

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 15 octobre 2014

(5<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. HERVÉ MARSEILLE

**Secrétaire :**  
**M. Claude Haut.**

1. **Procès-verbal** (p. 7042)
2. **Communication d'un avis sur un projet de nomination** (p. 7042)
3. **Candidatures à une commission d'enquête** (p. 7042)
4. **Lutte contre le terrorisme.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 7042)

Discussion générale :

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

5. **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire du Portugal** (p. 7050)
6. **Nomination des membres d'une commission d'enquête** (p. 7051)
7. **Lutte contre le terrorisme.** – Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 7051)

Discussion générale (*suite*):

Mme Éliane Assassi

M. Jacques Mézard

M. Michel Mercier

Mme Esther Benbassa

M. Jean-Patrick Courtois

M. Jean-Pierre Sueur

Mme Joëlle Garriaud-Maylam

*Suspension et reprise de la séance* (p. 7064)

M. Jean-Yves Leconte

M. François Bonhomme

M. Jacques Bigot

M. Pierre Charon

M. Gaëtan Gorce

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

Clôture de la discussion générale.

Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 7073)

Amendement n° 55 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Rejet.

Article 1<sup>er</sup> (p. 7073)

Mme Nathalie Goulet

M. Roland Courteau

Mme Esther Benbassa

M. Bernard Cazeneuve, ministre

8. **Organisme extraparlémenaire** (p. 7076)

9. **Dépôt d'un document** (p. 7076)

10. **Dépôt d'un rapport** (p. 7076)

*Suspension et reprise de la séance* (p. )

## PRÉSIDENTE DE MME JACQUELINE GOURAULT

11. **Conférence des présidents** (p. 7076)

12. **Lutte contre le terrorisme.** – Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 7081)

Article 1<sup>er</sup> (*suite*) (p. 7081)

Amendement n° 56 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Rejet.

Amendement n° 35 rectifié de M. Jean-Yves Leconte. – Rejet.

Amendement n° 27 rectifié de M. Jacques Mézard. – Adoption.

Amendement n° 72 du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 40 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Devenu sans objet.

Amendement n° 60 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Devenu sans objet.

Amendement n° 67 de Mme Leïla Aïchi (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 68 de Mme Leila Aïchi (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 57 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Rejet.

Amendement n° 16 rectifié de M. Jacques Mézard. – Rejet.

Amendement n° 59 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Rejet.

Amendement n° 38 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 31 de M. Jean-Pierre Sueur (Groupe socialiste et apparentés). – Rejet.

Amendement n°73 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 36 de Mme Nathalie Goulet. – Retrait.

Amendement n° 58 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Rejet.

Amendement n° 39 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 30 de M. Jean-Pierre Sueur (Groupe socialiste et apparentés). – Retrait.

Amendement n° 17 rectifié de M. Jacques Mézard. – Rejet.

Amendement n° 66 rectifié de Mme Leila Aïchi (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 32 de M. Jean-Pierre Sueur (Groupe socialiste et apparentés). – Retrait.

Amendement n° 41 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Retrait.

Amendement n° 83 rectifié de M. Jean-Jacques Hyest (Commission des lois). – Adoption.

Amendement n° 18 rectifié de M. Jacques Mézard. – Adoption.

Amendement n° 34 rectifié de M. Jean-Yves Leconte. – Retrait.

Mme Nathalie Goulet

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> (p. 7096)

Amendement n° 13 rectifié de M. Jean-Patrick Courtois. – Retrait.

Amendement n°80 rectifié du Gouvernement. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 2 (p. 7099)

Amendement n° 86 de M. Jean-Jacques Hyest (Commission des lois). – Adoption.

Amendement n° 20 rectifié de M. Jacques Mézard. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 3. – Adoption. (p. 7100)

Article 4 (p. 7100)

M. Philippe Bonnecarrère

Amendements identiques n° 10 de Mme Nathalie Goulet, n° 43 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste) et n° 61 de Mme Éliane Assassi (Groupe CRC). – Retrait de l'amendement n° 10 ; rejet des deux amendements n°s 43 et 61.

Amendement n° 7 rectifié de M. Jean-Yves Leconte. – Rejet.

Amendement n° 42 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 44 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Rejet.

Amendement n° 74 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 45 de Mme Esther Benbassa (Groupe écologiste). – Rejet.

Mme Nathalie Goulet

Adoption de l'article.

Renvoi de la suite de la discussion.

**13. Ordre du jour** (p. 7107)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. HERVÉ MARSEILLE

**vice-président**

**Secrétaire :**  
**M. Claude Haut.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)*

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### COMMUNICATION D'UN AVIS SUR UN PROJET DE NOMINATION

**M. le président.** En application de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ainsi que de l'article R. 542-12 du code de l'environnement, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, lors de sa réunion du 14 octobre 2014, a émis un vote favorable (vingt-quatre voix pour, une voix contre) à la nomination de M. Pierre-Marie Abadie aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

Acte est donné de cette communication.

3

### CANDIDATURES À UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la désignation des vingt et un membres de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, créée à l'initiative du groupe UDI-UC, en application de son droit de tirage

En application de l'article 8, alinéas 3 à 11, et de l'article 11 de notre règlement, les listes des candidats présentés par les groupes ont été publiées.

Ces candidatures seront ratifiées si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

4

### LUTTE CONTRE LE TERRORISME

#### Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (projet n° 807 [2013-2014], texte de la commission n° 10, rapport n° 9).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve,** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux tout d'abord féliciter l'ensemble des sénateurs et sénatrices récemment élus ou réélus. Je me réjouis que nous commencions cette nouvelle session parlementaire par l'examen d'un texte qui a fait consensus à l'Assemblée nationale. Le présent projet de loi, extrêmement important pour la sécurité de nos compatriotes, s'inscrit dans un contexte international particulièrement difficile, chacun ayant à l'esprit les événements non seulement d'Irak et de Syrie, mais également d'Afrique du Nord.

Premièrement, je souhaite insister sur le contexte de développement et d'essaimage du terrorisme partout dans le monde, mais plus particulièrement dans la bande sahélo-saharienne, en Afrique du Nord, en Irak et en Syrie où les groupes terroristes, notamment Daech, effectuent une poussée importante. Cette dernière organisation est aux frontières d'un certain nombre de villes – je pense à Kobané, mais aussi à Bagdad, car elle est désormais non loin de cette dernière. Des minorités sont persécutées. Il a beaucoup été question des chrétiens d'Orient, mais ils ne sont pas seuls en cause. La communauté internationale est mobilisée pour stopper l'avancée de ce groupe, pour faire en sorte que ses exactions cessent et pour assurer la sécurité de nos compatriotes.

Ces groupes sont donc présents en Irak, en Syrie et dans la bande sahélo-saharienne. En Afrique du Nord, même s'ils ne sont pas toujours en relation les uns avec les autres, ils sont nombreux et présents dans beaucoup de pays. Ils circulent de part et d'autre des frontières et profitent parfois de la déréliction de certains États pour s'installer; je pense, notamment, à la présence de nombreux groupes terroristes en Libye où ils s'implantent, prospèrent et se développent à la faveur de la disparition de l'État libyen et de son incapacité à assurer le contrôle de son territoire.

Qu'il s'agisse de Daech et du Jabhat al-Nosra en Syrie ou en Irak, de Boko Haram, d'Ansar al-Charia, d'AQMI, d'Al-Mourabitoun, ces nombreux groupes, qu'ils soient ou non franchisés à Al-Qaïda et qu'ils aient fait ou non allégeance à Daech, sont présents avec leur cortège d'exactions, de meurtres, de crimes, d'exécutions multiples, de décapitations, de crucifixions. Bref, ils sont à l'origine d'actes d'une absolue barbarie, d'une cruauté extrême que l'humanité a rarement connue et qui nous appellent à la responsabilité.

Ces actes suscitent une très grande émotion. L'exécution de notre compatriote Hervé Gourdel dans les conditions que l'on sait a uni les Français qui ont fait preuve de communion, et a suscité un même sentiment de dégoût et d'indignation.

Il faut par conséquent avoir conscience du risque que font peser ces groupes sur la sécurité du monde et, à l'intérieur de nos frontières, sur la sécurité de nos compatriotes.

Deuxièmement, je veux insister sur la forme nouvelle de terrorisme qui se présente à nous : elle nous met face à des défis que nous n'avons jusqu'à présent jamais connus.

Certes, par le passé, la France a déjà été confrontée à des actes de terrorisme, qu'il s'agisse d'actions de groupuscules d'extrême droite ou d'extrême gauche, mais aussi d'attentats perpétrés par des groupes radicalisés. Je pense au GIA, le Groupe islamique armé, composé de vétérans d'Afghanistan, dont les actions terroristes ont profondément endeuillé l'Algérie dans les années quatre-vingt-dix en faisant plusieurs centaines de milliers de victimes. Mais ces groupes étaient fermés, leurs connaissances étaient faibles. Ils intervenaient en France à partir de l'étranger et repartaient ensuite après avoir commis leurs exactions.

Aujourd'hui, nous sommes face à un nouveau type de terrorisme. Il s'agit d'un terrorisme en libre accès, car la numérisation de la société favorise la propagande de ces groupes, notamment sur internet. Il n'est qu'à voir les vidéos, à consulter les sites et les blogs appelant à l'engagement de nos concitoyens dans ces groupuscules, il n'est qu'à écouter le témoignage de ces parents désemparés quand, par le truchement d'internet, leurs enfants ont basculé dans le terrorisme pour comprendre la force de la propagande diffusée par l'intermédiaire de l'espace numérique à destination des plus vulnérables de nos ressortissants !

J'ai à l'esprit le témoignage de cette jeune mère de famille, Mériam Rhaïem, dont nous avons accompagné le retour après qu'elle eut récupéré en Turquie sa fille enlevée par son père, parti en Syrie mener des opérations terroristes. Cette jeune femme, à plusieurs reprises, a évoqué dans ses témoignages l'enfermement de son conjoint sur internet jusqu'à ce que, autoradicalisé, il décide de se rendre avec sa fille sur les théâtres des opérations terroristes.

C'est donc un phénomène nouveau que cette forme d'endoctrinement, d'embrigadement, de basculement, non par la fréquentation des mosquées où œuvreraient des imams salafistes, mais par internet. Les éléments transmis par nos services pour expliquer le phénomène d'engagement de nos ressortissants dans le terrorisme montrent la place particulière prise par la société numérique, y compris par les acteurs du numérique même si c'est, bien entendu, à leurs dépens. Il nous faut prendre conscience de cette nouveauté au moment où nous nous apprêtons à légiférer pour protéger nos concitoyens.

