sur les mêmes psychiatres. Vous voulez améliorer les choses, mais on risque de créer un problème de permanence de ces experts et d'emboliser le système.

Il faudra régler cette incohérence : nous nous devons de voter des lois efficaces – ce que ce dispositif ne sera pas, en sus d'être inconstitutionnel.

Mme Céline Hervieu (SOC). On marche sur la tête : la personne concernée, potentiellement violente et radicalisée, choisit elle-même un psychiatre. Je m'interroge sur l'indépendance et la sécurité de ce praticien. Qui est-il ? Est-il en libéral, et dans ce cas qui paie la consultation ?

Une personne qui souffre de troubles psychiatriques graves, qui a une structure délirante, qui est désorganisée ne commettra pas d'attentats : son comportement est clairement extériorisé. Dans ce cas, le droit permet déjà l'injonction de soins. À l'inverse, des gens radicalisés, capables de commettre des attentats et des actes terroristes graves, sont manipulateurs et capables de dissimuler : ceux-là passeront facilement votre examen psychiatrique car ils seront capables de donner le change.

Voilà pourquoi nous vous mettons en garde contre cette façon de psychiatriser des personnes potentiellement radicalisées. Vous n'entrez pas par la bonne porte. Les services de santé mentale, et notamment les psychiatres, ne sont pas là pour répondre aux problèmes de sécurité publique.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Monsieur Bernalicis, plus vous serez agressif, plus je serai respectueux.

On parle ici d'une consultation médicale. C'est une demande des praticiens eux-mêmes, parmi d'autres, qu'une liste soit préétablie par la cour d'appel, et que la personne qui reçoit une demande d'examen psychiatrique puisse choisir parmi ceux qui y sont inscrits le médecin qu'elle souhaite consulter. Ensuite, elle peut faire un recours auprès d'un juge. La seule autorité qui s'applique ici est celle du juge judiciaire. L'article me semble donc plutôt équilibré.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement rédactionnel CL53 de M. Charles Rodwell

M. Sacha Houlié (SOC). J'aimerais une précision. Il est question, à l'alinéa 6 de l'article, d'« agissements susceptibles d'être en tout ou partie liés à des troubles mentaux identifiés par l'avis d'un psychiatre », avant même, donc,

l'injonction de soins. Qui est ce psychiatre ? Sur quel fondement émet-il son avis, puisqu'il n'a véritablement pas vu le patient ? Une note d'un service de renseignement pourrait-elle être suffisante ?

M. Charles Rodwell, rapporteur. Encore une fois, il est question ici d'orienter une personne qui présente des troubles psychiatriques apparents vers un psychiatre qui procédera à un examen complet. L'injonction est d'abord soumise à un avis médical complet et actualisé, mais qui repose sur des éléments dont le premier médecin dispose : un dossier médical le cas échéant, des signalements, des témoignages, des troubles apparents. Au vu de ces caractéristiques, avant un éventuel passage à l'acte, le préfet demande à cette personne de consulter un psychiatre afin que celui-ci réalise un examen complet. Si cette personne conteste l'injonction, elle peut faire un recours contre la décision du préfet devant le juge administratif. Cette première phase me paraît donc équilibrée.

Cet amendement concerne la deuxième phase, qui concerne les soins associés, et suit la recommandation du Conseil d'État.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CL28 de M. Michaël Taverne

M. Michaël Taverne (RN). Cet amendement vise à confier au juge judiciaire la possibilité d'annuler l'injonction de soins psychiatriques. C'est logique, dans la mesure où l'ensemble des procédures prévues à cet article reposent sur le juge judiciaire.

M. Charles Rodwell, rapporteur. La liberté de consentir aux soins est rattachée à la liberté personnelle proclamée par les articles 1^{er}, 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : il ne s'agit pas d'une liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, dont le juge judiciaire serait le garant. Il est donc normal, à ce stade de la procédure, qu'une personne contestant une injonction d'examen psychiatrique présente un recours contre la décision administrative devant un juge administratif.

La seconde partie de la procédure touche à la liberté d'aller et de venir, qui est une liberté individuelle qui relève du juge judiciaire.

Avis défavorable.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Bienvenue dans cette commission, monsieur le rapporteur : vous apprendrez vite que, dès qu'il est question de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, je sors de ma boîte, c'est inévitable.

Vous avez évoqué l'article 1^{er} de la Déclaration, mais vous ne l'avez pas cité : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions

sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. » Vous entamez l'exposé des motifs de votre proposition de loi en établissant une distinction spécifique entre les individus selon leur statut administratif – s'ils sont migrants ou sous OQTF, par exemple : un tel texte est par essence contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Quand vous avez déclaré : « L'immigration est insoutenable pour notre pays », faisant ainsi les délices de CNews, vous alimentez de la même façon une idée selon laquelle l'immigration serait une question idéologique, alors que c'est un phénomène matériel.

Aborder cette question comme vous le faites, c'est presque dommage : vous posez la question des troubles psy, elle est passionnante, et nous pourrions avoir un débat extrêmement intéressant. Je fais un tour de France de la sécurité depuis plusieurs mois : je n'arrête pas de répéter que l'extrême droite nous empêche de traiter les questions de sécurité de manière sérieuse, puisqu'à cause d'eux on ne parle pas des vrais sujets : les troubles psychiatriques, la consommation d'alcool – impliquée dans 30 % à 40 % des violences intrafamiliales –, les violences pédocriminelles, les violences sexistes et sexuelles, les violences intrafamiliales... Bref, on parle de tout sauf de ce qui est intéressant.

Votre proposition de loi cible des personnes qui seraient radicalisées mais présenteraient aussi des troubles psy. Mais vous ratez la vraie question : depuis vingt ans, le nombre de personnes atteintes de troubles psy a été multiplié par deux et les moyens de l'hôpital sur ce sujet divisés par trois. Vous préférez faire autre chose et citer la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sans la connaître. C'est dommage.

Mme Céline Hervieu (SOC). S'agissant de la privation de liberté, je le disais : les psychiatres nous ont dit que, tel que le texte est rédigé, des centaines de personnes pourraient être soumises à cette injonction de soins et hospitalisées en raison de leur idéologie, si nauséabonde soit-elle. C'est un vrai problème.

Quand une personne dont on peut sérieusement penser que le comportement constitue une menace grave pour la sécurité en raison de son adhésion à des théories qui font l'apologie du terrorisme, par exemple, on la met sous surveillance ! C'est cela qui est efficace pour prévenir des dérives, des actes de terrorisme, des crimes. Et il est préférable que ces personnes ne sachent pas qu'elles sont surveillées.

Avec votre texte, la personne est alertée. Quinze jours après, elle sortira de l'hôpital et pourra passer à l'acte.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Je ne comprends pas pourquoi le sujet migratoire a été mis sur la table alors que cet article, comme sept autres – sur les neuf que compte la proposition de loi –, s'applique, je le répète, aux Français comme aux étrangers.

Madame Hervieu, ces personnes font déjà l'objet d'une mesure de surveillance, pour des raisons de sécurité publique, mais elles sont aussi malades. L'objectif de cet article est, ni plus ni moins, de leur permettre de passer un examen pour être soignées : il s'agit de les aider, ce qui doit être l'un de nos buts.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL54 et CL55 de M. Charles Rodwell, rapporteur.*

Amendement CL56 de M. Charles Rodwell

M. Charles Rodwell, rapporteur. Cet amendement répond à plusieurs inquiétudes légitimes. Il vise à tenir pleinement compte de l'avis du Conseil d'État en précisant que l'admission provisoire en soins psychiatriques ne peut avoir lieu que si le premier psychiatre fait état de troubles suffisamment caractérisés pour que le juge puisse considérer que l'état de la personne est manifestement dégradé au point qu'il justifie une injonction d'examen psychiatrique.

S'il est adopté, le Conseil d'État sera saisi avant le passage en séance publique afin que nous votions un dispositif aussi solide que possible. Je me tiens aussi à votre disposition pour travailler sur ce sujet d'ici là.

M. Sacha Houlié (SOC). Je prends acte de votre proposition de modification, mieux-disante que votre rédaction initiale, mais nous sommes en désaccord sur le fond. L'avis émis par le premier psychiatre – celui qui donne lieu à la décision du préfet de prononcer une injonction – ne repose pas sur un examen clinique, mais sur un dossier. Cela va à l'encontre de ce qu'est la médecine psychiatrique. Je reste opposé à cet article.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Le Conseil d'État « estime qu'il résulte de tout ce qui précède que la privation de liberté au sein d'un établissement de santé, même de très courte durée, tenant au seul refus de se soumettre à l'injonction d'examen médical dans les conditions fixées par la proposition de loi, ne respecte pas, en l'état du projet de texte et des informations transmises par le Gouvernement, les exigences constitutionnelles et conventionnelles. Il considère qu'il en irait de même si le dispositif prévoyait l'intervention du juge judiciaire sans autre modification du dispositif. C'est en effet le défaut de toute atteinte à l'ordre public, même imminente, ou de tout motif médical établi qui empêche de regarder la privation de liberté comme possible, quelle que soit l'autorité administrative ou judiciaire chargée de la prononcer. » Vous dites vous appuyer sur l'avis du Conseil d'État, mais vous ne réglez pas le risque d'inconstitutionnalité de votre mesure. Votre amendement est cosmétique.

Vous nous dites qu'il s'agit de soigner les gens. Mais votre proposition, c'est bien de les priver de liberté. Forcer quelqu'un à rentrer en thérapie n'est pas anodin,

quelles que soient les bases d'une telle décision – bases que vous avez ou que vous n'avez pas, puisqu'à vous entendre, quand on est fou, ça se voit.

Plus nous avançons, plus votre rafistolage de l'article 1^{er} devient complexe ; et même si le Conseil d'État est à nouveau sollicité, ce ne sera pas suffisant. Revenons à un travail parlementaire sérieux !

M. Pouria Amirshahi (EcoS). J'ajoute que votre exposé sommaire indique que « le représentant de l'État ne peut saisir le juge des libertés et de la détention que dans le cas où le premier avis médical dont il dispose [...] fait état de troubles mentaux suffisamment caractérisés pour justifier une admission provisoire en soins psychiatriques afin de permettre l'examen de la personne » : autrement dit, vous envisagez explicitement des cas où la saisine du JLD est exclue. Ce n'est pas un problème mineur, du point de vue des droits et des libertés !

Chacun a sa place : le diagnostic clinique est établi par un médecin ; la chaîne de la procédure judiciaire a son rôle propre. Face à des individus considérés comme dangereux – et pas seulement parce que leur comportement est suspect, mais parce qu'il y a un faisceau d'indices concordants –, il est normal de mener des investigations et de placer ces personnes sous surveillance. C'est cela qui est efficace, et cette efficacité est tout à fait compatible avec l'État de droit.

Vous confondez ce qui relève du judiciaire et ce qui relève du médical. C'est un glissement dangereux, et vous ne servez pas la cause que vous prétendez défendre : la lutte contre le terrorisme et la prévention de la récidive.

M. Philippe Latombe (Dem). Nous allons voter cet amendement qui rend le texte un tout petit peu moins inconstitutionnel. Mais il faut vraiment que vous proposiez des améliorations si vous voulez que nous trouvions un accord en séance sur l'article 1^{er}. Le Conseil d'État va dans le même sens : il faut aller beaucoup plus loin.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Monsieur Amirshahi, il s'agit ici de personnes qui sont déjà sous surveillance, mais surtout malades. Notre seule demande, c'est qu'elles passent un examen psychiatrique pour évaluer des troubles apparents, avérés, sur lesquels il y a des témoignages.

Dans le processus que nous prévoyons, la seule autorité qui puisse contraindre est le juge judiciaire. Et la personne concernée a évidemment un droit au recours. Nous avons donc à mon sens trouvé un bon équilibre entre l'accompagnement de personnes malades et la protection des libertés publiques. Je demanderai que le Conseil d'État soit saisi, je le redis, pour nous assurer de la pleine constitutionnalité du dispositif.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement rédactionnel CL57 de M. Charles Rodwell

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Au fond, je n'arrive pas à comprendre la façon dont vous réfléchissez. D'un côté, vous pensez que ces personnes agissent de façon logique, qu'elles suivent un chemin de radicalisation qui fait naître chez elles une volonté terroriste. De l'autre, ce sont les troubles psy qui les pousseraient à passer à l'acte. Ce n'est pas logique ! Soit les gens sont radicalisés et veulent commettre des actes terroristes, auquel cas il faut donner des moyens aux services de renseignement et d'enquête pour lutter contre le terrorisme ; soit ils ont des troubles psy : par exemple, ils entendent des voix, ils entendent des objets qui leur parlent ; ces objets peuvent leur dire de commettre des actes terroristes, ou bien tout à fait autre chose.

