



**Projet de loi référendaire
sur la sécurité intérieure
et contre l'islamisme**

Principe 1 : Inscrire dans la Constitution le droit à la sécurité de tous	3
Principe 2 : Garantir la prééminence des lois de la République	3
Titre 1 : Rendre plus efficaces les actions de sécurité publique	3
Principe 3 : Permettre aux forces de l'ordre de mieux tirer parti des technologies modernes : caméras, drones et intelligence artificielle	3
Principe 4 : Simplifier le régime de la fouille des véhicules et des bagages par les forces de l'ordre	4
Principe 5 : Doter la police municipale des moyens d'assurer pleinement le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique	4
Principe 6 : Prélever automatiquement sur les salaires et les prestations sociales les sanctions et condamnations pécuniaires	4
Titre 2 : Protéger ceux qui nous protègent	5
Principe 7 : Fixer des peines-plancher en cas d'agression contre les représentants de l'autorité publique	5
Principe 8 : En cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui, tenir compte de la dangerosité des agresseurs, ainsi que du désarroi, de la crainte ou de la terreur suscités par l'agression.	6
Titre 3 : Adapter les sanctions au défi de l'ultra-violence	6
Principe 9 : Instaurer des peines-plancher à l'encontre des multirécidivistes violents	6
Principe 10 : Rétablir le respect de l'ordre public lors des manifestations	7
Titre 4 : Mieux armer la République face au risque terroriste	7
Principe 11 : Instaurer une mesure de sûreté pour les terroristes présentant une particulière dangerosité avec une probabilité élevée de récidive	7
Principe 12 : Reconnaître le terrorisme comme une forme d'intelligence avec l'ennemi	8
Principe 13 : Sanctionner la consultation de sites terroristes en l'absence de motif légitime	8
Principe 14 : Faire de la radicalisation une cause réelle et sérieuse de licenciement	8

Exposé des motifs

Principe 1 : Inscrire dans la Constitution le droit à la sécurité de tous

Face aux impératifs de sécurité que les pouvoirs publics doivent aujourd'hui relever, il convient de faire figurer explicitement le droit à la sécurité dans la Constitution, afin que ce principe fondamental, préalable indispensable à la vie en société, soit pleinement pris en compte, avec les autres libertés fondamentales protégées par la Constitution, par les pouvoirs publics.

Le droit à la sécurité est aujourd'hui consacré à l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen et figure à ce titre au sein du bloc de constitutionnalité. Il est également explicitement mentionné par plusieurs des textes constitutionnels antérieurs à la Constitution de la Vème République.

Pour en consacrer le caractère solennel, la Constitution disposera ainsi dans sa nouvelle rédaction, à son article 2 : « *La République permet à chacun de vivre en sécurité* ».

Principe 2 : Garantir la prééminence des lois de la République

Face à la montée de l'islamisme et du communautarisme, il convient de réaffirmer, fortement, le grand principe républicain selon lequel nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer de la règle commune.

Ainsi, nul ne pourra plus demander à se voir reconnaître, notamment en raison de ses croyances religieuses, des droits particuliers qui peuvent apparaître comme autant de dérogations au principe d'égalité devant la norme commune, dans le service public, notamment à l'école ou dans le cadre professionnel.

L'ajout d'un tel principe, qui consacre explicitement la jurisprudence constitutionnelle, protectrice d'une conception exigeante de l'égalité républicaine, offrira une réponse claire aux revendications particulières de traitement différencié, pour des motifs par exemple religieux, dans un cadre public ou professionnel.

Cette disposition donnera aux autorités publiques comme aux employeurs une base indiscutable pour refuser de telles pratiques.

Titre 1 : Rendre plus efficaces les actions de sécurité publique

Principe 3 : Permettre aux forces de l'ordre de mieux tirer parti des technologies modernes : caméras, drones et intelligence artificielle

Afin d'assurer le droit à la sécurité prévu par l'article 2 de la Constitution, les forces de l'ordre doivent pouvoir recourir, dans le cadre fixé par la loi, aux dispositifs et appareils techniques modernes, qui rendront plus efficaces la prévention et la répression des infractions.

La loi prévoira ainsi en particulier les conditions dans lesquelles les forces de sécurité intérieure peuvent recourir à la vidéoprotection de manifestations, à l'aide de drones, de tous véhicules qu'elles utilisent ou de caméras individuelles portées par les agents.