J'ajoute que ce phénomène « de masse », en ce sens que la diffusion de l'information est accessible à tout le monde, ce terrorisme en libre accès a conduit un très grand nombre de nos ressortissants à s'engager dans des groupes terroristes, notamment en Irak et en Syrie.

Après avoir évoqué le contexte international, la forme nouvelle de terrorisme à laquelle nous sommes confrontés, je donnerai quelques chiffres concernant le nombre de ceux qui ont rejoint ces groupes.

On estime qu'entre 8 000 et 10 000 ressortissants de l'Union européenne sont engagés dans des organisations terroristes en Irak et en Syrie. Ces chiffres n'ont cessé d'augmenter. Pour ce qui concerne la France, depuis le début de cette année, le nombre de ses ressortissants présents en Syrie sur le théâtre des opérations terroristes connaît une hausse de l'ordre de 72 % à 80 %. Nous devons donc faire face à un accroissement exponentiel et nous devons tenter de juguler, d'enrayer, de stopper ce phénomène, non seulement pour assurer la sécurité de nos concitoyens, mais aussi pour protéger ceux qui, embrigadés, endoctrinés par la propagande précitée, trouvent la mort à l'étranger. Je rappelle que près de quarante Français ont été tués en Syrie dans les conflits ou dans les batailles menés par le Jabhat al-Nosra ou Daech.

Au début de cette année, on dénombrait un peu plus de 200 Français en Syrie. Ils sont dorénavant 350. L'augmentation est très significative. Aujourd'hui, près d'un millier de nos compatriotes sont concernés, soit qu'ils se trouvent sur le théâtre des opérations, soit qu'ils aient pris le chemin du retour – on parle d'à peu près 190 individus, dont certains sont déjà sur le territoire national, et, au total, 80 % des départements français sont concernés –, soit qu'ils soient en route vers la Syrie, quelque part en transit au sein de l'Union européenne – près de 185 –, soit qu'ils soient encore en France et aient matérialisé leur volonté de s'engager, l'aient confiée à leurs proches, les familles s'étant parfois rapprochées de la Direction générale de la sécurité intérieure, la DGSI, ou de la plateforme de signalement que nous avons mise en place pour exprimer leur inquiétude.

Par conséquent, il est important de prendre la mesure du phénomène : je le répète, un millier de nos compatriotes sont concernés soit parce qu'ils sont sur les théâtres des opérations, soit parce qu'ils sont sur le chemin du retour, soit parce qu'ils ont l'intention de partir, soit parce qu'ils sont en transit vers la Syrie. Le problème ne cesse de s'aggraver, ce dont vous devez être bien conscients, mesdames, messieurs les sénateurs, à l'heure où vous vous apprêtez à examiner le texte que le Gouvernement vous présente. C'est à l'aune de ce phénomène que doivent être appréciées les mesures de protection et de prévention que nous soumettons à la délibération de votre assemblée.

Voilà pour le contexte, voilà pour la nature du phénomène, voilà pour son ampleur.

J'entrerai maintenant dans le vif du sujet en évoquant les différentes dispositions de ce projet de loi.

Notre premier objectif est de faire obstacle à ceux qui prennent un aller simple vers la mort, qu'elle soit physique – quarante de nos compatriotes ont perdu la vie en Syrie – ou psychologique – lorsque ces jeunes, souvent vulnérables, ont connu les exécutions en nombre, les décapitations, ont été les témoins d'actes barbares, voire les ont parfois commis eux-mêmes, ils reviennent dans notre pays sans plus aucune

digue. Habités par les seuls instincts de la violence, ils représentent pour notre pays et pour nos compatriotes un véritable risque et un danger. Par conséquent – et c'est la première mesure –, il nous faut éviter les départs. À cet effet, nous avons déjà pris certaines dispositions.

Ainsi, avant même que ce projet de loi soit soumis à votre délibération, mesdames, messieurs les sénateurs, des mesures préventives ont été adoptées. Je pense à la mise en place de la plateforme de signalement, qui a conduit 450 familles à signaler le cas d'un ou de plusieurs de leurs enfants ou de leurs proches s'apprêtant à basculer.

Cette plateforme permet au ministère de l'intérieur de communiquer immédiatement aux préfets dans les territoires du ressort de résidence des parents ou des enfants les cas signalés. Par circulaire, prise avec le garde des sceaux, nous avons demandé que les procureurs de la République et les préfets organisent autour d'eux, dans tous les départements, un dispositif de suivi mobilisant toutes les administrations de manière à éviter ce basculement.

Cela peut se traduire par la mobilisation de compétences médicales et psychiatriques, par l'intervention de l'école lorsque le décrochage scolaire est à l'origine d'une perte de repères, par la mobilisation de la protection judiciaire de la jeunesse lorsque est en jeu un processus de rupture pouvant nécessiter un accompagnement précis, y compris de la prévention spécialisée. Cela peut se traduire aussi par la mobilisation de compétences sociales destinées à venir en aide à des familles qui sont en situation de décrochage pour des raisons de difficultés d'accès à l'emploi et d'absence de perspectives d'avenir.

Quoi qu'il en soit, et je l'affirme solennellement devant cette assemblée, rien ne peut excuser le basculement de nos jeunes dans les groupes susvisés. Il faut commencer par condamner avec la plus grande fermeté ces actes terroristes qui ne peuvent trouver aucune excuse légitime. Mais nous devons aussi, pour éviter que ce phénomène ne s'amplifie, mettre en place des politiques préventives, accompagner les familles, et c'est ce que nous faisons au travers de cette plateforme, dont l'institution, à la fin du mois d'avril dernier, a d'ailleurs permis d'éviter près de soixante-dix à quatre-vingts départs.

Mais cela ne suffit pas. Il est des cas pour lesquels les services dont c'est le rôle de prévenir et d'enquêter disposent de suffisamment d'éléments pour être convaincus que ces personnes partiront pour s'engager dans des groupes terroristes. Dans ces cas-là, nous proposons de mettre en place une interdiction administrative de sortie du territoire, afin d'empêcher ces départs.

Certains présentent cette mesure d'interdiction administrative de sortie du territoire comme une mesure d'exception et mettent en avant sa dimension liberticide, au motif qu'elle mettrait en cause la liberté d'aller et venir.

D'abord, cette mesure n'est en rien une mesure d'exception. Elle est une mesure de police destinée à prévenir un trouble grave à l'ordre public, comme il en est de toutes les autres mesures de police administrative. Elle n'entrera en vigueur que lorsque l'administration aura entre les mains suffisamment d'éléments témoignant du risque lié au départ non seulement pour celui qui s'apprête à partir, mais également pour nos concitoyens, dès lors que celui qui part pourrait revenir animé par les instincts violents dont j'ai parlé à l'instant.

Comme le présent projet de loi ne comporte aucune mesure qui ne soit assortie de dispositifs de contrôle ou de garantie, j'ai tenu à ce que cette interdiction administrative de sortie du territoire, qui relève d'une mesure de police destinée à prévenir un trouble à l'ordre public, soit assortie d'un contrôle du juge, et ce sans tarder, c'est-à-dire quarante-huit heures après que la mesure a été prise, en référé. Le juge administratif n'est pas – contrairement à ce que j'ai pu entendre parfois – le bras armé de l'État. Accompagnant les mesures d'empêchement que l'État prend pour des raisons supérieures qui relèvent notamment de la nécessité de protéger, face à des risques graves, nos concitoyens, il n'est pas, dans ce cas-là, je le répète, le bras armé de l'État ; il est le protecteur du citoyen, des libertés publiques et des libertés individuelles, auxquelles les citoyens sont attachés.

De l'arrêt Benjamin à l'arrêt Canal, tous ceux qui, dans cette enceinte, apprécient le droit administratif...

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Ils sont nombreux !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre*. ... savent à quel point le juge administratif est protecteur des libertés individuelles. Il a constamment protégé les citoyens contre les risques attentatoires aux libertés individuelles et aux libertés publiques.

Pour que le principe du contradictoire soit plein et entier et qu'il ait un sens, dès lors que le juge administratif sera saisi en référé, l'État produira à l'avocat l'ensemble des éléments dont il dispose et qui ont présidé à l'interdiction. Il le fera d'ailleurs dans son propre intérêt, car plus l'État fournira d'éléments qui ont justifié l'interdiction, plus il sera garanti de voir le juge reconnaître la décision – si elle est légitime – qu'il a prise d'interdire la sortie du territoire.

L'interdiction de sortie du territoire est donc une mesure de police administrative destinée à prévenir un départ dont les conséquences pourraient s'avérer funestes pour celui qui veut partir et pour ceux qui pourraient être atteints à terme par les actes de celui qui serait parti. Elle s'effectue sous la protection du juge administratif dans le cadre d'une procédure contradictoire garantissant absolument les droits de celui qui se sera trouvé empêché de quitter le territoire.

Cette première mesure est complémentaire d'autres dispositions que nous avons prises, qui ne figurent pas dans le présent projet de loi et qui sont des mesures préventives mobilisant les services de l'État, à l'instar de la plateforme dont je viens de parler.

La deuxième mesure qui pourrait résulter de nos échanges, du projet de loi modifié à la faveur de ce débat au Sénat, est l'impossibilité pour ceux qui sont à l'étranger et qui sont convaincus d'avoir commis des actes terroristes de revenir en France dès lors qu'ils n'ont pas la nationalité française.

L'introduction de cette mesure, que ne comportait pas le texte initial, a été souhaitée sur de nombreux bancs lors des discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale. À cette occasion, j'avais indiqué que l'ajout de cette disposition ne me paraissait pas incohérent avec l'esprit et la lettre du projet de loi si nous voulions resserrer les mailles du filet et être plus efficaces encore. J'ai repris cette idée des députés à mon compte en proposant que le débat au Sénat soit l'occasion de la mettre en œuvre. Je forme donc le vœu que le débat souhaité sur ce sujet par de nombreux parlementaires soit possible, afin que nous puissions compléter le projet de loi.

La troisième mesure du présent texte concerne la régulation que nous souhaitons mettre en place sur internet.

La semaine dernière, plusieurs de mes collègues ministres de l'intérieur de l'Union européenne et moi-même avons rencontré à Luxembourg les responsables des grandes plateformes internet que sont Google, Twitter, Facebook et Microsoft. Nous avons débattu avec eux du rôle que jouent ces hébergeurs, ces éditeurs, bien malgré eux, dans la diffusion de vidéos, d'images, de blogs, de sites qui font l'apologie du terrorisme, voire le provoquent, et qui sont des outils puissants de persuasion en vue de faire basculer nos ressortissants.