Votre manière de réfléchir est complètement stupide ! Soit les gens ont des troubles psy, et on essaye de les soigner, ce qui n'est pas toujours facile ; soit ils n'en ont pas, et alors il faut lutter contre le terrorisme. Mélanger les deux n'a aucun sens.

Je me demande, du coup, pourquoi vous êtes si nombreux à avoir signé cette proposition de loi. C'est aberrant.

Nous pourrions aussi parler de la question des troubles psy en prison. Il y en a beaucoup et il faudrait davantage se pencher sur la façon dont on les traite – ou peut-être même dont on les fabrique.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Vous allez pouvoir voter cet article : il concerne des personnes qui sont pour la plupart déjà suivies par des mesures personnalisées, mais qu'on ne soigne pas. Notre objectif est bien qu'elles soient soignées – pour la société, mais aussi pour elles-mêmes.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CL58 de M. Charles Rodwell

M. Ugo Bernalicis (LFI-NFP). Des injonctions de soins prononcées par l'autorité judiciaire, il y en a déjà des tonnes. Or je ne sais pas si vous le savez, monsieur le rapporteur, mais beaucoup de CMP de secteurs refusent de prendre en consultation les gens qui ont des injonctions de soins judiciaires. Pourquoi ? Pensez-vous qu'ils refusent des gens dont la justice a dit qu'ils devaient être soignés ? En réalité, les CMP sont tellement surchargés qu'ils préfèrent soigner les gens qui viennent volontairement – qui ont donc déjà engagé une démarche volontaire – plutôt que ceux qui, envoyés par la justice, n'ont finalement besoin que d'un tampon sur une feuille. L'adhésion aux soins est peut-être encore plus importante ici qu'ailleurs pour être soigné.

C'est souvent un réflexe du législateur qui pense qu'il suffit de prononcer une injonction pour que la personne soit soignée : mais la réalité n'est pas celle-là. Ce n'est pas magique. Vous faites donc un contresens fondamental. Vous fabriquez un machin qui, de votre propre point de vue, ne fonctionnera pas. Si vous croyez

sincèrement qu'une personne radicalisée et surveillée sera soignée grâce à une injonction de soins, il faudrait peut-être que vous consultiez !

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 (art. 706-25-23 à 706-25-25 [nouveaux] du code de procédure pénale) : *Rétention de sûreté terroriste*

Amendements de suppression CL6 de Mme Céline Hervieu, CL16 de M. Sacha Houlié, CL19 de M. Antoine Léaument, CL33 de Mme Elsa Faucillon et CL41 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Céline Hervieu (SOC). Cet article étend le champ d'une mesure introduite dans notre droit en 2008 : le maintien en détention de personnes à l'issue de leur peine d'emprisonnement. À l'époque, c'était déjà une entorse caractérisée au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, dès lors que les faits pouvaient s'être produits avant la promulgation de la loi. La mesure ne peut excéder une année, mais elle est renouvelable sans limitation.

Nous sommes opposés à cet article car la rétention de sûreté est déjà applicable à bon nombre de crimes, en particulier l'assassinat, le meurtre aggravé, la torture et les actes de barbarie aggravés... Elle peut donc déjà être utilisée en cas d'actes terroristes.

Mais nous devons aussi nous préoccuper de la réinsertion. La société propose-t-elle seulement d'enfermer ces personnes pour toujours ? Ce serait une façon de reconnaître que nous sommes impuissants à les réinsérer. Ce n'est pas, je crois, ce qui doit être défendu.

M. Sacha Houlié (SOC). Je complète ce que vient de dire ma collègue : pour ce qui est prévu aux alinéas 1 à 6, il est déjà possible d'utiliser la rétention de sûreté de droit commun prévue à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale. Quant à ceux qui suivent, ils reprennent précisément les dispositions qui ont été censurées le 7 août 2020 par le Conseil constitutionnel. Je vous renvoie au considérant 9 de cette décision, qui note que la mesure « n'est pas décidée lors de la condamnation par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine, par la juridiction régionale de la rétention de sûreté ». C'est précisément ce que vous prévoyez ici.

Vous proposez donc de rétablir une disposition, sinon tout à fait identique, au moins franchement analogue à celle qui a été censurée. J'ai toutes les raisons de penser qu'elle n'est pas plus constitutionnelle.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Je suppose que M. Rodwell nous expliquera que ses amendements visent à corriger le texte initial, qui est très mal écrit et inconstitutionnel.

Je voudrais poser la question de l'application. Cette mesure prendra effet dans dix ou quinze ans. Vous allez créer chez les victimes un sentiment d'attente, une volonté de justice ou de revanche, qui n'aboutiront pas. Vous motivez votre proposition de loi par l'horrible meurtre de Philippine. Tout le monde est bien sûr horrifié par ce qui s'est passé. Mais votre proposition de loi ne répond pas au drame des parents.

Et la société macroniste crée de la violence. « La France à Macron », c'est quand même une santé mentale en détresse, une explosion des cas de radicalisation, une peur profonde de la jeunesse pour son avenir !

Cet article 2 restera inconstitutionnel mais il aurait fallu travailler plus sérieusement.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). En 2020, votre groupe avait déjà tenté d'élargir la rétention de sûreté aux infractions terroristes ; vous avez été censurés par le Conseil constitutionnel, mais vous revenez à la charge. Vous pouvez bien saisir le Conseil d'État, mon petit doigt me dit que le Conseil constitutionnel ne changera pas d'avis.

Votre proposition de loi dénature le droit pénal. La privation de liberté, qui est le propre de la rétention de sûreté, a déjà été mise en cause, de façon sérieuse, par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. En 2015, elle montrait déjà que le fonctionnement de la rétention de sûreté différait très peu de celui de la prison. Les conditions d'enfermement sont parfois même plus indignes. La visite des centres de rétention administrative le montre. La presse, de tous bords, qui visite des centres de rétention, le constate – je vous enverrai un article très intéressant paru dans *Le Figaro* il y a quelques années. Pourtant, on continue.

La rétention de sûreté a été créée il y a dix-huit ans. Sur la base de quelle évaluation sérieuse et objective faites-vous cette proposition ?

M. Charles Rodwell, rapporteur. Vous mentionnez les CRA : il ne s'agit pas ici de rétention administrative, mais de rétention de sûreté. Ce sont des dispositifs très différents.

Sur le fond, la rétention de sûreté de droit commun n'est pas conçue pour les actes terroristes. Les crimes visés aujourd'hui sont l'assassinat et le meurtre aggravé, la torture ou les actes de barbarie aggravés, le viol aggravé, l'enlèvement ou la séquestration aggravés. Les actes terroristes tels qu'ils sont conçus actuellement ne sont pas intégrés. C'est ce que nous proposons de changer.

Cet article est calqué sur les dispositions qui régissent la rétention de sûreté de droit commun. Nous avons ainsi retenu le même quantum de peine, quinze ans. Les garanties apportées sont identiques. Or, en 2008, le Conseil constitutionnel avait jugé la rétention de sûreté conforme à la Constitution.

Dans l'avis qu'il a rendu, le Conseil d'État estime que, « dans son principe, rien ne s'oppose à l'extension de la rétention de sûreté aux infractions terroristes, en raison de leur gravité, analogue à celle des crimes déjà retenus par le législateur ».

Le dispositif que nous proposons est très différent de celui qui a été censuré en 2020. L'une des motivations principales de cette censure tenait au quantum de peine visé – jusqu'à dix ans d'emprisonnement. Nous proposons un alignement sur ce qui existe déjà, à savoir une rétention applicable aux personnes condamnées à des peines de quinze ans d'emprisonnement.

Par ailleurs, la mesure prononcée pouvait à l'époque être renouvelée sans limite et sans nécessité d'éléments nouveaux justifiant une prolongation.

Enfin, le texte n'exigeait pas que la personne ait bénéficié, pendant sa détention, de mesures de nature à favoriser sa réinsertion.

Le dispositif que je vous propose, calqué sur la rétention de sûreté de droit commun, comporte des garanties sur les deux derniers points. Je ne crois donc pas qu'il y ait un risque constitutionnel, comme l'a confirmé l'avis du Conseil d'État.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Nous n'oublions pas, dans cette partie du champ politique, que la France a été fondée en tant que pays lors de la prise de la Bastille, symbole de la détention arbitraire. Le roi pouvait envoyer des gens en prison par lettres de cachet. Ce rappel a beau faire soupirer certains collègues, c'est de là que viennent notre drapeau, notre hymne et la devise *Liberté, Égalité, Fraternité*. Elle a été proposée par Maximilien Robespierre dans un discours sur les gardes nationales, dans lequel il a dit que le peuple avait le devoir de se protéger contre le pouvoir exécutif, principal risque pesant sur lui. Il voulait que le peuple soit en armes pour se protéger d'un pouvoir exécutif qui était lui aussi en armes. Vous aurez remarqué que nous sommes plus souples : nous souhaitons davantage désarmer le pouvoir exécutif. Quand nous parlons de désarmer la police en matière de maintien de l'ordre, c'est de cela qu'il s'agit.

Connaissez-vous l'article 66 de la Constitution ? « Nul ne peut être arbitrairement détenu. » Cet article n'est pas mal : pourquoi n'est-il pas respecté ? Vous balayez tout d'un revers de la main, mais une question philosophique majeure se pose. Normalement, on est détenu parce qu'on a commis un acte criminel ou délictuel et qu'on a été jugé pour cela. Faut-il accepter, en plus, une limitation des libertés en cas de danger pour la société ? Le cas échéant, qui considérera qu'un danger existe ? Vous voulez qualifier les gens de « terroristes » pour les détenir toute leur vie. C'est pratique : tout le monde sera d'accord, parce que – et c'est justement le but du terrorisme – les gens ont peur.

M. Sacha Houlié (SOC). On pourrait penser que les mesures de sûreté « classiques » ne couvrent pas le champ des infractions terroristes ; mais n'importe quel juge saisi au fond considérera que des gens condamnés pour une infraction terroriste ont commis des crimes de droit commun, lesquels peuvent inclure, par

exemple, des actes de barbarie. Je pense donc que la rétention de sûreté de droit commun permet d’embrasser le champ couvert par les alinéas 1 à 6. On peut néanmoins discuter de ce point.

S’agissant des alinéas suivants, qui permettent d’appliquer la mesure de sûreté terroriste sans que la juridiction ayant statué au fond ait estimé que la situation de la personne devrait faire l’objet d’un réexamen, je rappelle que les considérants 17 et 18 de la décision de 2020, corrélés au considérant 9, ont conduit le Conseil constitutionnel à déclarer le dispositif inconstitutionnel, dès lors qu’il pouvait s’appliquer sans que la juridiction ayant statué au fond l’ait estimé nécessaire et en l’absence de mesures d’aménagement et de réinsertion dans le cadre de l’exécution de la peine. À partir du moment où vous demandez à une commission, et non à une juridiction pénale, de prononcer une mesure de sûreté qui pourrait durer très longtemps, puisqu’elle serait reconductible de nombreuses fois, votre dispositif sera frappé de la même inconstitutionnalité que le précédent.

La commission rejette les amendements.

Amendement rédactionnel CL59 de M. Charles Rodwell

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Je reprends mon raisonnement. La question qui nous est posée n’est pas seulement juridique : elle est aussi philosophique. Je constate que nous sommes aujourd’hui minoritaires dans notre combat contre ce texte, qui fait l’objet d’une répartition assez nette entre la gauche et la droite. Ceux qui sont de gauche votent contre ces mesures, que nous considérons comme liberticides, ceux qui sont d’extrême droite votent pour, et c’est entre les deux que peut se jouer la différence.

Comme le représentant du Modem n’est pas forcément convaincu par tous les éléments et que certains macronistes ne le sont pas non plus, je me dis que nous pourrions peut-être gagner du terrain en vous rappelant comment l’autoritarisme avance. On commence par convaincre les gens qu’une partie de la population est dangereuse, néfaste, et c’est souvent sur les immigrés, ou les personnes LGBT, que cela tombe. C’est ainsi que les choses se sont passées précédemment et c’est également ce qui s’amorce dans l’exposé des motifs de ce texte. Les pouvoirs autoritaires ciblent souvent des personnes jugées marginales, ou qui sont mises à distance, pour ensuite réduire les droits de tous. Or on en est précisément là. Nous partons, nous, de la logique inverse : la société doit faire attention aux personnes dont on considère qu’elles ont une maladie psychiatrique. Il faut partir de là pour améliorer l’ensemble de la société.