Elle fixera également le cadre dans lequel, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, lors de manifestations ou dans les transports publics, sont possibles, d'une part, des interconnexions avec d'autres fichiers, d'autre part, l'utilisation de dispositifs d'intelligence artificielle.

Principe 4 : Simplifier le régime de la fouille des véhicules et des bagages par les forces de l'ordre

Le régime actuel des fouilles de véhicules et de bagages, trop restrictif, sera simplifié afin que les agents de la police et de la gendarmerie nationales n'aient plus, pour y procéder, à justifier par exemple de soupçons précis et circonstanciés de crime ou de flagrant délit. Les agents de police municipale pourront également y procéder sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Il leur appartiendra de justifier de l'existence d'une menace à l'ordre public, de la commission d'une infraction ou de circonstances particulières, définies par la loi, rendant nécessaire de telles vérifications.

Le cadre juridique applicable sera ainsi rapproché de celui existant pour les agents des douanes.

Principe 5 : Doter la police municipale des moyens d'assurer pleinement le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique

Selon l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Afin de permettre le plein exercice de ces missions, sans préjudice des missions confiées à la police et à la gendarmerie nationales, il est nécessaire de doter les agents de la police municipale, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, de deux nouvelles attributions, en leur permettant :

- D'une part, de procéder à des contrôles d'identité et non pas seulement à des relevés d'identité ;
- D'autre part, d'accéder aux traitements automatisés de données utilisés par la police et la gendarmerie nationales, dès lors que leur utilisation est nécessaire au plein exercice de leurs missions.

Principe 6 : Prélever automatiquement sur les salaires et les prestations sociales les sanctions et condamnations pécuniaires

La loi prévoira les conditions dans lesquelles toute sanction ou condamnation pécuniaire devenue définitive non exécutée dans un délai court, qui ne pourra excéder 3 mois après sa notification, pourra faire l'objet d'une exécution d'office, sans qu'il ne soit plus besoin ni de recourir à la médiation, ni au juge de l'exécution.

La loi portera notamment sur les amendes, sanctions pénales, dont moins de la moitié sont effectivement payées, ce qui représente chaque année des centaines de millions d'euros en moins pour l'État.

Elle rendra exécutoire par ailleurs la décision, et élargira les sources de revenus saisissables, en incluant celles des prestations sociales qui en sont exonérées aujourd'hui, en particulier le revenu de solidarité active et l'allocation de solidarité spécifique, dans les conditions permettant de ne pas priver de toute ressource les bénéficiaires, tout en assurant l'exécution des peines auxquelles ils ont été condamnés.

Titre 2 : Protéger ceux qui nous protègent

Principe 7 : Fixer des peines-plancher en cas d'agression contre les représentants de l'autorité publique

Les peines minimum ou peines-plancher fixent des principes directeurs de sanction. Elles permettent d'individualiser la peine entre un maximum prévu par la loi et, dorénavant, un minimum, également prévu par la loi. Ces seuils maximum et minimum sont prévus pour dire, du point de vue de la société, la gravité d'une infraction :

- Ainsi que l'exigent les principes généraux du droit, une infraction ne peut entraîner une peine au-delà d'un maximum ;
- De même, certaines infractions, qui portent une atteinte excessive au droit à la sécurité, ne pourront plus dorénavant entraîner une peine inférieure à un minimum.

Pour les seuls policiers et gendarmes, plus de 20 d'entre eux sont blessés chaque jour. De telles agressions contre les personnes représentant l'autorité publique, chargées d'une mission de service public, ou investies d'un mandat électif public, portent une atteinte grave au droit à la sécurité mentionné à l'article 2 de la Constitution.

La peine minimale pour toute violence volontaire à l'encontre de l'une de ces personnes sera fixée au tiers de la peine maximale d'emprisonnement encourue, sans possibilité de sursis ni d'aménagement de peine. La loi prévoira également que par décision spécialement motivée, la juridiction puisse prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure aux seuils prévus si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

A titre d'exemple pour les violences contre un représentant de l'autorité publique, l

- La peine minimale d'emprisonnement sera d'un an si l'incapacité totale de travail est de moins de 8 jours (la peine maximale encourue étant de 3 ans selon l'article 222-13 du code pénal) ;
- Elle sera de 1 an et 8 mois si l'incapacité totale de travail est de plus de 8 jours (la peine d'emprisonnement maximale encourue étant de cinq ans selon l'article 222-12 du code pénal), voire de 5 ans si elle a été commise en bande organisée ou avec guet-apens (la peine d'emprisonnement maximale encourue étant de 15 ans selon l'article 222-14-1 du code pénal) ;
- Pour les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, la peine minimale sera de 5 ans (la peine maximale d'emprisonnement encourue étant de 15 ans selon l'article 222-10 du code pénal), et de 6 ans et 8 mois lorsque les violences auront été commises en bande organisée ou avec guet-apens (la peine maximale d'emprisonnement étant de 20 ans, selon l'article 222-14-1 du code pénal).