À ce propos, ce matin même, une vidéo était diffusée sur Youtube : c'était un véritable appel à commettre des crimes sur notre territoire, émis à partir de la Syrie par un combattant étranger.

Doit-on considérer que ces appels aux crimes, aux meurtres, que cette incitation à la barbarie relèvent de ce que l'on peut dire, de ce que l'on a le droit de dire ou, au contraire, d'un délit qui, en tant que tel, doit être sanctionné ? Si ces appels se produisaient sur un autre espace public, un autre espace de liberté, et non sur la Toile, l'espace numérique, je suis convaincu que tous ceux qui siègent dans cet hémicycle me demanderaient les raisons pour lesquelles je ne fais pas cesser le trouble à l'ordre public, et ils auraient toute légitimité à le faire. Mais dès lors qu'il s'agirait d'internet, il ne serait plus possible de procéder ainsi parce que la prévention du risque et la mesure de police en vue de rétablir ou d'assurer l'ordre public seraient liberticides !

Les opérateurs internet nous ont indiqué qu'eux-mêmes procédaient à cette régulation, au retrait d'un certain nombre de vidéos, de sites, de blogs, et qu'ils n'étaient pas choqués que l'État propose d'alerter sur ces sites afin qu'ils puissent encore aller plus loin dans ce travail, même s'ils reconnaissaient que cela pouvait justifier la montée en puissance d'un certain nombre de moyens humains ou de modalités technologiques.

Le dispositif qui vous est proposé, mesdames, messieurs les sénateurs, est précis. Il conduit, sous le contrôle d'une personnalité qualifiée désignée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, à appeler l'attention des éditeurs et des hébergeurs sur le risque qui s'attache à la diffusion d'un certain nombre de messages, à leur demander de bien vouloir les retirer, à leur laisser vingt-quatre heures pour le faire d'eux-mêmes – ce qui n'est pas choquant, puisqu'ils le font déjà –, et si, au bout de vingt-quatre heures, rien n'est fait, à procéder au blocage du site.

Ce blocage peut requérir des modalités techniques et technologiques différentes, plus ou moins intrusives. J'ai précisé à l'Assemblée nationale quelles étaient les modalités possibles et indiqué que le Gouvernement ferait le choix des dispositifs les moins intrusifs. En effet, au travers de ces dispositions, nous souhaitons appeler l'attention des éditeurs et des hébergeurs, et non mettre en place des dispositifs attentatoires aux libertés publiques.

C'est la raison pour laquelle nous avons, une fois de plus, pris des précautions, d'abord le contrôle par la personnalité qualifiée dont je viens de parler, mais également la possibilité pour le juge d'être saisi en référé de cette décision de blocage et de se prononcer dans des délais rapides sur son opportunité.

Un certain nombre d'entre vous ont souhaité, lors des travaux qui ont eu lieu en commission des lois, allonger la durée que nous donnons aux éditeurs et hébergeurs pour procéder au retrait en la passant de vingt-quatre à quarante-huit heures.

Je comprends parfaitement l'esprit de cette proposition, puisqu'il s'agit de ne mettre en œuvre le blocage que s'il est vraiment nécessaire, après avoir laissé le temps aux éditeurs et aux hébergeurs de se retourner. Mais j'y vois une difficulté technique : quarante-huit heures est un délai suffisant pour dupliquer des sites et pour en assurer le transfert. Je ne voudrais pas que nous entrions dans une chaîne infinie de création de sites miroirs qui justifierait de notre part une litanie de mesures de blocage dans une sorte de cercle vicieux sans fin. Je propose donc que notre débat soit l'occasion d'aller au fond de la réflexion engagée par le Sénat dans un dialogue ouvert avec le Gouvernement, afin de s'assurer que la mesure que nous arrêterons sera bien la bonne.

La quatrième mesure que nous prenons est la création d'une infraction d'entreprise individuelle terroriste.

Cette mesure se justifie pour une raison : l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, qui existe depuis 1986, ne couvre pas à elle seule – les juges antiterroristes nous l'ont dit à plusieurs reprises à l'occasion de nos rencontres – la totalité des cas de figure impliquant des personnes en situation de commettre des actes criminels.

En effet, nombre de ces personnes s'auto-radicalisent. Comme je l'ai souligné tout à l'heure, certains de nos concitoyens particulièrement vulnérables basculent dans la fréquentation exclusive d'internet et s'y livrent seuls. C'est pourquoi les juges ont souhaité pouvoir disposer d'une nouvelle incrimination au plan pénal, et c'est celle de l'entreprise individuelle terroriste.

Bien entendu, cette incrimination pénale doit être très précisément définie dans la loi. Là aussi, contrairement à ce que j'ai entendu, il ne suffit pas de fréquenter des sites internet djihadistes pour se voir incriminer de participation à une entreprise individuelle terroriste ou même être soupçonné de vouloir participer à une telle entreprise. Il faut aussi détenir des armes ou avoir fabriqué des explosifs en vue de commettre un attentat. Sous l'effet cumulatif et articulé de ces éléments objectifs, l'on peut alors relever de cette incrimination.

Je tiens à apporter ces précisions, car certains, en présentant de façon biaisée les mesures que contient ce texte, voudraient faire accroire qu'il remet en cause un certain nombre de libertés. Ainsi, il m'est arrivé d'entendre que l'entreprise individuelle terroriste reposait sur un seul critère qui, dès lors qu'il était constaté, justifiait l'incrimination. C'est faux ! Des critères cumulatifs devront être réunis pour que l'incrimination pénale soit possible.

Cinquième mesure prévue dans ce texte, des techniques nouvelles sont mises à disposition des services pour leur permettre d'être plus efficaces encore au cours des enquêtes qu'ils conduisent.

Nous leur donnons ainsi la possibilité de perquisitionner des « clouds » ou d'intervenir sur les forums sous pseudonyme. C'est la raison pour laquelle nous demandons une augmentation de la durée de conservation des interceptions de sécurité de dix à trente jours. En effet, un certain nombre

d'interceptions visent des personnes parlant des langues étrangères rares et nécessitent donc un processus de traduction qui peut prendre du temps.

Comme nous n'avons pas voulu que cette possibilité nouvelle donnée aux services ne soit assortie d'aucun contrôle, nous avons proposé que la CNCIS, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, puisse, en contrepartie de cet allongement, disposer de pouvoirs de contrôle accrus. L'idée est toujours la même : de même que, lorsque des mesures de police sont prises, elles doivent se faire sous le contrôle du juge, de même, les nouveaux moyens donnés aux services justifient un renforcement des pouvoirs de contrôle de la CNCIS.

Nous tenons à ce que cet équilibre soit scrupuleusement respecté. En effet, il est dans l'esprit de la loi et dans la volonté du Gouvernement d'apporter la démonstration que rien de ce que nous engageons contre le terrorisme ne se fera au détriment des libertés individuelles et collectives. Car, si tel était le cas, nous consacrerions alors l'une des premières victoires du terrorisme sur la démocratie, lequel entend partout faire reculer les libertés pour que partout s'installe la terreur. Nous souhaitons, pour notre part, que les libertés jamais ne reculent, que nulle part la terreur ne s'installe. Nous entendons donc combattre les terroristes sur notre propre terrain, celui des valeurs de la démocratie, celui des règles et principes généraux du droit qui fondent notre architecture constitutionnelle.

Voilà ce que je voulais dire dès à présent sur le texte du projet de loi. Je n'ai pas tout évoqué, mais j'ai parlé de l'essentiel, et le reste sera abordé au cours de nos débats.

Je voudrais conclure en évoquant d'abord l'organisation de nos services, ensuite nos actions au plan européen.

Sur l'organisation de nos services, j'étais ce matin devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale et la semaine dernière devant la commission des affaires étrangères, lesquelles s'interrogeaient sur la capacité de nos services à faire face à la situation, et par « capacité », il fallait entendre les effectifs, les moyens, les organisations.

La Direction générale de la sécurité intérieure, la DGSI, qui ici est en première ligne, a connu une évolution dans son organisation.

Je rappelle que la DGSI, quand elle était encore la DCRI, a perdu 150 effectifs sur la période 2007-2012, que ses budgets ont été états et que le Président de la République et le Premier ministre, conscients de la situation, ont souhaité qu'elle soit dotée des moyens dont elle a besoin pour faire face à la réalité de la situation nouvelle que nous rencontrons.

Cela se traduit concrètement par la création de 436 emplois au sein de la DGSI – 127 ont déjà été recrutés depuis le début de l'année 2014 – et par une augmentation de 12 millions d'euros par an jusqu'à la fin de la période triennale, c'est-à-dire jusqu'en 2017, des crédits dits « hors titre 2 », c'est-à-dire les crédits de fonctionnement dont disposent ces services pour remplir leur mission dans un contexte difficile.

Cette augmentation annuelle du budget de 12 millions d'euros permettra de faire le bond technologique nécessaire pour rendre les services plus performants. Quant aux emplois supplémentaires, ils permettront d'aider ces services à accomplir leur mission, dans un contexte où 50 % des effectifs sont concentrés aujourd'hui sur la lutte antiterroriste.

Néanmoins, cela ne suffit pas. Certaines affaires de terrorisme intervenues depuis les années 2010 ont montré que le fonctionnement de nos services, « en tuyaux d'orgue », c'est-à-dire vertical, sans qu'il y ait nécessairement de communication entre eux, n'était pas la meilleure manière d'échanger de l'information et d'assurer l'efficacité de l'intervention commune pour prévenir et lutter contre le terrorisme.

Les réunions qui se tiennent autour des préfets, avec les clauses de confidentialité qui s'y attachent, les réunions hebdomadaires de tous les services qui dépendent du ministère de l'intérieur autour de l'UCLAT, l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, les échanges d'informations entre ces services autour du ministre de l'intérieur à l'occasion des réunions d'état-major hebdomadaires, tout cela permet d'assurer la circulation de l'information.

Le pilotage très fin de l'action de nos services face à une réalité nouvelle et mouvante garantit, par-delà la loi, par-delà la prévention et les moyens budgétaires alloués, une bonne coordination du fonctionnement de l'administration sur ces sujets.

En matière de terrorisme, mesdames, messieurs les sénateurs, si zéro précaution, c'est 100 % de risque, 100 % de précaution ne signifie pas un risque zéro ! C'est la raison pour laquelle il faut, sans rien cacher à nos compatriotes, leur dire la vérité sur la réalité.

La menace est réelle et sérieuse, et nous nous organisons pour y faire face. Nous le faisons en préservant toujours l'équilibre entre la nécessaire protection des Français et la non moins nécessaire protection des libertés publiques. Mais tout ce que nous faisons en France pour atteindre cet objectif serait inefficace si nous ne faisons pas coopérer nos services avec ceux d'autres pays et si nous ne renforçons pas la dimension européenne de nos actions. Ce qui m'amène à mon second point.