Présidence de M. Florent Boudié, président

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Il n’est pas inutile d’échanger au sujet d’une question aussi grave. Malgré les rires ou les haussements d’épaules, ici et là, j’espère que nous sommes tous en train d’écouter avec sérieux les arguments versés au débat. Ils reposent sur une histoire, des textes et des références qui viennent d’être

rappelées. Je vais essayer de le dire lentement pour que chacun le comprenne bien, si d'aventure des citoyennes et des citoyens s'intéressaient à nos travaux. Vous proposez une rétention qui pourrait s'appliquer à des peines, déjà effectuées, de quinze ans d'enfermement.

J'ai rappelé tout à l'heure ce qui se passait au Moyen Âge. Avant que l'État de droit et la science progressent et finissent par régir les consciences et les règles de vie communes, on enfermait les fous dans une tour, parfois à vie, parce qu'on les jugeait dangereux. Il existe aussi des exemples plus récents. Au Chili, à l'époque de Pinochet, on enfermait les gens après leur peine de prison, parce qu'on les estimait dangereux pour la société. Le cas de l'URSS a également été évoqué tout à l'heure. Enfin, même si comparaison n'est pas raison, j'ai reçu des nouvelles assez bouleversantes à propos de l'Iran. Ce qui s'y passe en ce moment est exactement ce que nous faisons. On met en prison des gens sans jugement, parce qu'on les considère comme des terroristes fous – c'est documenté par la presse.

M. le président Florent Boudié. Je vais donner la parole à celles et ceux qui l'ont demandée, même si je rappelle qu'il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Quelques collègues Insoumis et Écologistes s'étonnent qu'on n'écoute pas religieusement leurs leçons d'histoire. Je veux bien que certains fassent des cours de philosophie, évoquent la tour des fous au Moyen Âge, donnent lecture de discours de Robespierre, voire dressent des parallèles douteux et, pour tout dire, assez scandaleux entre la France actuelle et l'Iran, mais nous examinons tout de même un amendement rédactionnel, qui tend à substituer aux mots « par le présent chapitre » les mots « à la présente section ». Pourrions-nous rester sur l'amendement et réserver les discussions de fond soit à la discussion générale, qui a eu lieu au début de nos travaux, soit à l'examen d'amendements eux aussi de fond, au lieu de nous livrer à des circonvolutions qui visent à nous faire perdre du temps ?

M. Michaël Taverne (RN). Il faudrait avancer, car c'est effectivement un amendement rédactionnel et tout cela n'est pas sérieux. Les comparaisons qui sont faites avec le Chili des années 1970 ou le Moyen Âge sont totalement surréalistes. Nos collègues mènent un combat idéologique, alors que les écologistes ont obtenu 4 % à l'élection présidentielle, les communistes 2 % et les socialistes 1 %. Il faudrait peut-être écouter les Français, dont 80 % veulent beaucoup plus de fermeté en matière de politique migratoire et de sécurité.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement les amendements CL60, de précision, CL61 et CL64, rédactionnels, CL62, de précision, et CL63, rédactionnel, de M. Charles Rodwell, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (art. 706-25-16 du code de procédure pénale) : *Extension du champ d'application de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion*

Amendements de suppression CL17 de M. Sacha Houlié, CL20 de M. Andy Kerbrat, CL34 de Mme Elsa Faucillon et CL42 de Mme Léa Balage El Mariky

M. Sacha Houlié (SOC). La mesure de rétention en question concerne les crimes de droit commun. Vous voulez l'appliquer, sans aucun jugement pénal au fond ni saisine du juge de la détention, à des personnes qui se sont radicalisées en prison. Je ne vois pas comment cette disposition pourrait ne pas encourir une censure du Conseil constitutionnel.

Autre difficulté : on pourrait reconduire *sine die*, sans aucune décision d'un juge pénal, la détention d'une personne ayant fait l'objet d'une première condamnation, que cette personne soit étrangère ou de nationalité française – ce n'est pas la question. Une telle disposition serait extrêmement liberticide. Ces raisons avaient conduit le Conseil constitutionnel à prononcer une censure en 2020. Il suffit de lire les dispositions qui nous sont proposées pour se rendre compte non seulement de leur inconstitutionnalité mais aussi de leur dangerosité.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Vous continuez, avec cet article, à instaurer une loi des suspects. Si des détenus de droit commun se radicalisent en prison, vous partez du principe qu'il faut continuer à les surveiller. Or c'est parce que vous avez détruit le service public pénitentiaire que nous n'arrivons pas à traiter cette question. Le service pénitentiaire est en faillite, malgré tous les milliards investis dans son patrimoine immobilier depuis les derniers projets de loi, qui n'ont rien changé à la réalité carcérale. Il n'y a pas d'humains, d'éducateurs ou d'aumôniers dans les prisons, et vous voulez ajouter des verrous juridiques à la sortie. S'agissant de la constitutionnalité de cet article, le Conseil d'État a souligné, dans le point 36 de son avis, qu'il manquait dans le texte des éléments permettant d'apprécier sa nécessité et sa proportionnalité. Nous allons encore nous retrouver avec un dispositif inapplicable.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je partage les arguments qui ont été mis en avant par les précédents orateurs. La surpopulation carcérale – vous savez que c'est une de mes marottes – produit aussi, ou en tout cas favorise la radicalisation.

M. le président Florent Boudié. Et la récidive.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Tout à fait. Nos collègues ont non seulement du mal à dire comment ils objectivent la radicalisation, mais les mesures qu'ils proposent sont en réalité susceptibles de la favoriser. S'ils veulent agir concrètement, ils devraient plutôt travailler sur la régulation carcérale, la lutte contre la récidive, les moyens d'éviter de favoriser la radicalisation et les activités permettant d'œuvrer contre la désocialisation.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). S'agissant de la méthode, monsieur Kasbarian, il faut essayer de prêter attention aux précautions qui sont prises si on est attaché à un débat argumenté et sincère. J'ai dit que comparaison n'était pas raison et mes propos, qui faisaient suite à ceux de mon collègue Léaument, visaient à expliquer en quoi il y avait non pas un changement de degré dans ce durcissement pénal, mais un risque de changement de nature, dans un contexte où, pour beaucoup de raisons que je ne développerai pas, le risque d'installation d'un pouvoir autoritaire augmente dans notre pays. Contrairement à M. Taverne, qui vous donne une fois encore *quitus*, je pense qu'il faut se prémunir contre ce risque et je vous adresse à cet égard une mise en garde sérieuse, même si vous en ricanez.

Par ailleurs, demander si un amendement rédactionnel peut justifier une prise de parole éloignée de son objet est un peu fort de café de la part d'un collègue qui a déposé pas moins de 400 amendements de ponctuation en vue des débats qui auront lieu demain en séance.

Sur le fond, je vais dans le sens de ma collègue Elsa Faucillon, qui connaît parfaitement ces questions, et j'ajoute un élément : pour ce qui est des personnes n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation pour terrorisme mais considérées comme radicalisées en détention, les chiffres de la Chancellerie sont en forte baisse. Ils sont passés de 1 300 personnes en 2017 à un peu plus de 500 en 2023, ce qui représente moins de 1 % des détenus.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Compte tenu des chiffres que vous venez de citer, monsieur Amirshahi, je pense que vous pourrez voter en faveur de cet article.

Madame Faucillon, je connais votre engagement au sujet de la surpopulation carcérale, mais il n'est pas question de détention dans cet article.

Le dispositif ne concerne pas la rétention de sûreté, monsieur Houlié. Il porte sur des mesures judiciaires de prévention de la récidive en matière terroriste et de réinsertion qui ont été créées par la loi du 30 juillet 2021. En l'état, ces mesures ne s'appliquent qu'aux personnes déjà condamnées pour des faits de terrorisme. Il y a donc un trou dans la raquette pour les personnes qui se sont radicalisées en détention, sujet en effet majeur.

L'article 3 tend à inclure ces personnes dans le champ d'application des mesures de prévention de la récidive en matière terroriste et de réinsertion. Ce qui compte, en effet, c'est l'état et la dangerosité des personnes à leur sortie de détention plutôt qu'à leur entrée. À partir du moment où une personne s'est radicalisée et qu'elle présente un lien avec des faits de terrorisme, que ce soit avant sa détention ou pendant celle-ci, il me paraît judicieux qu'elle puisse faire l'objet des mesures judiciaires de prévention et de réinsertion dont nous parlons. C'est pourquoi je suis opposé à vos amendements de suppression.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Cette manière de penser est étonnante. Des personnes condamnées pour des actes de terrorisme se radicalisent en prison – ce

sont vos propos. On peut se dire que si ces personnes ont commis de tels actes, c'est qu'elles étaient déjà bien radicalisées. Si elles le sont, votre solution est qu'elles ne doivent pas sortir de prison. Cela peut s'entendre : si quelqu'un a commis des actes terroristes et demeure radicalisé, c'est-à-dire si le problème n'a pas été réglé pendant la détention, on peut penser qu'il faut protéger la société contre un tel risque. Mais personne ne s'interroge sur le fait que le problème n'a pas été réglé en prison, et l'hypothèse, derrière ce que vous proposez, est la détention à vie. Comme vous êtes incapables de traiter la situation, vous considérez que les personnes dont nous parlons ne sont plus des êtres humains et que, dès lors, il devient possible de les détenir à vie. Je trouve que c'est un problème.

Cela va vous faire hurler, mais ce qu'il y a au bout de cette logique, c'est le Rassemblement national. Il nous dit que, si on n'arrive pas à régler la difficulté, il faut tuer ces gens, donc rétablir la peine de mort. Comme le disait Césaire, au bout de la pente, on trouve Hitler. Et moi, cela m'inquiète. Il faudrait tirer le fil à l'envers, c'est-à-dire se poser la question de la radicalisation, se demander comment des gens entrent dans ce type de phénomène, s'interroger sur ce que notre société offre comme autres possibilités et traiter la radicalisation à la racine, en déployant tous les moyens pour l'empêcher.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). S'agissant de la forme, je voudrais répondre à notre collègue écologiste. Je disais tout à l'heure qu'on a parfaitement le droit de s'opposer à ce texte et d'argumenter, mais qu'il est préférable de le faire sur le sujet débattu, histoire que nous ne perdions pas le fil. J'ai effectivement déposé beaucoup d'amendements aux textes que vous avez demandé d'examiner demain dans l'hémicycle. J'essaierai de rester, chaque fois, sur l'amendement que je défends. Si ce n'était pas le cas, il serait tout à fait légitime de me le faire remarquer.

Quant aux rapprochements ou accointances entre nous et le RN, ou d'autres groupes, je rappellerai simplement que ce n'est pas nous qui votons, la main dans la main, des motions de censure avec le RN. Il y aurait beaucoup à dire à votre sujet si nous nous lancions aussi dans le petit jeu des rapprochements.

Sur le fond, je suis surpris par les parallèles établis par M. Léaument et notre collègue écologiste. Ils nous expliquent que l'adoption de cette proposition de loi nous ferait glisser vers un régime autoritaire s'apparentant à celui de l'Iran. Cela me paraît, excusez-moi, scandaleux. Le régime dictatorial, liberticide, catastrophique de l'Iran est en train de causer des dizaines de milliers de morts. Comment peut-on oser faire une comparaison avec notre régime, qui est libéral et qui respecte la démocratie ? Nous avons, par ailleurs, un rapporteur qui a sollicité le Conseil d'État, qui essaie de mettre des verrous de tous les côtés, qui explique et argumente, et le texte passera par le filtre du Conseil constitutionnel, car vous le saisirez évidemment. Il est indécent de faire des parallèles entre des régimes qui n'ont rien à voir. M. Léaument parle de glissement vers l'extrême droite en disant que nous serions en train d'avaliser la peine de mort en votant les articles de cette proposition de loi mais, pardonnez-moi, c'est du délire complet.

Nous voterons bien sûr contre ces amendements de suppression.

M. Sacha Houlié (SOC). Monsieur le rapporteur, je ne confonds pas la mesure de sûreté qui est prévue aux articles 2 et 3 et la mesure de rétention administrative figurant aux articles 7 et 8. Nous avons, en réalité, un différend fondamental. Vous dites qu'une juridiction judiciaire décidera la mesure de rétention, mais c'est toute la question : nous ne sommes pas d'accord sur la juridiction qui doit se prononcer. Conformément aux fondements de notre droit pénal, c'est à une juridiction statuant au fond qu'il revient de décider des mesures portant atteinte aux libertés fondamentales des personnes. À partir du moment où une juridiction compétente au fond n'a rien décidé de tel, la juridiction régionale de la rétention de sûreté ne peut pas le faire. Elle déciderait de l'exécution d'une peine alors même que le juge pénal ne s'est pas prononcé sur la nature des sanctions et des atteintes aux libertés qui seraient nécessaires. Je rappelle que le Conseil constitutionnel a estimé que la juridiction régionale de la rétention de sûreté n'était pas une juridiction de fond. Ce texte pose donc des problèmes de constitutionnalité aussi bien sur le plan des principes que sur celui de son application.