Fera ainsi l'objet d'une protection spéciale, qui est la contrepartie de son exposition particulière à des risques élevés, toute personne dont la mission permet soit d'assurer, sur le territoire national, le droit à la sécurité prévu à l'article 2 de la Constitution, soit d'assurer le bon fonctionnement du service public. Seront en particulier concernés les forces de sécurité intérieure, les surveillants pénitentiaires, les agents de la police municipale, les agents de sécurité privée, les agents des services de secours, les enseignants, le personnel soignant ou les élus.

Principe 8 : En cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui, tenir compte de la dangerosité des agresseurs, ainsi que du désarroi, de la crainte ou de la terreur suscités par l'agression.

Pour que la légitime défense définie à l'article 122-5 du code pénal soit reconnue, trois conditions cumulatives doivent être réunies. D'une part, la personne a agi face à une attaque injustifiée, à son encontre ou à l'encontre d'un tiers, qui a entraîné une menace immédiate. D'autre part, la riposte est intervenue au moment de l'agression. Enfin l'acte de défense est proportionnel à l'agression.

Ce cadre juridique, notamment l'exigence absolue de proportionnalité, peut parfois conduire les personnes agressées, en particulier les membres des forces de l'ordre, à ne pas se défendre, et ainsi les mettre gravement en danger. A titre d'exemple, le 2 novembre 2021, un policier, hors service, qui regagnait son domicile en train dans le Val-d'Oise, a renoncé à se défendre alors qu'il était violemment agressé à mains nues par 4 personnes qui l'avaient reconnu.

Aussi, pour tenir compte de l'état psychologique dans lequel peut se trouver la victime d'une agression violente, il convient de préciser, s'agissant de la proportionnalité de l'acte de défense, qu'il sera tenu compte de la dangerosité des auteurs de l'agression ainsi que du désarroi, de la crainte ou de la terreur que suscite cette agression.

Cette disposition, similaire à celles prévues à l'article 15 du code pénal suisse ou à l'article 33 du code pénal allemand, bénéficiera aux forces de l'ordre et à toute personne victime d'une agression exerçant son droit de légitime défense, pour soi-même ou pour autrui.

Titre 3 : Adapter les sanctions au défi de l'ultra-violence
--

Principe 9 : Instaurer des peines-plancher à l'encontre des multirécidivistes violents

Ainsi qu'indiqué sous le principe 7, les peines minimum ou peines-plancher fixent des principes directeurs de sanction. Elles permettent d'individualiser la peine entre un maximum prévu par la loi et, dorénavant, un minimum, également prévu par la loi.

Pour faire face au nombre élevé d'infractions commises par des récidivistes, en cas de violence, la peine minimale sera fixée au tiers de la peine maximale d'emprisonnement encourue lorsqu'ils sont commis en récidive légale, sans possibilité de sursis ni d'aménagement de peine.

Ainsi, en cas de récidive pour des violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours, la peine minimale d'emprisonnement sera d'un an (la peine maximale étant de trois ans d'emprisonnement selon l'article 222-12 du code pénal).

La loi prévoira également que par décision spécialement motivée, la juridiction puisse prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure aux seuils prévus si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

Principe 10 : Rétablir le respect de l'ordre public lors des manifestations

Les manifestations sur la voie publique sont marquées par un nombre grandissant de violences et de dégradations d'une particulière gravité. Ainsi, certains manifestants, par leurs agissements ou leurs actes portent gravement atteinte à l'intégrité physique des personnes ou provoquent des dommages importants aux biens. Leur participation à d'autres manifestations peut alors constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

Pour empêcher la répétition de tels agissements, permettre le respect de l'ordre public et le bon déroulement des manifestations ultérieures, la loi permettra à l'autorité administrative, sous certaines conditions et sous le contrôle du juge, d'interdire à ces personnes de participer à une manifestation sur tout ou partie du territoire national.