Mesdames, messieurs les sénateurs, sur la question de la lutte contre le terrorisme, l'Europe n'est pas le problème, elle est la solution. Qu'advierait-il si la France ne disposait pas du Système d'information Schengen, qui est un fichier partagé par l'ensemble des pays de l'Union européenne en raison de la circulation de leurs ressortissants sur tout l'espace européen ? Je rappelle que les combattants étrangers en provenance de Syrie traversent l'Union européenne et ses frontières en tous points...

Nous avons vu au travers d'exemples souvent médiatisés que certains mineurs ou certaines familles qui quittent la France pour aller s'engager dans des opérations terroristes ne partent pas des aéroports français, mais plutôt d'aéroports européens, en vue d'échapper à la vigilance des forces de sécurité françaises.

Si nous n'avons pas un dispositif partagé par les pays de l'Union européenne qui permette à tout aéroport européen d'avoir un signalement « combattant étranger » dans le fichier SIS ou le fichier des personnes recherchées inclus dans le SIS, alors, la France est aveugle !

C'est la raison pour laquelle, au mois de juin dernier, j'ai demandé, avec mon homologue belge, à l'Union européenne que l'on insère un signalement spécifique « combattant étranger » dans le Système d'information Schengen. C'est la raison pour laquelle aussi nous avons souhaité que soit mis en place à l'échelle européenne un *passenger name record*, un PNR européen, c'est-à-dire un système d'enregistrement des passagers permettant de connaître précisément les



personnes dangereuses impliquées dans des opérations terroristes qui transitent par des aéroports européens. L'échange d'informations doit permettre à tous les services de l'Union européenne de neutraliser ces personnes de façon efficace et ainsi de prémunir les peuples d'Europe contre ce risque terroriste.

Le Conseil Justice et affaires intérieures qui s'est tenu jeudi dernier à Luxembourg a fait de ces propositions belges et françaises ses conclusions. C'est donc un projet significatif. Nous avons décidé, avec tous les ministres de l'intérieur mobilisés sur ce sujet – et nous réunirons le G6 à Paris le 6 novembre prochain –, d'avoir une démarche conjointe devant la commission Libertés du Parlement européen, afin de sensibiliser celle-ci à la nécessité de mettre en place ce PNR. Cette démarche pourrait d'ailleurs être assortie de progrès sur la directive « protection des données », car, là aussi, un équilibre doit être trouvé.

Je suis absolument convaincu que nous pouvons également, dans le cadre du code Schengen actuel, mettre en place dans nos aéroports, y compris à destination de ceux de nos ressortissants qui sont en partance pour un certain nombre de pays, des mesures particulières de contrôle qui renforceraient la sécurité. Nous réfléchissons, notamment avec nos homologues allemands, à une démarche qui pourrait permettre de progresser rapidement en ces matières.

Mesdames, messieurs les sénateurs, voilà le sujet qui se présente à nous. Il a sa part de complexité, et sa part d'émotions, aussi. Il nous engage collectivement pour assurer la protection des Français et préserver les libertés auxquelles tous ici nous tenons viscéralement.

Comme devant l'Assemblée nationale, je forme ici le vœu, compte tenu de la gravité de ce risque et de la réalité de la menace, que la représentation nationale puisse témoigner de son unité autour des objectifs de cette loi. L'unité est un vecteur de force dans les démocraties, lorsque celles-ci sont attaquées au cœur de leurs valeurs par des groupes dont la barbarie témoigne de la volonté de remettre en cause tout ce à quoi nous tenons.

Face à cette barbarie terrible, abjecte, immonde, dont on voit à quel point elle diffuse partout où elle agit des souffrances et des tragédies funestes, nous devons faire montre d'unité et trouver notre force dans cette unité. Nous devons faire en sorte qu'à la faveur de ces débats nous matérialisions cette unité, ce qui suppose, au-delà de l'écoute mutuelle, responsabilité et volonté. Mais la responsabilité, la volonté et l'unité ne sont-elles pas souvent les attributs du Sénat? (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, rapporteur.

**M. Alain Richard,** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce n'est jamais dans l'indifférence que l'on aborde un sujet tel que celui qui nous réunit aujourd'hui. Je me réjouis d'autant plus que le Sénat débattre et conclue sur ce projet de loi dans un climat de tranquillité et de responsabilité. Le débat qui s'est déroulé en commission a témoigné de ce sentiment partagé.

La France dispose d'un dispositif juridique déjà complet et adapté pour lutter contre le terrorisme, un dispositif construit par étapes, au fur et à mesure des différentes crises que nous-mêmes ou nos voisins et alliés avons affrontées. M. le ministre l'évoquait à l'instant, ce dispositif s'est enrichi et

perfectionné grâce à la coopération internationale et à l'échange entre démocraties sur les méthodes d'action légales qui étaient les plus fructueuses et les plus efficaces.

Arrêtons-nous un instant sur les résultats appréciables que ce dispositif nous a permis d'obtenir. Bien évidemment, cela ne se lisait pas dans la presse, et c'est préférable, mais nous sommes nombreux ici à savoir que nos services ont pu, et à de multiples reprises, démanteler des entreprises terroristes de plus ou moins grande portée et de plus ou moins grande efficacité.

Bien entendu, comme M. le ministre le disait dans son propos liminaire, pas plus que la perfection, l'assurance tous risques face à ces menées n'existe. Néanmoins, il serait fâcheux, lors d'un débat comme celui que nous avons aujourd'hui, de ne pas rendre hommage à la conscience professionnelle, au courage et à la persévérance des hommes et des femmes qui travaillent au sein de services dont la mission est d'enquêter et de lutter contre les menées terroristes, oui, il serait fâcheux de ne pas saluer leur action et de ne pas apprécier tout ce qu'ils nous ont permis d'éviter.

Notre dispositif légal a donc évolué, il a été perfectionné à plusieurs reprises. Aujourd'hui, nous sommes devant une nouvelle étape de cette évolution, et ce pour une raison qui, je crois, est partagée par tous ici : il s'agit de faire face à des formes, elles-mêmes évolutives, d'entrée dans l'action terroriste d'individus ou de petits groupes.

Nous l'évoquerons de nouveau lors de la discussion des articles, nous voyons bien que la question centrale à laquelle cherche à répondre ce projet de loi en ses diverses dispositions, c'est ce mécanisme d'endoctrinement puis d'enrôlement de personnalités vulnérables, souvent isolées socialement, qui entrent par persuasion dans un refus de notre société et de ses valeurs, dans une fascination pour une violence prétendument rédemptrice venant donner un sens à un besoin d'engagement qu'elles n'ont pu satisfaire.

Cette forme d'accès au terrorisme, bien plus dispersée et bien plus souterraine, qui ne se manifeste pas par des réseaux dont on sache observer les mouvements et les échanges, méritait qu'un pas supplémentaire soit franchi dans le perfectionnement de notre dispositif de prévention et de répression pénale.

On entendra peut-être l'un ou l'autre de nos collègues évoquer, à l'occasion de ce débat, un « texte de circonstance ». Pour ma part, il m'apparaît qu'il n'est pas possible, dans une démocratie, même quand les services font leur travail méthodiquement et consciencieusement, de parvenir en une seule fois à un dispositif achevé et répondant à tous les risques – cela est vrai chez tous nos voisins, dans toutes les démocraties avec lesquelles nous coopérons. Nous sommes donc contraints d'évoluer avec la menace.

Plutôt donc que de parler de « texte de circonstance », mes chers collègues, rappelons-nous que l'appel au meurtre ou au combat sur internet n'a rien d'un phénomène nouveau que nous découvririons depuis quelques mois ! Ces faits étaient déjà connus, et des actions ayant malheureusement atteint leur but – je pense notamment aux événements du début du printemps 2012 à Toulouse – avaient, d'ailleurs, conduit la majorité politique précédente à déposer, dès avant la fin du dernier quinquennat, un projet de loi ayant, pour partie, les mêmes objectifs que le présent texte.

La démarche dans laquelle nous nous inscrivons – celle d'une démocratie qui perfectionne son système de droit de façon graduelle et réfléchie – me paraît donc logique et cohérente.

En réalité, le projet de loi dont nous allons débattre aura des effets limités, mais concrets. Pour aller à l'essentiel, il définit un nouveau délit, celui de l'entreprise individuelle de terrorisme, que Jean-Jacques Hysté décrira mieux que je ne saurais le faire. Il fait naître deux procédures préventives : la procédure d'interdiction de sortie du territoire et celle de suspension ou de suppression des contenus de provocation au terrorisme sur internet. Enfin – j'évoquerai plus brièvement ces points précis –, il apporte plusieurs perfectionnements à des procédures pénales destinées à la lutte contre le terrorisme, de manière à améliorer leur efficacité.

Je reviens sur les deux procédures administratives ici créées.

Pour ce qui concerne, première mesure administrative nouvelle, l'interdiction de sortie du territoire, je serai très bref. Il s'agit d'une mesure temporaire, motivée et contrôlée par le juge.

La mesure est temporaire, car elle n'est prise que pour une durée de six mois et, si elle peut être renouvelée, elle ne peut, au total, excéder une certaine durée. Elle est motivée, car le dossier sur la base duquel elle est prise doit suffisamment établir la dangerosité du comportement de la personne concernée, donc sa connexion avec des groupements ou des mouvances terroristes, de manière que le juge puisse, en cas de recours, confirmer que la mesure était bien justifiée.

Au regard des réflexions qui se sont justement fait jour sur l'équilibre de ce dispositif, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'ici même, en commission, je veux souligner que nous avons encadré la possibilité d'intervention du juge dans un délai réduit. En outre, en cas d'urgence, si la personne concernée projette un déplacement prochain, on entre dans le cadre du référé-liberté, et c'est alors au juge du référé de prendre, en quelques heures, une décision.

Le Gouvernement nous a confirmé quel était l'usage en matière d'expulsion, où cette procédure existe déjà : l'ensemble du dossier et les renseignements recueillis par les services pour motiver la décision sont soumis au juge et, par conséquent, au défenseur de la personne.

Certes, l'interdiction de sortie du territoire n'est pas un outil parfait. D'ailleurs, à la fin des travaux de la commission, le Gouvernement nous a présenté des dispositifs permettant d'éviter que la mesure ne soit tournée. Néanmoins, celle-ci présentera une utilité indiscutable pour contrer le phénomène des « nouveaux enrôlés », qui se développe rapidement, non seulement en France, mais aussi chez beaucoup de nos voisins et amis européens – le ministre a évoqué ce point avec précision tout à l'heure. Au reste, cette mesure utile sera complétée par la coopération internationale.