Nous maintenons nos amendements de suppression parce que le législateur, dans un État de droit, a l'obligation d'adopter des lois conformes à la Constitution. Si nous ne supprimons pas ces dispositions, le Conseil constitutionnel les censurera quand nous le saisirons.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendement CL26 de Mme Céline Hervieu

Mme Céline Hervieu (SOC). Il s'agit d'une sorte d'amendement de repli. Nous proposons de restreindre l'extension du régime de prévention de la récidive aux seules mesures destinées à favoriser la réinsertion sociale de la personne concernée. En effet, la mesure consistant à imposer une prise en charge au sein d'un établissement d'accueil adapté apparaît excessive. Nous souhaitons plutôt que les personnes visées fassent l'objet de mesures d'accompagnement professionnel et, plus généralement, de toute mesure susceptible de conduire à leur réinsertion sociale, car c'est l'objectif qu'il faut viser, nous semble-t-il, à l'issue d'une peine d'emprisonnement, quel que soit le profil de la personne.

On peut espérer que chacun aura une seconde chance, une seconde vie, et pourra se réinsérer. Il faut, dans cette perspective, tout mettre en œuvre pour accompagner la réinsertion sociale et professionnelle des personnes et ainsi permettre leur rédemption. Notre amendement a pour objectif de limiter cet article, selon un principe de rétroactivité *in mitius*, c'est-à-dire de loi plus douce et en faveur des intéressés, aux mesures d'accompagnement et de réinsertion.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Les établissements que vous avez mentionnés font un énorme travail en matière de réinsertion – je connais votre attachement à cette question. Or votre amendement créerait un biais : ceux qui se

sont radicalisés avant leur passage en prison pourraient avoir accès à un établissement d'accueil adapté, mais pas ceux qui se sont radicalisés en détention. Il faut tenir compte de la dangerosité de la personne au moment où elle sort de prison et le juge, car c'est lui qui décidera, doit disposer de toute la palette des dispositifs existants. Je suis donc défavorable à votre amendement.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Quand je dis que nous sommes en train de suivre une mauvaise pente – une pente fasciste –, je ne dis pas que vous êtes des fascistes, et je ne vous assimile pas aux dirigeants iraniens ou à je ne sais pas qui d'autre. Je dis, en revanche, que le fascisme est une pente.

Des auteurs ont essayé d'expliquer ce qu'est la montée du fascisme à ceux qui ne l'ont pas vécue – je pense à *La Peste* de Camus, ou encore à *Rhinocéros* d'Ionesco. Ces auteurs ont voulu expliquer la contamination que provoquent, comme une maladie, les idées de l'extrême droite, c'est-à-dire la façon dont, peu à peu, on se met à les défendre alors que, au départ, on n'était pas un rhinocéros ou on n'était pas atteint par la peste. On en est précisément là : demandez-vous pourquoi ce texte est aussi défendu par le Rassemblement national. Cela devrait vous faire comprendre quelle pente vous suivez. Je suis assez convaincu que vous ne voulez pas que les fascistes arrivent au pouvoir, mais vous vous y prenez stratégiquement mal. Quand on veut combattre le fascisme, il faut le faire point par point et pied à pied.

Monsieur le rapporteur, lorsqu'on travaille sur une loi, il faut se servir du mécanisme du voile de l'ignorance défini par John Rawls. En quoi cela consiste-t-il ? On doit faire comme si on allait soi-même se voir appliquer la loi. Mettez-vous à la place des personnes aujourd'hui visées. Souhaiteriez-vous qu'on puisse vous maintenir en détention sans l'intervention d'un juge, ni d'un avocat, simplement parce qu'on a dit que vous étiez dangereux ? Réfléchissez. Pour ma part, je n'aimerais pas me trouver dans cette situation.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Je soutiens totalement cet amendement pour deux raisons.

S'il s'agit de prolonger la détention de personnes qui se sont radicalisées en prison, la première question est de savoir pourquoi on en est là. C'est un échec qu'on ne peut pas se contenter de mettre sous le tapis en s'engageant dans une surenchère sécuritaire qui, de fait, ne produit pas de résultats, puisqu'on finit par proposer des mesures toujours plus dures. Il faut s'interroger, et nous sommes bien placés dans cette commission pour le savoir, sur les moyens de la justice et de l'administration pénitentiaire. Ce qui est fait en matière d'accompagnement, d'individualisation des peines, de conditions de détention et d'accompagnement, dans le cadre des services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip) en particulier, est-il efficace ? Manifestement non.

La deuxième raison est que le maintien, post-jugement, d'une détention est arbitraire. La rétention de sûreté est renouvelable chaque année, d'une façon illimitée. N'en déplaise à M. Kasbarian et à quelques autres, nous ne pointons pas ce

qui serait chez vous une vision ontologique, nous demandons simplement de faire attention. L'État de droit qui a été construit dans notre pays et dans d'autres démocraties libérales, pour se prémunir contre les risques de dérives autoritaires et la logique de l'enfermement pénal, est le contre-modèle des régimes évoqués tout à l'heure.

M. Michaël Taverne (RN). Nous voterons évidemment contre cet amendement. Il faudrait être sérieux. Nous sommes comparés à des meurtriers. À partir du moment où on ne pense pas comme la gauche, on est systématiquement caricaturé, traité de fasciste, de xénophobe, de partisan de l'extrême droite, etc. Je rappelle quand même que 95 % des pays essaient d'assurer, le mieux possible, la sécurité de leurs citoyens. Il y a en Europe un exemple parfait qui s'appelle le Danemark. Ce pays n'est pas gouverné par l'extrême droite, mais par la gauche, et pourtant la politique qui y est menée est drastique. La durée de placement dans les centres de rétention administrative est illimitée au Danemark.

Lorsque des propositions de loi visent à donner un peu plus de moyens aux policiers et aux gendarmes, la gauche vote systématiquement contre. Il faudrait plutôt écouter les Français et faire preuve de cohérence. Nos concitoyens veulent beaucoup plus de sécurité, et ils souhaitent que les individus les plus dangereux restent en prison – on préfère les y voir plutôt que dehors. Ensuite, contrairement à l'extrême gauche, les Français éprouvent beaucoup plus de compassion pour les victimes que pour les voyous et ils ont une bonne image des forces de sécurité intérieure.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

Article 4 (art. L. 3211-11-1, L. 3211-12-7, L. 3212-5 et L. 3212-9 du code de la santé publique) : *Amélioration de l'information des préfets et des services de renseignement dans le cadre ou à l'issue d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement*

Amendements de suppression CL21 de M. Antoine Léaument, CL32 de Mme Elsa Faucillon et CL48 de Mme Léa Balage El Mariky

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Je souhaite répondre à notre collègue du Rassemblement national. Vous avez dit qu'on vous qualifiait de xénophobes, de fascistes, de personnes d'extrême droite. En effet, nous avons lu votre programme : il est xénophobe.

Par ailleurs, je n'ai pas dit que vous souhaitiez rétablir la peine de mort car il me semble que vous avez supprimé cette mesure de votre programme. (*Exclamations.*) Je vous invite à réécouter les discours de Jean-Marie Le Pen, vous constaterez que la peine de mort y figurait bien. Le raisonnement est toujours le même : d'abord, on condamne les gens à la perpétuité ; néanmoins, ces prisonniers

coûtent cher, donc il faut rétablir la peine de mort. Je vous accuse d'être déjà sur une pente fasciste, et de creuser pour descendre encore.

Vous affirmez que les Français veulent plus de sécurité. Mais nous vous accusons précisément d'être responsables de l'insécurité. Des personnes proches du Rassemblement national ont été condamnées pour avoir fourni des armes aux terroristes. D'autres commettent des actes criminels à caractère raciste. Le racisme est une cause d'insécurité que vous alimentez en permanence.

Certes, les Français veulent plus de sécurité. Mais votre obsession pour l'immigration empêche de parler d'insécurité, alors même que l'immigration n'en est pas l'une des causes. Nous ne sommes pas d'accord avec votre conception des choses ; c'est pourquoi nous disons que vous êtes xénophobes.

Enfin, vous avez dit que les Français avaient plus de sympathie pour les victimes que pour les meurtriers. Essayez de présenter des arguments rationnels. Nous sommes aussi français ; cela vous a peut-être échappé mais nous avons également plus de sympathie pour les victimes que pour les meurtriers.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Cet article s'inscrit dans une logique de surveillance des personnes hospitalisées sans consentement. Il transforme des décisions médicales, prises sous la responsabilité des équipes soignantes et dans un cadre légal, en signalements systématiques à l'autorité préfectorale. Outre qu'il porte donc une atteinte disproportionnée au secret médical, le risque est que la multiplication des signalements entraîne une diminution de l'attention portée à ces informations en les noyant.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). L'idée d'étendre la communication de l'information au préfet nous semble injustifiée, dès lors qu'il est déjà informé lorsque les circonstances l'exigent. Cet article s'inscrit dans une logique de surveillance généralisée. Pour répondre à la question de M. Amirshahi, il me semble que le droit pénal subit un changement de nature, qui n'est pas sans poser question et renvoie à la question des OQTF.

À force de délivrer des OQTF, il est difficile de déterminer lesquelles doivent être exécutées en priorité. De la même manière, au lieu de soutenir le système psychiatrique qui va mal – les agents sont épuisés, les moyens sont insuffisants –, vous leur imposez de nouvelles missions, qui risquent de ne pas être exécutées.

Par ailleurs, la surinformation risque de conduire à une dispersion de l'information : à vouloir tout signaler, on accroît le risque de passer à côté des informations essentielles. Quand tout est grave et important, plus rien ne l'est. À ce titre, les dispositions de cet article sont préjudiciables.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Une fois de plus, vous parlez de personnes immigrées ou étrangères. Je rappelle que cet article s'applique à des

citoyens étrangers comme à des citoyens français présents sur le territoire national. Je ne comprends donc pas votre remarque à ce sujet.

L'article répond à une demande très concrète. Il vise à améliorer l'information des préfets lorsqu'une personne est admise en soins psychiatriques sans consentement, soit à la demande d'un tiers, soit en cas de péril imminent. Il paraît utile que le préfet, qui est chargé d'assurer la sécurité dans son département, soit informé de la situation de personnes souffrant de troubles graves susceptibles, dans certains cas, de représenter un danger pour eux-mêmes ou pour les autres. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à ces amendements de suppression.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement de correction d'une erreur matérielle CL65 de M. Charles Rodwell, rapporteur.*

Amendement CL29 de M. Michaël Taverne

M. Michaël Taverne (RN). Il vise à prévoir l'information des préfets des départements traversés par une personne entre le lieu d'hospitalisation et son domicile.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Si cet amendement était adopté, l'obligation d'information serait moindre si la personne a été placée en soins à la demande du préfet que si elle a été hospitalisée à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent. Avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NFP). Dès lors qu'il opère une distinction selon les cas, l'amendement du RN vise à instaurer une surveillance moins généralisée que le texte du rapporteur, qui permet au préfet d'être informé de tout. Vu que les sorties non accompagnées sont aujourd'hui la norme, le préfet serait informé de la situation de toutes les personnes. Or le dispositif sera soit inopérant, faute de moyens suffisants, soit problématique en ce qu'il aboutira à une surveillance généralisée. Votre objectif est-il de prolonger la durée des hospitalisations sous contrainte, alors même que le nombre de soignants est insuffisant ? Cela n'a aucun sens.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article 5 (art. L. 228-2, L. 228-4, L. 228-5 et L. 229-5 du code de la sécurité intérieure) : *Instauration d'un sursis à exécution applicable aux jugements annulant le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle et de surveillance et création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation de documents saisis lors d'une visite domiciliaire*

Amendements de suppression CL7 de Mme Céline Hervieu, CL22 de M. Andy Kerbrat, CL35 de Mme Elsa Faucillon et CL49 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Céline Hervieu (SOC). Cet article prévoit le caractère suspensif de l'appel formé par l'administration contre le jugement ayant annulé une mesure de renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

Dans la mesure où il s'agit de mesures restrictives de liberté, la décision du juge qui les considéreraient comme non nécessaires ou mal fondées doit être respectée. C'est pourquoi nous souhaitons que cet article soit supprimé. Le fait que l'administration fasse appel ne soulève pas de difficulté ; nous sommes en revanche opposés à son caractère suspensif.