Ces interdictions, dont la durée notamment sera encadrée par la loi, pourront être édictées pour toute manifestation, dans des conditions à préciser selon qu'elle a fait l'objet d'une déclaration, que la déclaration fait défaut ou qu'elle présente un caractère tardif.

La loi prévoira également les peines applicables en cas de méconnaissance de ces interdictions.

Titre 4 : Mieux armer la République face au risque terroriste

Principe 11 : Instaurer une mesure de sûreté pour les terroristes présentant une particulière dangerosité avec une probabilité élevée de récidive

Face au risque extrême que représente la sortie de détention, dans les prochaines années, de près de 500 détenus condamnés pour des faits en lien avec le terrorisme, il est nécessaire de permettre à l'autorité judiciaire, en application du droit à la sécurité de tous :

- Soit d'instaurer des mesures de sûreté ;
- Soit d'instaurer des mesures de surveillances particulières,

à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, dans le cas où la dangerosité de la personne reste élevée, en veillant à ce que, par la durée de mise en œuvre ou par le cumul de ces mesures, le risque de récidive soit aussi réduit que possible.

Cette possibilité ne sera applicable qu'aux personnes présentant, à l'issue de leur peine, une particulière dangerosité et un risque élevé de récidive une fois leur peine d'emprisonnement accomplie. La loi devra prévoir les garanties juridictionnelles s'y rattachant pour les intéressés.

Principe 12 : Reconnaître le terrorisme comme une forme d'intelligence avec l'ennemi

En raison de leur gravité extrême et de leur fréquence, les actes de terrorisme sur le territoire national représentent une menace particulière que font peser sur la France des organisations pouvant avoir tout ou partie de leur structure à l'étranger et qui, en tout état de cause, visent directement ou indirectement à susciter des actes d'agression vis-à-vis de la France.

En premier lieu, il est donc nécessaire de prévoir que la loi pourra élargir au terrorisme l'infraction d'intelligence avec l'ennemi, prévue à l'article 411-4 du code pénal dans le cadre des relations entre Etats souverains, afin de l'adapter à la réalité de la menace terroriste.

En second lieu, il convient d'appliquer à l'infraction d'intelligence avec l'ennemi en vue de susciter des hostilités ou des actes d'agression contre la France, prévu à l'article 411-4 du code pénal, les règles de procédures prévues en cas d'acte de terrorisme.

Principe 13 : Sanctionner la consultation de sites terroristes en l'absence de motif légitime

La consultation de sites comportant des messages et images à visée terroriste est à l'origine de phénomènes de radicalisation pouvant conduire à la commission d'actes terroristes.

Pour prévenir les risques de radicalisation, sans qu'il soit besoin d'établir un lien avec un projet terroriste, la loi instaurera ainsi un délit de consultation habituelle de tels messages ou images sur des sites internet ou par tout autre service de communication. Cette incrimination ne sera pas applicable lorsque la consultation procède d'un motif légitime : par exemple si elle résulte de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, intervient dans le cadre de recherches scientifiques ou est réalisée afin de servir de preuve en justice.

Principe 14 : Faire de la radicalisation une cause réelle et sérieuse de licenciement

Les entreprises et administrations peuvent être confrontées à des comportements de radicalisation qui ne constituent pas aujourd'hui une cause réelle et sérieuse de licenciement ou un motif de révocation. De tels agissements, qui peuvent inciter d'autres salariés ou agents à adopter des comportements similaires, mettent gravement en danger le bon fonctionnement de leurs services.

Il convient de prévoir une telle situation pour permettre aux entreprises et aux administrations, dans le cadre qui sera fixé par la loi, de licencier ou de révoquer un salarié ou un agent en cas de radicalisation.

Projet de loi référendaire

Article 1^{er} :

Après l'alinéa 4 de l'article 2 de la Constitution, il est inséré l'alinéa suivant : « La République permet à chacun de vivre en sécurité ».

Article 2 :

Après le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune.

Article 2 bis :

Au deuxième alinéa de l'article 4 de la Constitution, le mot : « second » est remplacé par le mot : « dernier ».

Titre 1 : Rendre plus efficaces les actions de sécurité publique

Article 3 :

Toute atteinte au droit à la sécurité par la commission d'une infraction prévue par la loi peut donner lieu à poursuites exercées sur le fondement de preuves établies, dans les conditions fixées par la loi, par un dispositif ou appareil technique.

Ces dispositifs et appareils techniques comportent notamment le traitement et la captation d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord, équipant tout autre moyen de transport, ou portées par les agents dont la mission est d'assurer le respect du droit à la sécurité prévu à l'article 2 de la Constitution.