Dans le même esprit, l'interdiction de sortie pourra être complétée par une interdiction de transport adressée aux transporteurs ainsi que par une interdiction administrative d'entrer en contact avec d'autres personnes prises à l'encontre de personnes assignées à résidence sur une base terroriste, de manière à couper le circuit de l'embrigadement.

Pour ce qui concerne la seconde mesure administrative nouvelle, la suppression des messages terroristes sur internet, autrement dit de toute expression d'encouragement ou de soutien à l'embrigadement des internautes, je veux souligner qu'elle est graduée. C'est ce qui fonde le débat

sur le délai opportun – vingt-quatre ou quarante-huit heures –, dont M. le ministre vient d'expliquer très clairement les termes.

En effet, le dispositif prévu fait d'abord appel à l'esprit de responsabilité des hébergeurs, des professionnels du net. Les grands gestionnaires de réseaux savent très bien qu'il est à la fois de leur mission citoyenne et de leur intérêt économique de ne pas laisser « proliférer » ces messages de soutien au terrorisme ; le témoignage qu'évoquait le ministre à l'instant et les contacts que nous avons eus nous-mêmes le montrent bien.

Nous sommes donc convaincus que, dans bien des cas, la mise en demeure de l'hébergeur – plus que de l'éditeur – aura pour conséquence le retrait spontané du contenu.

À cet égard, il nous semble que la durée de quarante-huit heures permettra d'aboutir plus souvent à des retraits effectifs, notamment en cas de désaccord entre l'hébergeur favorable au retrait et l'éditeur, qui, évidemment, cherchera à s'y opposer. Le Sénat tranchera.

Mais en outre, si l'on veut que le retrait décidé à l'amiable et de manière responsable soit effectif, il faut probablement qu'une procédure de contrainte soit également prévue pour que, à défaut, le message puisse faire l'objet d'une suppression administrative.

Ce blocage est entouré de précautions toutes particulières puisque, à la suite d'une avancée importante votée par l'Assemblée nationale, on fait intervenir, dans la procédure administrative, une personnalité qualifiée issue de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL. À la réflexion, nous nous sommes convaincus que la CNIL est bien l'instance la plus légitime, la mieux préparée à mener cette action. Là encore, la décision sera sanctionnée par le juge.

Bien sûr, d'aucuns nous feront observer, non sans ironie, qu'un tel blocage administratif n'est pas efficace. Que la mesure ne soit pas efficace à 100 %, nous l'envisageons tous ! Mais si, en matière de sécurité, nous devons attendre le dispositif efficace à 100 % pour agir, nous resterions largement inoccupés...

Il est bien évident que les réseaux ou les propagateurs de messages les plus organisés et les plus déterminés arriveront à contourner le blocage. Le vieux principe de Pareto des 80-20 trouvera ici aussi à s'appliquer. Cela étant, si, avec cette mesure, nous parvenons à éliminer une partie importante des messages répétitifs sur internet, le risque que des jeunes perdus et des personnalités un peu ébranlées ne soient attirés dans le circuit de la persuasion, puis de l'embrigadement sera réduit très substantiellement.

Gardons-nous donc de caricaturer le débat ou de le réduire à un tout ou rien qui nous condamnerait à l'inaction. J'y insiste, la procédure introduite aura une efficacité et permettra de limiter l'embrigadement.

Outre les deux procédures administratives créées, plusieurs procédures pénales spécialisées seront améliorées ou durcies.

Ainsi, on étend la compétence des juridictions spécialisées siégeant à Paris. On applique les procédures propres au terrorisme à la diffusion de messages de provocation au terrorisme, de manière à pouvoir « remonter » les réseaux. On accroît le droit des juges, ou des policiers travaillant sous leurs ordres, d'accéder aux données et aux communications électroniques.

Enfin, sur le cas particulier de la conservation des écoutes pendant une durée allongée, mesure que le Gouvernement défend, nous proposons une solution de compromis.

Pour terminer, et en encourageant le Sénat à approuver l'ensemble de ce projet de loi avec les quelques modifications que nous proposons, généralement en convergence avec l'Assemblée nationale, dans un souci de perfectionnement, je veux dire que tout a été fait pour que les mesures tendant à accroître l'efficacité de la lutte antiterroriste soient entièrement assorties de garanties pour les droits individuels, auxquels nous tenons tous.

Le Gouvernement a deux premières réussites à son actif. Premièrement, il a convaincu une large majorité, d'abord à l'Assemblée nationale, puis parmi les membres de notre commission. Deuxièmement – je termine par où j'ai commencé –, il a réussi à faire en sorte qu'un nouveau pas en matière d'efficacité de la lutte contre le terrorisme par les moyens légaux soit franchi dans un climat serein et de compréhension.

Que l'on soit aujourd'hui capable de faire évoluer et d'améliorer, chemin faisant, le dispositif français de sécurité contre le terrorisme sans que cela soulève des débats passionnés est un signe de maturité et de solidité des fondamentaux de notre société et de notre vie collective. Je crois que nous pouvons tous nous en féliciter! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur plusieurs travées du RDSE, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme cela a été rappelé à l'instant par M. le ministre, puis par Alain Richard, ce projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme fait suite à plusieurs autres textes, d'ailleurs toujours votés sur la base d'un consensus général au Parlement. Il est vrai que la lutte contre le terrorisme est toujours à recommencer...

Bien entendu, nous devons améliorer les dispositifs, mais tout en étant extrêmement soucieux du respect des libertés publiques. Je rappelle que certains pays, confrontés à des actes de terrorisme horribles, ne se sont pas trop embarrassés du respect de ces libertés, et l'on sait tous les abus qui ont pu être commis au nom de la lutte contre le terrorisme. Si la société doit se doter des dispositifs nécessaires à sa sécurité, elle doit donc aussi veiller à ce que chacun puisse se défendre et se prémunir contre d'éventuels abus.

Alain Richard a exposé la partie préventive du texte. Au cours de nos lointaines études de droit, nous avons appris la distinction entre la police administrative et la police judiciaire. Je rappelle que les mesures préventives relèvent de l'administration et qu'il existe, pour les contrôler, des juridictions, non moins soucieuses des libertés publiques que leurs homologues de l'ordre judiciaire: les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État.

Certains ont tendance à l'oublier et voudraient que la justice judiciaire s'occupe de tout. Mais le rôle de la justice judiciaire, c'est de réprimer! Et, si l'on commence à tout mélanger, à faire intervenir le juge judiciaire dans les affaires de police administrative, on détruira en partie un édifice auquel beaucoup d'entre nous sont attachés.

Voyez que je fais l'éloge des juridictions administratives, comme cela m'arrive de temps en temps. (*Exclamations amusées.*) M. Mézard, qui appelle de ses vœux un seul ordre de juridiction, ne semble pas convaincu...

**M. Michel Mercier.** Il attend le prochain texte! (*Rires*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La formule existe dans d'autres pays, mais ce n'est pas celle que la France a retenue.

Monsieur le ministre, vous l'avez rappelé, le terrorisme a évolué. Il y a dix ans, nous n'envisagions pas véritablement le terrorisme individuel, tel qu'il s'est manifesté récemment encore en France ou au Royaume-Uni.

Si les outils juridiques dont disposent les enquêteurs et la justice, notamment l'incrimination d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte terroriste, étaient encore suffisants il y a peu, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les magistrats antiterroristes que nous avons entendus – ils sont remarquables – n'ont pas à leur disposition les bons outils pour réprimer les terroristes autoradicalisés, le droit actuel les exposant, en outre, à des risques en matière de procédure. Il en va de même pour l'utilisation d'internet à des fins d'apologie et de provocation au terrorisme: le changement de technologie conduit à un véritable changement dans la nature même et la portée de ces infractions.

Le projet de loi tente d'adapter le droit à cette nouvelle donne. Je vous présenterai plus particulièrement les mesures de droit pénal et de procédure pénale qui visent à adapter la répression aux formes actuelles de terrorisme, en particulier à l'utilisation d'internet et à l'autoradicalisation.

L'article 3, que nous vous proposons d'adopter, ne pose pas de problème particulier, puisqu'il s'agit d'inclure les infractions relatives aux produits explosifs dans la liste des infractions pouvant recevoir la qualification de « terroristes ».

L'article 4 est important dans la mesure où il transfère les délits de provocation à la commission d'actes terroristes et d'apologie du terrorisme de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse vers le code pénal.

En effet, selon le Gouvernement – marquant, en cela, une belle continuité avec les précédents gouvernements, monsieur Mercier! (*M. Henri de Raincourt approuve.*) –, ces actes constitueraient non plus essentiellement un abus de la liberté d'expression, mais plutôt un maillon dans la chaîne des activités des groupes terroristes, en particulier sur internet. C'est ce que l'on a quelquefois qualifié de « djihad médiatique ».

Cette disposition permettrait de poursuivre l'apologie et la provocation au terrorisme en dehors du régime procédural contraignant, car protecteur de la liberté d'expression, de la loi du 29 juillet 1881.

Dès lors que ces délits seraient transférés dans le code pénal, les techniques spéciales d'enquête applicables à la criminalité organisée, comme l'infiltration, la sonorisation, la captation de données informatiques, notamment, pourraient être mises en œuvre. Sans compter, bien entendu, la garde à vue de quatre-vingt-seize heures...

Toutefois, le texte proposé par le Gouvernement présente plusieurs inconvénients.

D'abord, il va créer un précédent de sorte que la loi de 1881 risque d'être progressivement vidée de son contenu. Je vous rappelle que l'apologie de crime contre l'humanité et la provocation à la discrimination raciste, notamment, figurent

dans la loi de 1881. Mais cela n'empêche pas que ce soient des délits, ne mélangeons pas les choses ; il s'agit plus d'une question de procédure que d'une question de fond.

Ensuite, tous les faits d'apologie et de provocation seraient concernés, y compris un simple message par lequel l'auteur exprimerait son accord avec le djihad, ce qui paraît tout de même disproportionné. Sans parler de l'inévitable encombrement des juridictions spécialisées, qui ont déjà fort à faire.

Enfin, monsieur le ministre, votre projet de loi a été complexifié par l'Assemblée nationale. Les modifications apportées par nos collègues députés rendent le dispositif particulièrement complexe, avec une procédure à géométrie variable en fonction de la nature de l'infraction, apologie ou provocation. Or ces notions sont proches. Cela ne me paraît pas de bonne méthode en matière de droit pénal et de procédure pénale.

Dès lors, la commission a décidé de ne transférer dans le code pénal que les faits commis par la voie d'internet. Les autres faits d'apologie et de provocation au terrorisme resteraient traités dans le cadre de la loi de 1881.