Par ailleurs, pour qu'une mesure de surveillance soit efficace et permette d'obtenir le maximum de renseignements, elle doit être discrète. Or une personne soumise à une Micas en a connaissance. Lorsque les services estiment qu'un danger potentiel est à prendre au sérieux, d'autres moyens de surveillance peuvent être mis en œuvre – écoute, filature, par exemple.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NFP). L'instauration d'un appel suspensif conduirait à maintenir les mesures de surveillance, en méconnaissance de l'article 66 de notre Constitution. Alors même qu'un juge a considéré que la mesure était illégale, l'enfermement deviendrait la norme et la liberté, l'exception.

De la même manière, la suppression des nullités en matière de procédure pénale a été expérimentée, au motif qu'il était regrettable qu'une personne échappe à des poursuites en raison d'un vice de procédure. Toutefois, cela a entraîné davantage d'injustices. Nous considérons que l'une des caractéristiques de l'État de droit réside précisément dans l'existence de procédures, qui sont les sœurs jumelles de la liberté.

Dans chaque texte, vous avez essayé de rogner les garanties procédurales dans tous les domaines possibles et imaginables. On pourrait dresser la longue liste des mesures judiciaires devenues administratives, des décisions autrefois prises par une formation collégiale désormais confiées à un juge unique, des recours qui étaient suspensifs et ne le sont plus. Et pour quel résultat politique ? Les choses se sont-elles améliorées ? Non. Ainsi, la diminution du nombre de personnes radicalisées tient davantage à la définition de la notion de radicalisation qu'à une baisse réelle du nombre de personnes concernées. Pour ces raisons, nous proposons la suppression de cet article.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je suis heurtée par la manière dont le rapporteur et celles et ceux qui le soutiennent conçoivent les questions de la prévention et de la lutte contre la récidive. Ils considèrent que le renforcement d'un contrôle à la fois très flou et de nature à porter atteinte aux garanties procédurales et

aux libertés serait efficace. Or toutes les mesures en ce sens qui ont déjà été mises en œuvre n'ont pas fait l'objet d'une évaluation ou, lorsqu'elles ont été évaluées, se sont révélées inefficaces.

Il faut adopter une autre logique sur la question des droits et libertés comme de l'efficacité des mesures de contrôle, faute de quoi nous emprunterions une pente dangereuse. À vous entendre, vous souhaitez vouloir avancer alors que les mesures proposées attestent l'inverse. Pour prévenir durablement et efficacement le risque de récidive et renforcer la sécurité collective, il est nécessaire de consacrer des moyens pérennes au suivi individuel, à la désistance – mot qu'on a du mal à employer dans cette commission –, aux soins et à l'insertion.

D'après les professionnels chargés de la réinsertion, un suivi trop long et trop contraignant peut se révéler moins efficace qu'attendu. À ce titre, le concept de désistance est intéressant ; néanmoins, il s'inscrit dans une logique inverse de celle que vous défendez.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Nous prôtons la suppression de cet article qui modifie le régime des Micas, dispositif que nous critiquons par ailleurs. Ces dispositions sont inquiétantes en ce qu'elles permettent au ministre de l'intérieur de suspendre une décision de justice prise par un tribunal administratif – il ne se contenterait pas ici de corriger un simple acte administratif ! La décision constatant l'illégalité d'un acte administratif ou juridictionnel vise à alerter sur les atteintes à l'ordre public que celui-ci pourrait produire, en matière de protection des droits et libertés. Il me semble assez fou, dans un État de droit, de prévoir qu'une mesure jugée illégale puisse continuer à produire des effets. Si elle a été jugée illégale, c'est précisément parce qu'elle contrevient à des principes élémentaires de notre droit.

M. Charles Rodwell, rapporteur. L'article 5 n'instaure pas un appel suspensif automatique au profit de l'administration. Il ne remet nullement en cause le principe selon lequel une décision de justice s'impose à l'administration.

Nous proposons un dispositif très encadré : en cas de suspension de la Micas, l'administration peut saisir le juge d'appel d'une demande de sursis à exécution, et c'est ce juge qui décidera s'il y a lieu de suspendre temporairement les effets du jugement de première instance. Cette mesure est utile car, en l'état actuel du droit, l'annulation de ces mesures en première instance entraîne une levée immédiate de toute obligation, alors même que dans 57 % des cas, le juge d'appel considère plusieurs mois plus tard que le renouvellement de la Micas était fondé.

Le dispositif, équilibré, vise à éviter la rupture brutale de suivi. Il répond aux inquiétudes que vous avez soulevées. Avis défavorable.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Nous débattons de questions de principe. Dans le jardin des Quatre-Colonnes se trouve une statue de Montesquieu, l'auteur de *L'Esprit des lois*, qui a énoncé le principe de séparation des pouvoirs. (*Exclamations.*) Il est étonnant que la simple mention de Montesquieu puisse vous

choquer. J'évoque simplement la déco de l'Assemblée nationale qui est censée nous élever !

Au milieu de l'hémicycle se trouvent la statue de l'ordre public, à droite, et celle de la liberté, à gauche ; le législateur est précisément chargé de trouver un équilibre entre ces deux principes. Pour ma part, j'estime que vous ne cherchez jamais à atteindre cet équilibre : vous œuvrez toujours en faveur de l'ordre public, jamais de la liberté.

Selon Montesquieu, ces pouvoirs doivent être séparés afin qu'aucun ne prévale sur l'autre et que leur équilibre soit garanti. Or, alors même que nous sommes le pouvoir législatif, vous proposez de faire prévaloir l'exécutif, au motif que vous auriez confiance en lui. Pardonnez-moi mais, pour ma part, je n'ai pas confiance. Selon Saint-Just, « un peuple n'a qu'un ennemi dangereux, c'est son gouvernement » ; je suis d'accord avec Saint-Just, je ne suis pas d'accord avec vous.

M. Sacha Houlié (SOC). Les dispositions de l'article 5 ne soulèvent pas de difficulté en ce qu'elles prévoient un recours qui permet de surseoir à l'exécution d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative. En revanche, elles posent un problème en ce qu'elles permettent de rétablir la décision administrative du seul fait de l'exercice d'un appel contre ce jugement.

Du reste, l'article R. 811-15 du code de justice administrative prévoit déjà la possibilité pour l'appelant de demander qu'il soit sursis à l'exécution du jugement prononçant l'annulation d'une décision. On peut d'ailleurs s'interroger sur la raison pour laquelle les dispositions proposées à l'article 5 seraient inscrites au sein du code de la sécurité intérieure et non au sein d'un code de portée générale.

La conséquence directe de cette disposition est de faire prévaloir l'appréciation portée par l'autorité administrative sur celle d'une juridiction, fût-elle compétente pour juger des actes de l'administration. Une telle disposition porte ainsi une atteinte grave au principe de séparation des pouvoirs et à l'État de droit.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Ces dispositions s'inscrivent dans la même logique d'enfermement que celles relatives à la rétention de sûreté. Une personne condamnée pour des faits de terrorisme resterait enfermée si les conditions de réinsertion étaient jugées non remplies, quand bien même cette décision serait ensuite déclarée illégale. Il n'existerait donc aucune échappatoire, bien que vous arguiez de l'existence d'un recours et du respect des garanties procédurales. Mes collègues ont essayé de vous démontrer qu'il n'en était rien.

Si votre dispositif venait à être appliqué, à quel moment cette personne pourrait-elle sortir ? La mesure étant reconductible chaque année, en vertu du droit existant que vous proposez de durcir, à quelles conditions un individu pourrait-il sortir ? Autrement dit, pour vous, qu'est-ce qu'une réinsertion réussie ?

*La commission **rejette** les amendements.*

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL66 de M. Charles Rodwell, rapporteur.

Amendement CL67 de M. Charles Rodwell

M. Charles Rodwell, rapporteur. Il vise à supprimer les alinéas 4 et 5, qui sont redondants par rapport au droit existant.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Article 6 (art. 60 et 61-3-1 du code civil, article 706-53-8, articles 706-25-10, et 706-25-12 du code de procédure pénale) : *Encadrement de la procédure de changement de nom à l'état civil*

Amendements de suppression CL23 de M. Antoine Léaument, CL36 de Mme Elsa Faucillon et CL43 de Mme Léa Balage El Mariky

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). La rédaction initiale du texte empêche tout étranger de modifier son nom, s'il ne peut produire un acte de naissance étranger mentionnant le même nom que celui qui fait l'objet de la demande. Du reste, monsieur le rapporteur, je note que vous avez déposé plusieurs amendements visant à rectifier ces dispositions mal pensées et qui complexifient le droit.

Les associations LGBTI nous ont alertés sur le fait que ces dispositions pourraient empêcher de nombreux ressortissants titulaires d'un titre de séjour, victimes de transphobie et de persécutions dans leurs pays d'origine, de mener en France leur parcours de transition.

Cependant, les articles 1 à 6 ne seraient-ils pas des dispositions cosmétiques destinées à masquer le véritable enjeu du texte, à savoir l'article 7 relatif à la rétention administrative ? Autrement dit, ces six premiers articles à portée raciste et xénophobe, qui pourraient être censurés par le Conseil constitutionnel, serviraient de pare-feu afin de permettre la validation des articles 7 et 8.

Quel est, dès lors, le véritable objet de ce texte ? S'il porte sur la rétention administrative, pour quelles raisons comporte-t-il des dispositions relatives à la sûreté et au risque terroriste ? À moins que ce texte ne soit teinté d'islamophobie générale, auquel cas cela devrait vous inquiéter.

Mme Sandra Regol (EcoS). La lutte contre les fausses identités est un enjeu. Toutefois, d'après le bilan de la loi Vignal, un seul cas de fausse identité a été recensé en 2023. Lorsqu'une personne cherche à dissimuler son identité, elle se procure plus volontiers des faux papiers qu'elle n'engage une procédure de changement d'identité.

En revanche, les personnes qui ne se reconnaissent pas dans leur sexe de naissance et souhaitent engager des démarches afin d’être reconnues pour ce qu’elles sont se heurtent à des difficultés. En introduisant des conditions supplémentaires dans la loi, ces dispositions créent un obstacle supplémentaire pour les personnes étrangères ayant fui des persécutions familiales, sociales ou politiques.

Par ailleurs, le gouvernement dispose déjà d’outils permettant de suivre les évolutions des noms et des prénoms en cas de besoin : le ministère de la Justice dispose d’un accès au répertoire national d’identification des personnes physiques (RNIPP) et le ministère de l’intérieur peut consulter la table de correspondance des noms et des prénoms créée à la fin de l’année 2023.

En somme, des instruments destinés à prévenir les fraudes existent déjà. Pour le reste, vous ouvrez la porte à des conséquences potentiellement très dangereuses pour des personnes qui vivent déjà des situations extrêmement difficiles.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Mon argumentaire vaudra également pour les amendements CL44 et CL45.

Notre seul objectif est de combler les failles de la loi Vignal de 2020, qui constitue une loi de progrès pour des milliers de Français. Depuis 2022, le nombre de changements d’état civil a été multiplié par trois.

Cette évolution a mécaniquement accru les nombreuses difficultés liées à la multiplication et à la traçabilité des identités, notamment de personnes très dangereuses. Notre unique objectif est de limiter ces dérives.

S’agissant du changement d’état civil pour des questions de genre, ce sujet ne me pose aucun problème : nul n’a à juger de la raison pour laquelle une personne souhaite modifier son état civil. L’objet de cet article est de permettre d’évaluer le niveau de dangerosité d’une personne. Ainsi, lorsqu’une personne condamnée pour des faits très graves, voire des faits de terrorisme, engage de telles démarches, cette information doit être portée à la connaissance du procureur de la République afin qu’il puisse statuer. Avis défavorable sur ces amendements de suppression ainsi que sur les amendements CL44 et CL45.

Mme Sandra Regol (EcoS). Vous laissez entendre que plusieurs cas auraient soulevé des difficultés. Or un seul cas a été recensé. Dans ce contexte, de telles restrictions et régressions du droit ne peuvent que susciter des interrogations. Les modifications que vous introduisez pourraient avoir des conséquences au-delà du champ d’application du texte, dans la mesure où certains pourraient s’en prévaloir pour faire encore reculer le droit. Je rappelle que, pour des raisons évidentes, notre assemblée avait largement soutenu la possibilité de changer de nom.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). L’article 6 porte atteinte à deux articles de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen. Aux termes de son article 4, « la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l’exercice

des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. » Par ailleurs, l'article 5 prévoit que « la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas. »

En l'espèce, cet article vise à empêcher des personnes de modifier leur état civil. Vous avez avancé, monsieur le rapporteur, qu'il serait grave qu'une personne condamnée pour des faits de terrorisme décide de changer de genre à l'état civil. Cet argument m'a fait rire car, qu'il s'agisse de terrorisme d'extrême droite ou d'islamisme, une telle démarche traduirait plutôt un processus de déradicalisation !