La loi prévoit également le cadre juridique applicable, à des fins de sécurité, aux rapprochements, interconnexions et mises en relation de traitements automatisés avec d'autres traitements de données à caractère personnel, ainsi qu'à l'utilisation de dispositifs d'intelligence artificielle.

Article 4 :

Pour l'exercice de leurs missions, en cas de menace à l'ordre public ou de commission d'une infraction, ainsi que dans des circonstances particulières que la loi définit, les agents de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que les agents de police municipale, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, peuvent procéder à la visite de véhicules et à la fouille de bagages se trouvant sur la voie publique.

Article 5 :

La loi détermine les modalités selon lesquelles les agents de police municipale sont autorisés sous le contrôle de l'autorité judiciaire, d'une part, à procéder à des contrôles d'identité et, d'autre part, à accéder aux traitements automatisés de données utilisés par la police ou la gendarmerie nationales, dès lors que cet accès est nécessaire au plein exercice de leurs missions.

Article 6 :

La loi fixe les cas et les conditions dans lesquels toute sanction ou condamnation pécuniaire devenue définitive, non exécutée au-delà d'un délai qui ne peut excéder 3 mois, fait l'objet d'une exécution d'office, notamment au moyen d'un prélèvement automatique sur les revenus de la personne condamnée, quelle qu'en soit la source.

Titre 2 : Protéger ceux qui nous protègent

Article 7 :

La loi prévoit que toute violence volontaire à l'encontre soit d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, soit d'une personne investie d'un mandat électif public, est punie d'une peine d'emprisonnement sans sursis, prise en considération de la personnalité, d'une durée au moins égale au tiers de la peine maximale d'emprisonnement encourue. Cette peine ne peut faire l'objet d'une mesure d'aménagement.

Par décision spécialement motivée, la juridiction peut prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure aux seuils prévus si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

Article 8 :

Pour juger du caractère proportionné de l'usage de la force lorsqu'est invoquée la légitime défense, il est tenu compte de la dangerosité des auteurs de l'agression ainsi que du désarroi, de la crainte ou de la terreur que suscite cette agression.

Titre 3 : Adapter les sanctions au défi de l'ultra-violence

Article 9 :

La loi prévoit que tout crime ou délit volontaire contre les personnes, lorsqu'il est commis en état de récidive légale, est puni d'une peine d'emprisonnement sans sursis, prise en considération de la personnalité, d'une durée au moins égale au tiers de la peine maximale d'emprisonnement encourue. Cette peine ne peut faire l'objet d'une mesure d'aménagement.

Par décision spécialement motivée, la juridiction peut prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure aux seuils prévus si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

Article 10 :

La loi précise les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique, sur tout ou partie du territoire national, pour une durée précisément définie, si cette participation constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, en raison de la commission par l'intéressé, à l'occasion de manifestations antérieures, d'une atteinte à l'intégrité physique des personnes ou d'un dommage aux biens, ou encore de ses agissements passés.

Article 11 :

La loi fixe les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire peut décider de mesures de surveillance ou de privation de liberté à l'encontre d'une personne condamnée pour un acte de terrorisme lorsque cette personne présente, à la fin de l'exécution de sa peine, une dangerosité élevée pour la société.

Ces dispositions sont également applicables aux personnes ayant fait l'objet, d'une part, de condamnations antérieures à la publication d'une loi créant ladite mesure, ou d'autre part, de condamnations postérieures en raison de faits commis antérieurement.

Article 12 :

La loi prévoit les conditions dans lesquelles constitue une infraction d'intelligence avec l'ennemi, prévue à l'article 411-4 du code pénal, le fait pour toute personne de commettre ou de préparer des actes de terrorisme, d'apporter tout forme de soutien matériel ou moral à ces actes, d'y provoquer directement ou d'en faire publiquement l'apologie.

Les actes incriminés sur le fondement de l'article 411-4 du code pénal sont poursuivis, instruits et jugés selon les règles du Livre IV Titre XV du code de procédure pénale.

Article 13 :

La loi fixe la peine applicable du fait de la consultation habituelle, et sans motif légitime, de services de communication au public mettant à disposition des messages, images ou représentations incitant à la commission d'actes de terrorisme, ou faisant l'apologie de ces actes.

Article 14 :

La loi fixe les conditions dans lesquelles la radicalisation d'une personne constitue un motif de révocation ou de licenciement pour cause réelle et sérieuse.