Il s'agit surtout d'appréhender des animateurs de sites internet djihadistes. Comme les juges d'instruction nous l'ont fort bien expliqué, ce sont en effet des réseaux extrêmement organisés et financés par des spécialistes.

De plus, internet a des spécificités qui justifient ce traitement particulier : interactivité, persistance des messages, possibilité d'organisation, etc.

Nous pouvons également nous référer au rapport récent et très approfondi du procureur général Marc Robert, souvent cité, intitulé *Protéger les internautes, rapport sur la cybercriminalité*, qui a inspiré plusieurs dispositions du projet de loi. Son auteur nous a indiqué que la loi sur la presse n'était plus adaptée à internet, et a préconisé de manière générale de faire sortir internet de la loi de 1881 pour le faire entrer dans le code pénal. C'est une question intéressante à laquelle nous devons réfléchir.

La création d'une infraction relative à l'entreprise individuelle de préparation d'un acte terroriste à l'article 5 est l'un des apports majeurs du projet de loi.

L'association de malfaiteurs ne permet pas toujours d'appréhender l'autoradicalisation. Nous pourrions citer plusieurs exemples qui ne font pas apparaître d'association de malfaiteurs. D'où cette nouvelle incrimination d'actes préparatoires effectués de manière solitaire.

Telle que renforcée par les députés, la rédaction prévoit trois conditions : une volonté terroriste, le fait de rechercher ou de se procurer des substances dangereuses et un autre fait matériel tel que recueillir des renseignements sur une personne, s'entraîner au maniement des armes, consulter habituellement des sites djihadistes, etc.

Compte tenu de ces précisions, la commission a approuvé la création de ce nouveau délit. Toutefois, elle a ajouté les préparatifs logistiques, tels que la location d'un box ou de véhicules, à la liste des éléments alternatifs contribuant à la constitution de l'infraction.

Par ailleurs, monsieur le ministre, nous avons supprimé la mention de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, source de confusion. C'est bien une nouvelle infraction terroriste devant figurer au titre II du livre IV du code pénal consacré aux actes de terrorisme que nous nous efforçons ici de créer, et non une incrimination qui mêlerait des

éléments de terrorisme et de crime contre l'humanité ou de crime de guerre. Tous les juges que nous avons entendus ont d'ailleurs souligné cette bizarrerie introduite dans le projet de loi.

Les articles 7 et 7 *bis* prévoient l'extension de la compétence concurrente de la juridiction de Paris en matière de terrorisme. Ce sont des dispositions extrêmement importantes pour l'efficacité de nombreuses procédures.

Ainsi, l'article 7 *bis*, ajouté par les députés, permettra à la Cour d'appel de Paris de se saisir de l'examen des demandes d'exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition lorsqu'elles concernent des auteurs d'actes de terrorisme.

Il s'agit de tirer profit de l'expertise particulière et reconnue de la juridiction parisienne dans le suivi judiciaire des auteurs d'actes de terrorisme. En l'état actuel, il lui est impossible de se saisir. Ainsi, une récente demande d'exécution d'un mandat d'arrêt européen émis par la Belgique a été examinée par le parquet de Versailles, territorialement compétent mais non spécialisé, et non par le pôle antiterroriste. Il s'agit de lui offrir cette possibilité, dans le cadre de la compétence concurrente.

D'autres dispositions concernent des aspects plus ponctuels de notre législation. Vous avez défendu l'article 15, monsieur le ministre. Mon corapporteur n'a pas évoqué cet article, mais nous aurons l'occasion d'en reparler ultérieurement. Je ne résiste pas à la tentation de noter la belle continuité qui existe en la matière, de la part des gouvernements comme de la part des ministères...

**M. Henri de Raincourt.** Tant mieux : c'est rassurant ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Tout à fait ! J'ajoute que la continuité de l'État en la matière se traduit également au Parlement. Eh oui, le Parlement fait également partie des continuités nécessaires ! (*Nouveaux sourires.*)

Monsieur le ministre, le projet de loi que vous nous présentez est un texte important, que nous avons tous été soucieux d'améliorer, en vérifiant qu'il ne posait de problème ni d'ordre constitutionnel ni en matière de libertés publiques. Comme l'a dit Alain Richard, nous souhaitons surtout soutenir les services - services de renseignement, services de police judiciaire, notamment - qui, confrontés à des conditions de travail extrêmement difficiles, verront leurs efforts se poursuivre certainement au-delà de un ou deux ans.

Par le passé, il nous est déjà arrivé de prendre des mesures provisoires pour lutter contre le terrorisme mais qui ont dû être pérennisées. Le terrorisme, rappelons-le, vise tout de même à détruire nos démocraties ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

5

## SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE DU PORTUGAL

**M. le président.** Mes chers collègues, je suis très heureux de saluer en votre nom la présence, dans notre tribune d'honneur, d'une délégation de l'Assemblée de la République portugaise conduite par M. Carlos Alberto Gonçalves, député

et président du groupe parlementaire d'amitié Portugal-France. (*Mmes et MM. les sénateurs, ainsi que M. le ministre de l'intérieur, se lèvent.*)

La délégation est accompagnée par notre collègue du groupe sénatorial d'amitié France-Portugal Alain Néri.

Cette délégation s'intéresse particulièrement aux relations économiques et culturelles entre nos deux pays. Elle se rendra demain et après-demain à Clermont-Ferrand et dans le Puy-de-Dôme, où elle rencontrera la nombreuse et vivante communauté portugaise. (*On s'en réjouit sur certaines travées du groupe socialiste.*)

La France et le Portugal entretiennent en effet, et depuis des siècles, des relations politiques, économiques, humaines, culturelles, très étroites et très denses.

L'appartenance commune à l'Union européenne et une vision partagée des défis du monde d'aujourd'hui ont encore renforcé cette proximité. Formons le vœu que votre visite contribue à rendre nos liens encore plus intenses et résolument tournés vers l'avenir.

Nous vous souhaitons la plus cordiale bienvenue au Sénat ! (*Applaudissements.*)

6

## NOMINATION DES MEMBRES D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

**M. le président.** Mes chers collègues, je rappelle que les groupes ont présenté leurs candidatures pour la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées, et je proclame Mmes Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Michel Boutant, Pierre Charon, François Noël Buffet, Philippe Esnol, Michel Forissier, Jean-Paul Fournier, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Philippe Kaltenbach, Mme Bariza Khiari, MM. Jean-Yves Leconte, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, François Pillet, Claude Raynal, André Reichardt et Jean-Pierre Sueur, membres de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe.

7

## LUTTE CONTRE LE TERRORISME

### Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** Nous reprenons l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, il me semble que nul ici ne peut contester la nécessité absolue de

lutter contre les actes ou les menaces terroristes qui mettent en péril la sécurité de tous, provoquent la peur et le rejet de l'autre et, en ce sens, sapent les fondements de notre République et de notre démocratie. Permettez-moi, en cet instant, d'avoir une pensée particulière pour la famille et pour les proches d'Hervé Gourdel.

Chaque élu du groupe communiste républicain et citoyen condamne avec la plus grande fermeté, croyez-le, toute atteinte à la République et tout crime commis au nom de je ne sais quelle idéologie, qui sont effectivement autant d'actes barbares et cruels. Face à cela, c'est toute la société qui doit faire bloc.

Toutefois, je déplore que l'examen de ce projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme soit, lui aussi, marqué du sceau de l'urgence. En effet, comme toutes les lois antiterroristes votées en France depuis de très nombreuses années, ce projet de loi est soumis au Parlement en procédure accélérée, toujours au mépris du débat démocratique.

**M. Jacques Mézard.** Très bien !

**Mme Éliane Assassi.** Par ailleurs, ce texte intervient dix-huit mois seulement après le précédent en la matière. La majorité gouvernementale a, en décembre 2012, présenté un projet de loi visant à durcir l'arsenal répressif pénal et administratif.

Faut-il recommencer à légiférer, et dans l'urgence, au motif que la menace terroriste aurait à nouveau muté...

**M. Michel Mercier.** Bien sûr !

**Mme Éliane Assassi.** ... ou faut-il prendre le temps de la réflexion afin de déterminer quel type d'actions il est nécessaire d'engager ?

Pour notre part, nous pensons que la réflexion doit être de mise.

Si nous regrettons le recours à la procédure accélérée sur un sujet aussi complexe et, vous l'avez dit, monsieur le ministre, aussi sensible, c'est parce qu'il s'agit d'adopter des mesures par définition attentatoires aux libertés individuelles et souvent dérogoires au droit commun.

N'oublions pas que l'appréhension étatique de la question terroriste met toujours en danger les fondements mêmes de notre démocratie.

À ce titre, l'auteure Colombe Camus, que je citais déjà en 2012, résume parfaitement toute la problématique qui se pose à nous aujourd'hui et qui, par le passé, a rassemblé la gauche et divisé la droite : « Le terrorisme interpelle les capacités de résistance politique et sociétale des démocraties, c'est-à-dire la capacité d'une société dans son ensemble à dépasser les conséquences d'une agression et les effets psychologiques induits par un incident majeur, sans trahir sa liberté et ses droits et sans répercuter politiquement sa détresse. » Elle ajoute : « Le respect des droits humains et des libertés fondamentales n'est pas un luxe réservé aux époques de prospérité ».

Les débats relatifs à la lutte contre le terrorisme ont toujours été l'occasion de soulever la question de l'amplitude des atteintes aux libertés fondamentales acceptables dans une démocratie au nom de la préservation de celle-ci contre la menace terroriste. Déjà en 1978, la Cour européenne des droits de l'homme précisait que « consciente du danger, inhérent à pareille loi de surveillance, de saper, voire de

détruire la démocratie au motif de la défendre, les États ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée appropriée ».

Non, la démocratie n'est pas un acquis : elle se cultive ! La faire vivre demande une vigilance permanente et un travail constant. Les libertés aussi fondamentales que la liberté d'aller et venir ou le respect de la vie privée sont des principes durement acquis et doivent être défendus en toutes circonstances, quelle que soit la conjoncture politique.

La démocratie est un ensemble de libertés et de droits que l'on ne peut démanteler, même dans les moments difficiles, car cet ensemble est le fondement d'une sécurité humaine durable et non un obstacle à celle-ci.

Je ne verse pas dans l'angélisme. Au contraire, c'est bien parce que je ne sous-estime pas les enjeux de ce sujet que je me refuse à céder au « tout sécuritaire ».

Si nous admettons que des circonstances exceptionnelles appellent des mesures exceptionnelles, il faut également admettre que le développement de procédures dérogatoires et d'exception appelle à une vigilance toute particulière.