Vous avez évoqué un cas de fraude à la procédure de changement d'état civil. Sandra Regol a pourtant rappelé tous les outils de suivi qui existent déjà pour éviter ce genre de dérive. Vous entendez tirer d'un cas particulier une loi générale ; je ne puis y souscrire.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendement CL44 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Sandra Regol (EcoS). Cet amendement de repli vise à supprimer les alinéas 2 à 7 de l'article. J'insisterai particulièrement sur l'alinéa 6, qui exige que le prénom mentionné dans l'acte de naissance étranger soit identique à celui qui fait l'objet de la demande. Cela revient à conditionner la reconnaissance de l'identité de la personne à celle retenue par son pays d'origine quand bien même cette identité ne serait pas celle de l'individu. Une telle disposition est antidémocratique en ce qu'elle ne reconnaît pas l'individu pour ce qu'il ou elle est et prolonge la pression exercée par le pays qu'il a quitté en raison des persécutions subies.

En introduisant de telles dispositions, vous ouvrez la porte à ce que dans un avenir proche, d'autres continuent à durcir le droit pour empêcher les citoyens et les citoyennes qui vivent sur notre sol d'être qui ils sont. Il s'agit là d'un véritable danger. Or la grandeur de la France a toujours tenu à sa capacité à accueillir des personnes qui fuyaient la terreur et l'oppression. Ces personnes, ou leurs descendants, ont ensuite contribué à la richesse de la France, parfois en tant que simples citoyennes et citoyens qui ont fait vivre nos villes et nos villages.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Avis défavorable.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Vous soupiriez lorsque je parlais de la déco de l'Assemblée nationale, mais le droit d'asile est un sujet fondamental, y compris dans l'histoire de notre bâtiment. Dans la salle des fêtes de l'Assemblée nationale, du côté de l'Hôtel de Lassay, en hauteur, on peut voir une magnifique représentation de la France tendant son bras pour empêcher qu'une personne étrangère se fasse tuer dans son pays : il y a un personnage avec une hache qui est en

train de menacer un autre, le type qui est menacé s'accroche à un poteau qui est la borne de la République française et la France tend son bras pour garantir le droit d'asile. Défendre le droit d'asile comme vient de le faire Mme Regol est l'un des devoirs du législateur. Il faut donc voter son amendement, pour l'honneur de notre assemblée et de sa déco.

M. le président Florent Boudié. Merci, monsieur Léaument, pour cette visite guidée de l'Assemblée nationale...

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CL45 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Sandra Regol (EcoS). Cet amendement vise à nous assurer de la bonne foi de la volonté affichée par le texte. Si vous pensez, monsieur le rapporteur, que les effets négatifs que j'évoquais ne se réaliseront pas, spécifions que les personnes qui se trouvent dans ces cas particuliers ne seront pas stigmatisées ou persécutées pour ce qu'elles sont. Nous avons fait beaucoup d'efforts pour tenter de trouver un terrain d'entente afin de ne pas aggraver des situations déjà difficiles.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL68, CL69, CL70, CL71, CL72, CL73 et CL74 de M. Charles Rodwell, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7 (art. L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Rétablissement de la base légale permettant le maintien en rétention administrative pendant 210 jours des étrangers condamnés pour des infractions à caractère terroriste*

Amendements de suppression CL8 de Mme Céline Hervieu, CL24 de M. Andy Kerbrat, CL37 de Mme Elsa Faucillon et CL50 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Céline Hervieu (SOC). Nous arrivons à des articles répondant à l'ambition initiale du texte porté par notre défunt collègue Olivier Marleix, dont les mesures principales ont été retoquées par le Conseil constitutionnel. Voilà des années qu'on ne cesse de promouvoir l'augmentation de la durée de rétention dans les CRA, or les statistiques des expulsions réellement réalisées ne s'améliorent pas, et se dégradent même. C'est pourquoi nous avons expliqué, lors de notre dernier débat sur ce sujet en commission, que ces mesures étaient inefficaces.

Nous demandons la suppression de l'article 7, qui étend le champ d'application de la prolongation de la durée de rétention administrative pour en faire un usage ordinaire, alors que cette mesure, fondamentalement privative de liberté, devrait par principe être réservée aux cas les plus graves. La CNCDH nous a

d'ailleurs déjà alertés à propos de ces dérives. Les centres de rétention administrative ne sont pas adaptés à des séjours de longue durée. Par ailleurs, l'augmentation de la durée de rétention n'est pas corrélée à l'effectivité réelle des mesures d'éloignement.

Ces mesures sont, je le répète, inefficaces et relèvent, au mieux, du symbole – et d'un très mauvais symbole car les conditions de vie des personnes retenues dans ces centres de rétention, ainsi que les conditions de travail des personnes qui les encadrent, sont inhumaines, indignes de notre République. Il convient donc de ne pas aggraver la situation par ces mesures successives d'augmentation de la durée de rétention.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). L'objet de cette proposition de loi était le retour de l'allongement de la durée de la rétention administrative à la suite de la censure prononcée par le Conseil constitutionnel. La question est de savoir à quoi sert, au bout du compte, la rétention. Elle ne doit normalement pas être une mise à l'écart des gens et la Commission nationale consultative des droits de l'homme a rappelé, à l'occasion de l'examen du projet de loi « asile et immigration », le caractère exceptionnel que doit revêtir la rétention administrative, afin qu'elle soit la plus réduite possible.

La proposition de loi qui nous est soumise rafistole un dispositif qui sera toujours inconstitutionnel, en vue de rétablir une rétention de 210 jours pour des cas que vous jugez extrêmes. Or, si vous ne parvenez pas à expulser les gens et à organiser leur retour en 90 jours, pourquoi y parviendrez-vous en 210 ? Si le laissez-passer consulaire arrive le deux cent quinzième jour, la situation sera la même et vous proposerez alors d'étendre la durée de rétention à 350 jours, puis à 450, et ainsi de suite, pour en venir au centre de ce que vous voulez peut-être : la rétention à perpétuité.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Nous arrivons là au cœur du texte, avec plusieurs articles visant à allonger à nouveau la durée de rétention dans les CRA, après plusieurs tentatives, dont certaines couronnées de succès. Or cet allongement ne permet pas d'atteindre l'objectif qui est au cœur de cette mesure, à savoir la possibilité d'éloigner un plus grand nombre de personnes.

Cela revient à détourner ce que doit être la rétention administrative pour en faire une prison pour étrangers – des étrangers qui, je le rappelle, ne sont pas là parce qu'ils auraient commis un délit ou un crime, mais du seul fait qu'ils sont étrangers et pourraient être éloignés vers leur pays d'origine. Il s'agit aussi d'une mise en conformité d'un détournement du délai de garde à vue.

Monsieur le rapporteur, avez-vous déjà été dans des CRA ? Ces centres sont une fabrique de la folie. Vous évoquez les problèmes psychiatriques, or les CRA fabriquent des fous. Vous y placez en effet, pour des durées de plus en plus longues, des personnes qui ne savent ni pourquoi elles sont là, ni combien de temps elles vont y rester, ni ce que cela donnera. La plupart ressortiront, mais les CRA ne disposent ni de Sipip proposant des mesures de réinsertion ni d'activités. Vous y mettez des

gens ensemble et vous les y laissez sans les garanties procédurales liées au statut de prisonnier et sans activités : vous allez donc fabriquer ce contre quoi vous dites que vous voulez lutter. Qui plus est, dans les centres de rétention tels qu'ils sont actuellement, on est au cœur de la radicalisation.

Mme Sandra Regol (EcoS). Mme Faucillon a très bien rappelé les faits. Depuis les années 1980, on ne cesse d'augmenter la durée de rétention sans que cela règle le problème. Lorsque des dispositifs ne fonctionnent pas, notre travail consiste à éviter de les rendre encore plus inopérants, or vous proposez de continuer dans un sens qui, selon tous les professionnels qui s'occupent des centres de rétention, n'améliore en rien la situation. Sur quels rapports, quelles expertises et quelles données vous fondez-vous pour augmenter encore la durée de rétention ? Malgré ce que vous affirmez, toutes les données dont nous disposons prouvent que cette mesure est inefficace.

M. Charles Rodwell, rapporteur. L'article 7 n'étend pas un dispositif, mais rétablit une base légale qui existait antérieurement. Le régime de rétention jusqu'à 210 jours pour les étrangers condamnés pour des faits de terrorisme existe depuis 2011 ; il a été confirmé entre 2012 et 2017 avant d'être renforcé en 2018, sans jamais être censuré dans son principe par le Conseil constitutionnel. La situation actuelle résulte uniquement d'un vide juridique accidentel né de la censure de la loi Eustache-Brinio-Marleix d'août 2025, qui n'a pas remis en cause ce régime pour les terroristes. L'article 7 se borne à réparer cette rupture normative, sans élargir le champ des personnes concernées. Je suis donc très opposé à ces amendements de suppression.

M. Jordan Guitton (RN). Comme d'habitude, dès qu'on essaie d'introduire un peu plus de fermeté dans le domaine régalien, comme ici avec la durée de rétention dans les CRA, on invoque les libertés individuelles, les droits de l'homme et autres notions juridiques. Il est, en revanche, un mot que je n'ai pas beaucoup entendu ce matin : le prénom de Philippine, cette étudiante de 19 ans tuée par un étranger sous OQTF et relâché par ce que le délai de rétention n'avait pas pu être prolongé une quatrième ou cinquième fois par le juge administratif. Ce seul cas justifie non seulement d'augmenter la durée de rétention, pour l'aligner peut-être sur celle qu'appliquent d'autres pays européens, mais aussi d'élargir le champ d'application, sans nous limiter à des individus dangereux – on parle ce matin de terrorisme et d'agressions et violations de nature sexuelle –, mais en visant une plus grande efficacité. Le délai de rétention peut aller jusqu'à dix-huit mois en Allemagne et à douze mois en Italie : c'est un débat que nous pouvons avoir.

Nous devons protéger les Françaises et les Français. On nous parle beaucoup de la manière dont sont traitées les personnes, mais il faut laisser à l'administration le temps de traiter les dossiers. Pendant ce temps, le juge encadre – et c'est très important – la procédure de rétention administrative, mais pour coopérer avec les pays d'origine et y renvoyer des personnes qui en sont ressortissantes, il faut du temps, de la coopération et des convictions, et il faut aussi faire confiance à

l'administration française. Je préfère donc protéger nos compatriotes en augmentant les délais et en élargissant le champ d'application, sans tomber dans une forme de juridisme qui exclut toute forme de rétention et met ainsi en liberté des individus dangereux pour la société. Le cas de Philippine justifie à lui seul cette proposition de loi et d'autres à venir.

Mme Céline Hervieu (SOC). Nous en avons assez d'entendre manipuler la mémoire d'une femme morte dans les conditions que l'on sait, dans une perspective idéologique et raciste. Peu importe que l'auteur soit un étranger ou un Français : il était avant tout un violeur et un assassin, et c'est ce qui devrait vous préoccuper.

Monsieur le rapporteur, j'ai fait l'effort d'assister à l'audition que vous avez convoquée, et je n'y ai pas vu beaucoup de collègues du Rassemblement national – mais cela ne m'étonne pas car, au lieu de travailler les sujets sur le fond, ils arrivent et font de beaux discours, puis on ne les revoit plus. Lors de cette audition, la police aux frontières nous a dit qu'il ne valait pas la peine de maintenir les gens plus longtemps dans les CRA, car cela finirait par créer un problème de flux. Du point de vue de l'efficacité, c'est un problème de fond : continuer à étendre des mesures censées être exceptionnelles jusqu'à les élargir au droit commun sera contre-productif et créera un blocage et une rigidité dans l'utilisation de centres qui, je le répète, ne sont pas adaptés. Le risque est même de diminuer notre capacité d'éloignement car, plus vous gardez les gens longtemps, plus il est difficile de faire entrer ceux qui devraient réellement se trouver dans ces CRA.

Cette audition a aussi révélé que 30 % des personnes concernées sortent de prison. Qu'a donc fait l'administration, durant tout le temps de la peine, pour organiser leur éloignement ? Il a d'ailleurs été également évoqué durant cette audition l'existence d'un groupe de travail consacré à cette question. Il s'agit en effet de savoir comment obtenir les laissez-passer consulaires en amont, durant la peine, car les personnes concernées, condamnées pour des faits très graves, n'ont pas fait que passer par la case prison et y sont restées un certain temps. Il faut donc anticiper et aller dans le sens de l'administration et de la police elle-même, qui vous demandent d'arrêter d'emboliser les CRA avec des profils inadaptés et de laisser les gens en rétention administrative pour des durées qui deviennent contre-productives.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Il serait intéressant de transposer à l'ensemble des hommes les mesures que l'orateur du Rassemblement national vient de proposer d'appliquer aux étrangers. En effet, 97 % des auteurs de crimes sexuels étant des hommes, pensez-vous qu'il faille enfermer à vie tous les hommes sur cette terre, par exemple tous les natifs, parce que ce sont eux qui commettent des crimes sexuels ?

Par ailleurs, vous affirmez que la mort de Philippine est un échec de la durée de rétention, mais c'est tout l'inverse, car si l'auteur était sorti, comme le propose M. Rodwell, 540 jours plus tard, peut-être aurait-il aussi commis un crime. La question n'est donc pas celle de la durée de rétention, mais de savoir ce qu'on fait pendant le temps passé en prison. Vous proposez qu'on enferme ces gens à vie, ce

qui serait un échec total de la République. Vous ne croyez pas en la République et en sa force, qui est de faire valoir le droit. Ce que vous proposez, c'est le déclin absolu de la République, et c'est ce à quoi nous nous opposons.

Mme Sandra Regol (EcoS). Mme Hervieu et Mme Faucillon ont parfaitement répondu. J'ajoute que nous sommes ici pour débattre et trouver des terrains d'atterrissage légistiques et législatifs à des problèmes de notre pays, et qu'il est donc dommage d'arriver comme un cheveu sur la soupe, sans avoir rien écouté, pour dire exactement l'inverse de ce qui a été débattu depuis ce matin à 9 heures en commission. Cela ne fait pas progresser vers des solutions effectives de lutte contre le terrorisme. Cela doit faire, en revanche de très belles pastilles vidéo.

M. Andy Kerbrat (LFI-NFP). Une société à la *Minority Report*, film fondé sur l'idée qu'on peut prévoir le crime, n'existe pas et ne peut pas exister. La politique actuelle en matière de rétention administrative signe l'échec du double quinquennat Macron. Vous avez exprimé une volonté d'éloignement massif des étrangers et émis un nombre ridicule d'OQTF – je rappelle qu'on peut faire l'objet d'une telle mesure et être enfermé en centre de rétention administrative pour un trouble à l'ordre public qui peut consister à ne pas avoir composté son ticket de métro ou à avoir fait pipi dans la rue – pardon pour cet exemple trivial, mais j'ai vu en centre de rétention administrative des gens qui s'y trouvaient pour ces raisons, pour de petits délits, et en majorité pour des délits liés à leur situation d'étrangers, comme des faux en signature.

Vous avez créé une machine qui sera extraordinairement bien ficelée pour ceux qui viendront ensuite, si malheureusement ils viennent. Vous leur donnez tous les moyens d'organiser la répression légale et générale la plus dégueulasse des étrangers dans ce pays. Je m'oppose à l'ouverture, prévue pour 2028, d'un centre de rétention administrative à Nantes, et j'espère qu'en 2027 un président de la République de gauche pourra annuler les projets d'extension et appliquer un moratoire sur les CRA.

Pour l'heure, la politique que vous proposez est la politique du pire, celle qui donnera des armes pour viser au-delà des étrangers. Vous avez commencé votre argumentaire, monsieur le rapporteur, en déclarant que votre texte concernait tous les Français, et pas seulement les étrangers, mais qu'il ne concernait que dix cas ! L'objet politique que vous nous mettez dans les mains est une loi des suspects, une loi de suspicion, une loi scélérate.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 7.*

Article 8 (art. L. 742 6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Extension du régime dérogatoire de rétention administrative aux étrangers dont le comportement représente une menace actuelle et d'une particulière*

gravité pour l'ordre public, à raison de faits d'atteinte aux personnes pénalement constatés

Amendements de suppression CL9 de Mme Céline Hervieu, CL11 de M. Sacha Houlié, CL25 de M. Antoine Léaument, CL38 de Mme Elsa Faucillon et CL51 de Mme Léa Balage El Mariky

Mme Céline Hervieu (SOC). Notre position est vraiment de bonne foi. Certains profils doivent effectivement être expulsés, mais dans des conditions dignes. Une réflexion est en cours sur l'accompagnement au retour ou sur un financement dédié : des gens sérieux y travaillent et il faut leur faire confiance, au lieu de vous entêter sur une mesure inefficace. Essayez donc de voir les faits. Dans la très grande majorité des cas, les laissez-passer consulaires sont obtenus dans les premiers jours de la rétention.

Lors de la dernière discussion en commission des lois, j'avais notamment évoqué la dégradation de la santé psychique des personnes retenues trop longtemps dans les CRA, où le nombre d'incidents a largement augmenté. Est-ce que vous l'entendez, et que répondez-vous aux gens qui travaillent dans ces centres de rétention administrative, parfois en sous-effectif ? Ces centres ont du mal à recruter et la capacité maximale a été atteinte, mais vous continuez d'y envoyer des gens et voulez maintenant y laisser 210 jours des personnes qui ont été en prison pendant des mois. Si leur situation n'a pas été résolue pendant ces mois de prison et les 180 jours de rétention, allonger la rétention n'est pas efficace. Ce n'est pas de l'idéologie que de le dire, mais c'est une question très concrète. Écoutez les professionnels qui travaillent sur de nouvelles mesures. Soyons innovants et efficaces, et peut-être aurons-nous de meilleurs résultats.

M. Sacha Houlié (SOC). Un ministre de l'intérieur m'a un jour expliqué qu'en matière de reconduction, plus on était taiseux, plus on était efficace. Il m'avait ainsi demandé d'être très discret sur le cas d'un ressortissant marocain qui devait être reconduit à l'été 2022. Il se trouve que c'est lui qui a communiqué sur le sujet et ce ressortissant marocain s'est ensuite soustrait à l'autorité française, faisant échec à son éloignement. L'éloignement peut donc être réalisé quand cela se fait dans des conditions de discrétion et d'efficacité, dès les premiers jours suivant le prononcé de la mesure d'OQTF.

Pour ce qui est, par ailleurs, des personnes sous main de justice, notamment emprisonnées, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont tout le loisir de préparer une sortie permettant un éloignement lorsque ces personnes n'ont pas vocation à rester sur le territoire, dans le cadre des dispositions applicables au titre du droit commun, notamment de la loi sur l'immigration.

Le principal problème est que, en réalité, vous ne tenez aucun compte de tout ce qui était réalisé avant. En effet, la décision du Conseil constitutionnel prévoyait plusieurs conditions de régularité de la mesure, notamment l'obligation pour l'administration d'établir que le comportement de l'étranger délinquant ayant

exécuté sa peine constitue une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public. Or votre texte ne prévoit pas ce lien avec le comportement de l'étranger à la date de sa libération potentielle, ni le fait que l'étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement doit aussi être concerné par une peine d'interdiction du territoire. Enfin, la liste des infractions prévue est plus restrictive que celle que vous prévoyez aujourd'hui. De fait, alors que certains crimes et délits étaient énumérés dans les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel en août 2025, vous visez ici toutes les atteintes aux personnes, sans prendre le soin de les énumérer, ce qui a justifié une autre censure du Conseil constitutionnel.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Alors que notre pays s'est fondé en mettant à bas la Bastille, symbole de l'arrestation arbitraire, on peut aujourd'hui, sur une décision administrative, c'est-à-dire prise par le pouvoir exécutif, placer des gens en rétention au motif qu'ils sont étrangers. Dans le dictionnaire Larousse, la xénophobie est définie comme une « hostilité systématique manifestée à l'égard des étrangers ». Si vous considérez qu'on doit traiter les étrangers différemment des Français et qu'il existe une différence fondamentale du fait qu'ils sont étrangers, on entre dans la xénophobie.

Initialement, je me disais que si des gens étaient une menace pour la société... — il est vrai qu'avant, j'étais de droite ! Ensuite, en utilisant les cellules grises de mon cerveau, je me suis dit que mettre en place des dispositifs réservés aux étrangers revenait à établir des lois contre-républicaines, qui traitent différemment les étrangers et les Français, alors que l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». Le texte ne dit pas : « les Français », sans quoi il s'intitulerait « Déclaration des droits des Français » ! Cette déclaration est certes née en même temps que le drapeau tricolore et *La Marseillaise*, mais on en avait alors une version extensive.

Quant aux propos de notre collègue du Rassemblement national : arrêtez de salir la mémoire de Philippine ! Tout le monde est du côté de Philippines et personne n'est d'accord avec le fait qu'une jeune femme se fasse tuer, mais quand le meurtrier s'appelle Jonathan Daval, ça ne vous intéresse pas — il est français, il passe à la télé et vous n'en avez rien à faire. Vous faites un tri entre les étrangers et les nationaux : c'est cela, la xénophobie.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Tout d'abord, l'article 8 ne banalise pas le régime dérogatoire de rétention, dont il réaffirme expressément le caractère exceptionnel. C'est d'ailleurs aussi la raison pour laquelle j'émettrai un avis défavorable à l'amendement que défendra tout à l'heure M. Taverne en vue de supprimer cette mention.

Deuxièmement, contrairement à ce qui est affirmé, l'article 8 tire explicitement les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel d'août 2025 : il précise que la prolongation ne peut intervenir qu'à titre exceptionnel, il la

conditionne à la démonstration par l'administration, sous le contrôle du juge, d'une menace actuelle et particulièrement grave pour l'ordre public, et il limite le champ aux atteintes aux personnes, catégorie expressément jugée pertinente par le Conseil d'État.

Enfin, je vous proposerai dans la suite de la discussion un amendement visant à ajouter deux garanties supplémentaires qui nous paraissent parfaitement légitimes, sur la suggestion du Conseil d'État. La première est le caractère réel de la menace, qui définit mieux le sujet, et la seconde un quantum de peine encourue de trois ans pour les atteintes aux personnes visées par l'article.

Selon le Conseil d'État, l'article 8, entouré de ces garanties, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. On peut donc le voter et rejeter les amendements de suppression.

M. Sacha Houlié (SOC). Monsieur le rapporteur, en déposant votre amendement CL75, vous avez admis que vous n'aviez pas tiré toutes les conséquences de la décision de 2025, car certains éléments manquaient. Vous prétendez en corriger certains, comme la définition des différentes infractions concernées, dont le champ reste, selon moi, largement excessif par rapport à des faits d'atteintes aux personnes punies de trois ans d'emprisonnement. Le Conseil d'État a certes préconisé cette disposition par cohérence avec celles de la loi immigration, mais il ne s'agit pas ici d'une mesure d'expulsion de double peine : il s'agit d'une rétention administrative dérogatoire à 210 jours. Mon amendement propose donc de ne maintenir cette mesure que pour les faits passibles d'une réclusion criminelle de plus de quinze ans.

Par ailleurs, le lien que doit faire l'administration entre le comportement de l'étranger et la menace qu'il représente n'est pas clair dans ce que vous nous proposez et, par essence, ne reprend pas le grief exprimé au considérant 11 de la décision du Conseil constitutionnel.

Enfin, sauf erreur de ma part, votre amendement CL75 ne reprend pas l'exigence fixée par le Conseil constitutionnel de poser en préalable à cette mesure dérogatoire, non seulement une décision d'éloignement en vigueur, mais également une peine d'interdiction du territoire français prononcée à l'encontre de l'étranger qui ferait l'objet de cette mesure dérogatoire.

Pour toutes ces raisons, je suis favorable aux amendements de suppression et défavorable au vôtre, et je m'efforcerai, pour ma part, de corriger quelques imperfections sans apporter pour autant mon soutien à cet article.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Je ne souscris pas aux arguments de nos collègues socialistes, qui se laissent entraîner sur la pente consistant à faire une différence entre les étrangers et les nationaux. Le problème fondamental des centres de rétention administrative est précisément que la rétention est décidée par le pouvoir administratif c'est-à-dire par le préfet. On dit « rétention » pour ne pas dire

« détention », mais ceux qui ont visité ces centres savent qu'il s'agit de prisons. Même s'il n'y a pas d'encellulement individuel – il n'y en a d'ailleurs pas non plus dans les prisons –, cela reste un enclos. Pour appeler un chat un chat, c'est un camp. Les personnes qui se trouvent là sont enfermées derrière des barbelés. Elles ont un lit – et encore ! Je ne souhaite à personne d'y passer même cinq jours.