Les moyens mis en place pour lutter efficacement et avec détermination contre le terrorisme doivent toujours préserver l'équilibre entre les mesures prises et le respect des libertés fondamentales et de l'État de droit.

De manière générale, toute la législation antiterroriste a-t-elle permis de réduire le phénomène ?

La législation antiterroriste a connu un renforcement graduel depuis vingt-cinq ans, et nombre d'experts et de hauts magistrats considèrent aujourd'hui qu'elle est suffisante, ce qui est clairement ressorti, en octobre 2012, des travaux de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. (*M. Michel Mercier le conteste.*)

Je vous l'accorde, la question est complexe. Toutefois, je le répète, ce n'est pas en accroissant notre arsenal législatif en réaction à des actes plus horribles les uns que les autres que nous identifierons les causes réelles du terrorisme.

Le terrorisme et les actes qui l'accompagnent doivent être combattus avec force : je l'ai dit, je le redis et je ne cesserai de le répéter. La question qui se pose est donc celle des moyens à déployer pour l'éradiquer.

À ce titre, permettez-moi de relever que le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui présente certaines lacunes.

Les réseaux terroristes utilisent les rouages de la mondialisation des marchés financiers et sont au fait des technologies de l'information et de la communication. S'attaquer à ces réseaux, c'est se rendre capable de les détecter, de connaître leurs ramifications et leur fonctionnement afin de pouvoir mieux prévenir le risque terroriste.

Il est regrettable que rien, dans ce texte, ne permette de démanteler les réseaux de financement du terrorisme.

**Mme Cécile Cukierman.** Exactement !

**Mme Éliane Assassi.** Rien n'est envisagé en matière politique quant à la prise de mesures de rétorsion contre les États identifiés comme source de financement de ces réseaux.

Réprimer est une chose, prévenir en est une autre. La lutte contre le terrorisme ne sera aboutie que lorsque l'on sera en mesure, autant que faire se peut, d'empêcher le passage à

l'acte. La prévention doit donc s'opérer certes sur un plan sécuritaire, mais également sur les plans social, économique et humain.

Par ailleurs, je souligne que l'invocation de la menace terroriste – menace d'autant plus insidieuse qu'elle est insaisissable – fonctionne comme un argument d'autorité suprême forçant en douceur le consentement de la société civile, et des parlementaires !

Comme le rappelle à juste titre le Syndicat de la magistrature, et de la même façon que lors des précédents débats dans ce domaine, « l'élargissement des pouvoirs coercitifs de l'État se fait ici dans le consensus politique le plus – ou presque – absolu. Et quand il ne l'est pas dans l'immédiat, il le devient par l'effet érosif du temps : hostiles à de nombreuses dispositions sous la précédente législature – blocage de sites internet, création d'une incrimination d'entreprise individuelle... –, le Gouvernement porte aujourd'hui ces dispositifs » diamétralement opposés aux engagements d'hier et oubliant, par exemple, la saisine du Conseil constitutionnel sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, la LOPPSI, s'agissant du blocage de sites, ou le rejet des infractions relevant d'une logique de pénalisation préventive.

On assiste donc à une surenchère sécuritaire, à une aggravation permanente de notre législation, tant en matière de peine qu'en matière procédurale, par une conception extensive en France des actes de terrorisme, légitimées par l'argument d'autorité que constitue la lutte contre la menace terroriste.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi crée un dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire pour certains ressortissants français.

Allant au-delà des pouvoirs traditionnels de l'administration qui lui permettaient, en dehors même des cas d'interdiction du territoire français juridiquement ordonnés, d'expulser un étranger en raison d'un comportement « lié à des activités à caractère terroriste », le projet de loi vient aujourd'hui restreindre la liberté d'aller et de venir, dans une formulation à la fois vague et extensive.

Comment sera-t-il possible de démontrer, avant son départ, qu'une personne souhaite porter atteinte, à son retour, à la sécurité publique ? Présuamera-t-on la culpabilité d'une personne avant même son départ à l'étranger ?

Par ailleurs, la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, Mme Christine Lazerges, s'inquiète du fait qu'« aucune garantie judiciaire n'est prévue avant que l'interdiction administrative ne soit prononcée. Il n'y a aucune intervention du magistrat du siège, alors qu'il est le garant des libertés fondamentales ».

La loi ne peut ôter à l'autorité judiciaire ses prérogatives en matière de préservation des libertés et attribuer parallèlement de nouvelles prérogatives à l'autorité administrative lui permettant un contrôle toujours plus étroit sur les citoyens.

Le Syndicat de la magistrature – encore lui – craint pour sa part que cet article ne soit source de dérives discriminatoires. L'Union syndicale des magistrats souligne, quant à elle, le caractère disproportionné de mesures d'interdiction dont la mise en œuvre sera à la charge des entreprises de transport, faisant ainsi peser sur une personne morale de droit privé des obligations incombant à la puissance publique.

Pour toutes ces raisons, le groupe CRC proposera, par voie d'amendement, la suppression de cet article.

Concernant maintenant le blocage administratif des sites internet en cas d'apologie ou de provocation au terrorisme, et même si la commission des lois du Sénat a amélioré la rédaction du dispositif de contrôle en introduisant une personnalité qualifiée désignée par la CNIL et porté à quarante-huit heures le délai laissé aux hébergeurs ou aux éditeurs pour retirer les contenus litigieux avant le déclenchement du blocage administratif, le dispositif reste fortement critiquable, et ce pour plusieurs raisons.

Critiquable, le dispositif l'est d'abord du fait même de la possibilité du blocage administratif des sites concernés.

Ensuite, parce que ce dispositif étend le champ d'application des obligations des fournisseurs d'accès et des hébergeurs en matière de signalement de contenus illicites aux faits de provocation au terrorisme et d'apologie des actes de terrorisme.

Enfin, l'intervention d'une personnalité nommée par la CNIL et dotée d'un pouvoir de recommandation vis-à-vis de l'autorité administrative ne suffit pas à rendre légitime une procédure qui confie à l'autorité administrative le pouvoir de distinguer ce qui relève, dans un discours, de l'apologie ou de la provocation au terrorisme de ce qui reste une contestation de l'ordre social, politique ou économique.

Je me réfère en cela à l'avis rendu public du Conseil national du numérique, saisi le 25 juin dernier par le ministre de l'intérieur, et adopté à l'unanimité après un travail d'auditions. Le Conseil considère que le dispositif de blocage proposé est techniquement inefficace, qu'il est inadapté aux enjeux de la lutte contre le recrutement terroriste et qu'en minimisant le rôle de l'autorité judiciaire il n'offre pas de garanties suffisantes en matière de libertés.

Concernant les délits d'apologie et de provocation au terrorisme, le texte prévoit de nouvelles restrictions à la liberté d'expression en excluant ces délits du champ d'application de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin d'en faire des délits terroristes.

Cette modification permettra de soumettre ces délits au régime dérogatoire des infractions terroristes, à l'exception des trois règles les plus dérogatoires au droit commun dont l'article 6 écarte l'application.

Afin de ne pas extraire de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse l'ensemble de ces délits, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement visant à n'incriminer ces faits, au sein du code pénal, que lorsqu'ils sont commis par la voie d'internet, estimant que ce moyen de communication présentait des caractéristiques objectives nécessitant l'usage de moyens d'enquête plus performants, alors que le régime spécial de la loi de 1881 devait continuer à s'appliquer à la commission des mêmes infractions sur les supports de presse traditionnels.

Reste que cela soulève de légitimes interrogations : l'évaluation de la notion d'apologie du terrorisme ne crée-t-elle pas un risque d'atteinte à la liberté d'expression ? Pourra-t-on considérer tous les écrits revendicatifs de contestation sociale radicale – vous voyez où je veux en venir – comme des apologies du terrorisme ?

L'emploi du terme « apologie » implique une condamnation des opinions et non des actes, alors que le régime protecteur de la loi de 1881 vise expressément à éviter la pénalisation du délit d'opinion.

C'est pourquoi le groupe CRC reste fermement opposé, de manière générale, à l'intégration dans le code pénal de ces infractions, même si elle se limite aux faits commis par voie d'internet. Le rattachement de telles infractions au droit de la presse constitue une garantie fondamentale en la matière.

J'en viens à la création d'un délit d'entreprise terroriste individuelle – aux côtés de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste –, qui permettra d'incriminer les actes préparatoires d'une personne isolée.

Ce délit, de par son emplacement dans le code pénal, constituera un délit terroriste soumis au régime procédural dérogatoire prévu en la matière.

Après examen en commission des lois du Sénat, l'élément matériel de l'infraction se caractérise par le fait – en vue de commettre un acte de terrorisme – de rechercher, de se procurer, de détenir ou de fabriquer des objets ou des substances dangereuses pour autrui.

L'infraction doit être caractérisée par un second élément matériel pouvant consister soit en des repérages, soit en une formation au maniement des armes, soit dans la consultation habituelle de sites internet provoquant au terrorisme ou par le fait d'effectuer des préparatifs logistiques permettant de mettre en œuvre les moyens de destruction mentionnés dans l'article. Il a été prévu que les renseignements recueillis sur des personnes ou des lieux devraient avoir une dimension opérationnelle.

Même si les éléments matériels sont bien détaillés, cela ne suffit pas à convaincre de l'efficacité du dispositif face à des individus qui, par essence, sont difficilement identifiables.

J'aurais encore beaucoup de choses à dire sur cet article. J'y reviendrai dans le cadre de la défense de mes amendements.

Il existe de multiples raisons pour lesquelles mon groupe ne peut que témoigner son opposition à la création d'un délit d'entreprise terroriste individuelle, notamment.

En outre, ce texte contient d'autres mesures n'ayant pas grand-chose à voir avec le terrorisme, mais qui concernent plutôt la délinquance en général. J'y reviendrai également, car le temps me manque à cette heure.

En conclusion, ce projet de loi comporte des restrictions non justifiées aux libertés, ainsi que des mesures plus en relation avec la délinquance en général ou la gestion des migrations. D'autres dispositions pourraient encore concerner, selon une interprétation large, des mouvements sociaux contestataires.

Je le répète, nous ne minimisons aucunement le risque terroriste. Je l'avais dit en 2012 et je le répète aujourd'hui : il faut prévenir et agir le plus tôt possible.

Pour mettre en place une réelle prévention, il faut commencer par reprendre les grilles psychologiques et sociales. Seul ce travail nous permettra de trouver le bon remède pour empêcher la naissance du terrorisme.