J'entends une députée macroniste dire qu'il ne faut pas y aller – ce qui n'est pas rassurant. De fait, vous n'imaginez pas que vous séjournerez jamais dans un centre de rétention administrative, précisément parce que vous n'êtes pas étrangers, et vous n'en avez donc rien à faire. Vous y envoyez des gens et vous savez que vous ne serez jamais concernés.

Pour l'honneur de ce que nous sommes, le peuple français auteur de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, je ne suis pas d'accord, même si cela ne vous plaît pas, pour traiter différemment un étranger et un Français. Normalement, l'honneur de la République française et du drapeau tricolore, ce qui fait la gloire de la France à l'étranger, c'est d'être un peuple qui s'est constitué avec une importante immigration et qui, surtout, qui ne fait pas de différence entre l'étranger et le Français.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendements CL75 de M. Charles Rodwell, CL13 de M. Sacha Houlié, CL30 de M. Michaël Taverne et CL10 de M. Sacha Houlié (discussion commune)

M. Charles Rodwell, rapporteur. Mon amendement CL75 est défendu. Avis défavorable sur les autres amendements en discussion commune.

M. Sacha Houlié (SOC). Je défendrai mes trois amendements restants sur l'article 8. L'amendement CL13 vise à ce que l'administration ait l'obligation d'établir un lien entre le comportement de l'étranger et la décision de placement en rétention, l'amendement CL10 à assortir l'obligation prononcée à l'encontre de l'étranger placé en rétention sous ce régime dérogatoire d'une interdiction de territoire français par une juridiction pénale au fond, et l'amendement CL12 – qui ne fait pas partie de la discussion commune – à limiter le nombre d'infractions pour lesquelles l'étranger aurait été condamné aux seuls crimes faisant l'objet d'une réclusion criminelle de quinze ans minimum. Il s'agit ainsi d'établir la constitutionnalité de ce dispositif, qui n'est, à ce stade, pas assurée.

M. Michaël Taverne (RN). Mon amendement CL30 vise à élargir la rétention aux étrangers représentant une menace pour l'ordre public. Si vous êtes courageux, soutenez la proposition de Marine Le Pen de consulter les Français par référendum – si vous ne le faites pas, c'est tout simplement parce que vous serez balayés, car 80 % des Français ne pensent pas comme vous. C'est cela, la réalité !

Il faut mettre fin aux pompes aspirantes que sont les aides sociales, comme le font 95 % des pays du monde, notamment des pays gouvernés par la gauche,

certainement plus intelligente que vous car elle y mène une politique drastique, parce que ce sont les citoyens eux-mêmes qui demandent une politique de fermeté dont vous ne voulez pas. Si vous avez le courage de soutenir notre proposition de référendum sur une loi constitutionnelle, les Français se prononceront et vous serez désagréablement surpris.

Mme Céline Hervieu (SOC). Chers collègues du bloc central, le Rassemblement national, qui semble s'opposer à ce texte, le votera et se saisira potentiellement demain – lui ou une autre force politique de la même lignée qui serait au pouvoir – de toutes ces dispositions qui étendent au droit commun l'application d'outils spécifiques aux cas graves, et que vous pensez aujourd'hui border. C'est une pente très glissante, une atteinte à notre État de droit, sans aucun garde-fou.

Je vous crois de bonne foi, mais vous faites une erreur : de grâce, ressaisissez-vous. Si ces mesures arrivent dans les mains d'un gouvernement autoritaire, il ira encore plus loin et on sait les dérives auxquelles nous serons confrontés.

Mme Danièle Obono (LFI-NFP). Peut-être faut-il rappeler aux députés du Rassemblement national que les Français se sont prononcés il y a un an et demi ? Ils ont balayé l'extrême droite. Le programme qu'ils ont placé en tête des élections est à l'opposé du vôtre. Le peuple est donc majoritairement hostile à vos idées et, à chaque scrutin, il fait barrage pour vous empêcher d'arriver au pouvoir. Nous ferons tout pour qu'il en soit toujours ainsi.

Par ailleurs, comme l'a rappelé le collègue Léaument, le libéralisme politique nous enseigne que le danger ne réside pas seulement dans un éventuel mauvais usage de la loi par un gouvernement futur : le pouvoir possède en soi une tendance tyrannique et autoritaire. C'est donc dès à présent, ici et maintenant, qu'il faut ériger des garde-fous pour protéger l'État de droit et les libertés.

Enfin, vous prétendez ne cibler que les étrangers en les stigmatisant comme fondamentalement délinquants et dangereux. Or nous savons qu'en matière de recul des droits, ce qui est imposé à une catégorie de la population finit toujours par s'étendre, par étapes successives, à l'ensemble des citoyens.

M. Jordan Guittou (RN). Nous voterons pour l'article 8 et je soutiendrai l'amendement du collègue Taverne. Il convient de rappeler que le texte ne pourra être adopté, ici comme en séance, que grâce au soutien du groupe Rassemblement national et de ses alliés de l'UDR : vous avez besoin de nos voix pour faire passer ces mesures de fermeté et de justice, alors même que le président de votre groupe, Gabriel Attal, appelait à voter pour La France insoumise lors des dernières élections.

J'aimerais par ailleurs répondre à la collègue LFI qui affirmait que nous avions été « balayés » en 2024. Si obtenir 8 millions de voix – soit 32 % des suffrages – aux européennes et 11 millions de voix aux législatives, c'est être balayé, alors c'est plutôt un sort enviable ! Les Français nous font davantage confiance qu'à

vous pour rétablir la sécurité. Vivement 2027 : nous pourrions faire passer des textes de loi bien plus sérieux que celui-ci.

*La commission **adopte** l'amendement CL75.*

*En conséquence, les amendements CL30 et CL10 **tombent**.*

*La commission **rejette** l'amendement CL13.*

Amendement CL12 de M. Sacha Houlié

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Nos collègues du Rassemblement national nous mettent au défi de soutenir la proposition de référendum de Marine Le Pen sur l'immigration. Il faudrait d'abord clarifier la teneur d'un tel scrutin : s'agirait-il de se prononcer « pour » ou « contre » l'immigration ? Bon courage pour soumettre au vote ce qui est avant tout un phénomène matériel !

Si un tel référendum devait avoir lieu, vous en sortiriez défaits. Vous seriez pour la première fois confrontés, à la faveur du principe d'égalité du temps de parole, à un argumentaire rationnel que nous n'avons jamais pu dérouler pleinement face à vous. Nous rappellerions ainsi que l'exil est une souffrance, pour des personnes qui ne l'ont pas choisi, et qu'il faut en traiter les causes : l'exploitation des matières premières dans les pays d'origine des immigrés, à laquelle M. Bolloré, par exemple, se livre en Afrique, mais aussi le changement climatique – auquel certains d'entre vous ne croient même pas –, la question sociale ou encore les accords de libre-échange.

Enfin, nous parlerions d'accueil et de la manière dont notre nation s'est constituée. Un Français sur trois a au moins un grand-parent étranger et si l'on remonte aux arrière-grands-parents, nous sommes probablement tous concernés. Si vous voulez défaire la France, votez Le Pen !

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 8 **modifié**.*

Après l'article 8

Amendement CL76 de M. Charles Rodwell

M. Charles Rodwell, rapporteur. Cet amendement, qui tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 16 octobre 2025, vise à instaurer un cadre juridique plus sécurisé pour le renouvellement ou la réitération d'un placement en rétention fondé sur une même décision d'éloignement.

L'amendement encadre strictement les conditions du renouvellement et renforce la proportionnalité du dispositif, conformément à la décision du Conseil. Je vous invite à l'adopter.

M. Philippe Latombe (Dem). J'en profite pour répéter que ce texte semble encore présenter des risques d'inconstitutionnalité. S'il devait demeurer en l'état d'ici à l'examen en séance, sa censure probable ou de fortes réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel relanceraient inévitablement les débats sur le « gouvernement des juges ». Il nous appartient de prendre les garanties nécessaires pour éviter une situation où le Conseil serait accusé de s'opposer au politique, alors que nous n'aurions simplement pas fait notre travail de sécurisation juridique.

Il est donc impératif de corriger ces fragilités, notamment à l'article 1^{er}, pour garantir la constitutionnalité du texte. C'est dans cet esprit que nous voterons l'amendement ; en revanche, nous nous abstiendrons sur l'ensemble du texte, dans l'espoir qu'une modification de l'article 1^{er} nous permette d'émettre un vote favorable en séance.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Nous nous opposons très fermement à cet amendement. Au-delà des questions de constitutionnalité, je veux souligner la folie que constituerait un nouvel allongement de la durée de rétention. Vous invoquez des garanties procédurales mais l'expérience montre qu'à chaque fois qu'un allongement est inscrit dans la loi, la durée réelle de rétention augmente sans jamais produire les effets attendus. Le placement en centre de rétention n'a de sens que s'il y a une perspective réelle d'éloignement ; or vous le transformez en un outil carcéral et pénal. Ce contournement du dispositif a un caractère autoritaire et xénophobe puisqu'il permet d'enfermer des étrangers, qu'ils aient ou non commis un délit ou un crime, en dehors du cadre judiciaire classique.

Pour avoir visité de nombreux CRA, je peux témoigner de l'absence de perspectives et d'activités dont souffrent les personnes retenues – majoritairement des hommes. Votre mesure ne contribuera en rien à l'amélioration de la sécurité dans notre pays ; elle ne fera qu'engendrer des situations dramatiques, notamment sur le plan psychiatrique. Ne votez pas cette folie.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Les centres de rétention administrative sont déjà un problème en soi. Vouloir porter la durée d'enfermement à 210 jours, voire à 540, est une aberration. J'ai essayé de vous donner des arguments rationnels, patriotiques, républicains et humanistes, mais aucun n'a fonctionné. Je reviens donc sur le terrain de l'efficacité : votre mesure produira l'inverse de l'effet recherché.

Actuellement, au bout de 90 jours, vous ne parvenez déjà pas à obtenir les laissez-passer consulaires nécessaires à ce que vous appelez pompeusement l'« éloignement » mais qui n'est autre qu'une déportation – déplacer quelqu'un sans son accord, c'est bien le déporter. En prolongeant la rétention dans l'espoir d'obtenir enfin l'accord du pays d'origine, vous n'allez réussir qu'à saturer des centres déjà remplis.

L'aboutissement de votre logique, c'est l'embouteillage et la création de nouveaux CRA, de nouveaux camps de concentration pour les étrangers. (*Exclamations.*) Faut-il vous rappeler que cette notion a été inventée en France pour

les réfugiés espagnols ? Vous ne connaissez même pas l'histoire de notre pays ! Ceux qui fuyaient la guerre d'Espagne ont bel et bien été enfermés dans des camps, entourés par des barbelés qui les empêchaient de sortir. Quant aux centres de rétention administrative, libre à vous d'utiliser cet euphémisme parce qu'il vous semble plus acceptable, mais ce sont bien des camps. En plus d'être inhumaine et antirépublicaine, votre proposition est donc impraticable.

M. Charles Rodwell, rapporteur. Je me tiendrai à l'écart du sinistre débat sémantique qui vient d'être ouvert. Pour répondre à Mme Faucillon, il me semble qu'il y a quiproquo : aujourd'hui, il n'existe pas de limite au renouvellement de la rétention. Mon amendement propose précisément d'en instaurer une, en suivant la décision du Conseil constitutionnel. J'ai donc du mal à suivre votre argumentation.

Monsieur Latombe, j'ai bien entendu votre inquiétude concernant l'article 1^{er}. Comme je l'ai déjà indiqué, nous saisisons le Conseil d'État au sujet de sa nouvelle rédaction, afin d'en garantir la constitutionnalité. Si nécessaire, nous proposerons une rédaction alternative, mais nous procéderons en tout état de cause à cette saisine.

M. le président Florent Boudié. Vous indiquez donc, monsieur le rapporteur, que sur l'article 1^{er}, le gouvernement saisira le Conseil d'État. Je me permets cette précision car vous avez dit « nous », mais c'est bien au gouvernement qu'appartient cette prérogative.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Article 9 : *Compensation des charges pour l'État et les organismes de sécurité sociale*

*La commission **adopte** l'article 9 **non modifié**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat (n° 2180) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)**
 - Mme Pascale L glise, directrice
 - Mme Anne Figue, sous-directrice des polices administratives
- **Direction générale des étrangers en France (DGEF)**
 - M. Cyriaque Bayle, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière
 - Mme Louise Thin-Rouzaud, cheffe du bureau des affaires juridiques et de la coopération internationale
 - Mme Marie-Gabrielle Barth, cheffe de la section expertise juridique au sein du bureau des affaires juridiques et de la coopération internationale
 - M. Richard Mir, chef du bureau de la rétention et de l'éloignement
- **Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF)**
 - M. Julien Gentile, directeur national adjoint