Nous serons attentifs tout au long du débat et tiendrons compte des amendements retenus ou rejetés pour déterminer, *in fine*, le sens de notre vote sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le terrorisme a toujours été présent dans l'histoire : il ne s'agit pas d'un fait nouveau. Ce qui change, ce sont les modalités de préparation et d'exécution, ainsi que l'utilisation des médias.

Peut-être pourra-t-on aussi s'interroger sur la politique des Occidentaux au Moyen-Orient – en Irak, en Syrie et en Libye. Était-il intelligent d'exécuter le seul parti laïque existant dans ces pays ? Mais c'est un autre débat...

Les lois en matière de terrorisme se sont succédé depuis plusieurs années, face à un phénomène de plus en plus évolutif, de plus en plus rapidement évolutif, et donc très difficile à appréhender.

La dernière d'entre elles, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur au Sénat en décembre 2012, comblait certaines lacunes de notre arsenal législatif. Je pense en particulier aux actes terroristes de nature délictuelle commis à l'étranger par un ressortissant français. À l'époque, certains ici ne voulaient pas aller au-delà. Je vois que le seuil a été franchi et je mesure le chemin parcouru en quelques mois seulement.

Nous regrettons cependant, à la suite de Mme Assassi, que la procédure accélérée ait été encore une fois engagée sur le présent projet de loi, comme sur de nombreux autres textes.

**Mme Éliane Assassi.** C'est vrai !

**M. Jacques Mézard.** Cela ne permet pas au Parlement de bien travailler ni de réfléchir à une réforme en profondeur de nos moyens d'investigation ou encore de l'organisation des services de police et de renseignement.

**Mme Cécile Cukierman.** Exactement !

**M. Jacques Mézard.** Nous le savons tous, notre droit en la matière souffre, au point d'agoniser parfois, de la naissance de l'ère numérique. Qu'attendons-nous pour mettre les pendules à l'heure ?

La loi de 1881 sur la liberté de la presse et les problèmes nouveaux liés à internet : voilà un vrai chantier, qu'il convient de faire avancer d'urgence ! On ne peut pas, en effet, rester durablement dans la présente situation : face à une loi aujourd'hui bloquée, on ne sait si on doit être tenté – ou non – d'en extraire certains domaines pour mieux traiter les problèmes relatifs à internet et aux nouvelles techniques de communication. Vient un moment où il est nécessaire de trancher. Mais il faut le faire à l'issue d'un véritable débat prospectif.

Nous, législateur, avons aujourd'hui affaire à un véritable dilemme pragmatique. Face à la cybercriminalité, le récent rapport du procureur général Marc Robert souligne l'hésitation constante entre la réponse administrative et la réponse judiciaire, ainsi que, s'agissant du principe de proportionnalité, la difficulté de trouver un point d'équilibre entre les libertés individuelles et les ingérences justifiées par les nécessités de la répression.

Quel est le bon moment de l'intervention pour la justice dans le phénomène du terrorisme ? Un individu potentiellement dangereux, de ceux que l'on appelle des « loups solitaires », n'a encore commis aucune infraction. L'intervention, lorsqu'elle se situe trop en amont de l'*iter criminis*, est alors dommageable, non seulement en matière de libertés individuelles, mais aussi parfois en matière de sécurité publique.

L'individu appréhendé pour de simples actes préparatoires n'encourant que des peines faibles, la société prend alors le risque qu'il soit rapidement relâché, faute de preuves et d'éléments matériels. Le temps de l'intervention est donc toujours très difficile à déterminer.

*A contrario*, l'intervention en aval, comme l'exige la justice d'aujourd'hui, qui doit attendre la commission d'une infraction, est parfois trop risquée pour nos concitoyens.

Là réside le rôle délicat, de plus en plus préventif, de la justice antiterroriste ; là réside en réalité le véritable nœud gordien d'une lutte efficace contre le terrorisme.

Nous savons que les critères habituels de détection des individus dangereux ne sont plus opérationnels dans le cas du terrorisme actuel.

Le développement d'internet a rendu nos schémas d'appréhension de la criminalité désuets. Internet a brouillé les pistes, engendrant ces « loups solitaires » dont je parlais, ces individus autoradicalisés par la force persuasive d'internet, touchés par des vidéos de propagande conçues à des milliers de kilomètres de distance.

Pour prendre un exemple tiré de ma propre expérience, il y a trois ans, j'ai eu à intervenir car, dans la médiathèque de ma communauté d'agglomération, des ressortissants tchétchènes consultaient des sites terroristes. À l'époque, cette intervention n'avait pas été aisée. Et des faits de ce genre se produisent partout, monsieur le ministre, dans tous les départements, et posent une véritable difficulté.

Près de 900 Français ou résidents sont aujourd'hui concernés par les filières syriennes. Un hebdomadaire, il y a peu, décrivait comment une adolescente de quinze ans, sans difficultés, bonne élève, grandissant au sein d'une famille française soudée, aisée et athée, en était venue petit à petit au djihadisme, au contact de vidéos de propagande.

Une chaîne de télévision a récemment montré le périple d'un jeune couple de Français, accompagné de leur enfant en bas âge, de la Turquie vers la Syrie.

Les critères de définition traditionnels de la criminalité – origine, sexe, éducation – ne sont plus pertinents, non plus que, bien souvent, les méthodes d'investigation et les moyens alloués à nos services.

Nous pensons que ce volet de la lutte contre le terrorisme est nécessaire. Mais, vous le savez, il doit être pensé en complémentarité avec le renforcement des moyens d'investigation – à ce titre, le groupe du RDSE a déposé des amendements reprenant des propositions émises par le procureur général Marc Robert, tendant à adapter les moyens d'investigation de nos services de police aux nouvelles technologies –, ainsi qu'avec la prévention.

La prévention, trop absente du présent projet de loi, monsieur le ministre, a pourtant fait ses preuves. Le terrorisme contemporain est aussi endogène, comme le cas Merah l'a malheureusement illustré dans le sud-ouest de la France. L'objectif est donc d'empêcher ces individus de se tourner vers le terrorisme, en s'attaquant aux facteurs qui favorisent la radicalisation et le basculement dans la violence.

Nous devons pour cela mieux comprendre ce phénomène, pour empêcher l'apparition d'une nouvelle génération des terroristes.



La prévention de la radicalisation est un facteur clé de cette lutte. Je pense à l'éducation des élèves à l'école de la République, qu'il faut sensibiliser aux nouveaux dangers, notamment celui que représente internet. Je pense aussi à l'illettrisme, à la déscolarisation, au chômage des jeunes.

Des mesures préventives ont également été prévues par le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, vous l'avez évoqué il y a un instant, monsieur le ministre, comprenant notamment la création d'un numéro vert et d'une plateforme d'assistance. Cela va dans la bonne direction.

Le présent texte crée une interdiction de sortie du territoire. Au regard des libertés publiques, cette mesure n'est pas neutre. Interdire à une personne de sortir du territoire est une mesure forte, qui peut être dangereuse selon l'application qui en est faite ; il faut en être conscient. Cette mesure, en effet, parce qu'elle est attentatoire à la liberté d'aller et venir, doit être motivée et prise sur la base de faits circonstanciés. Je pense qu'elle doit exister par défaut.

Nous devons arrêter les individus dangereux avant leur départ vers la Syrie ou l'Irak, mais cette mesure coercitive ne peut pas devenir l'arbre qui cache la forêt.

Monsieur le ministre, vous n'ignorez pas que l'espace Schengen autorise la libre circulation des personnes et des biens, que le retrait de la carte d'identité nationale n'arrêtera pas. La coordination entre services répressifs et judiciaires au sein de l'Union européenne et la coopération internationale sont la clé pour assurer l'efficacité de la lutte contre ce phénomène transnational.

Je sais que vous avez demandé une adaptation du code frontières Schengen, car il interdit actuellement les contrôles systématiques aux frontières.

L'Europe des libertés, notre Europe, est devenue exportatrice du terrorisme. La base européenne PNR, système d'enregistrement des passagers, permettra, lorsqu'elle sera mise en œuvre, des contrôles plus efficaces des passagers dans les aéroports. Ce système repérera les mouvements suspects tels qu'un aller simple pour une destination « sensible », un vol réservé à la dernière minute ou un parcours à escales multiples, pour brouiller les pistes.

C'est cette dimension transnationale du phénomène du djihad médiatique qui rend également difficile, voire illusoire le blocage des sites administratifs. La loi sur l'économie numérique a instauré des obligations à l'encontre des hébergeurs, mais la domiciliation de beaucoup d'entre eux à l'étranger complique toute action, qu'elle émane de l'administration ou de la justice.

La mesure, prévue à l'article 9 du texte, pose donc des questions juridiques difficiles et semble même, par certains aspects, contreproductive.

Le texte propose une solution évidente, simple, peut-être simpliste, qui laisse à penser qu'enterrer les signes visibles du terrorisme revient à éradiquer le phénomène. Faire l'économie du juge résonne comme un signe d'impuissance de l'État de droit. C'est la raison pour laquelle nous proposons de réintroduire son magistère.

L'article 4 prévoit de transférer l'incrimination des délits de provocation à la commission d'actes terroristes et d'apologie du terrorisme par la voie d'internet de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse vers le code pénal, afin d'en faire des délits terroristes. C'est un vrai débat. La

commission des lois du Sénat a estimé que le régime spécial de la loi de 1881 devait continuer à s'appliquer à la commission des mêmes infractions sur les supports de presse traditionnels. Il faudra acter différemment – j'en reviens ainsi à mon propos liminaire – les nombreuses métamorphoses substantielles qu'internet a apportées dans l'appréhension de l'information.

Les liens entre le terrorisme et les technologies numériques sont de plus en plus étroits et exigent que ces modes opératoires soient à la fois bien connus des services d'enquête, ainsi que des magistrats, et bien réprimés. Ce facteur n'a pas encore été suffisamment pris en compte dans l'appréhension du droit.

Le régime spécial instauré par la loi sur la liberté de la presse de 1881 ne permet pas, en réalité, de répondre à ces nouvelles problématiques. Michel Mercier, je le sais, a beaucoup travaillé sur ce point, et les observations qu'il a formulées dans ce sens méritent une véritable discussion.

Combattre le terrorisme est aussi et surtout une question de moyens : moyens alloués à la formation d'enquêteurs spécialisés dans la cybercriminalité ; moyens alloués à l'éducation des jeunes esprits et au désenclavement de certains quartiers, qui sont autant de matrices de la radicalisation ; moyens alloués, enfin, aux mesures de prévention.

Nous ne devons pas, monsieur le ministre, perdre un combat où nous, sociétés occidentales, aurions pu être David, mais où nous sommes de plus en plus Goliath, faute d'être en mesure de repenser les termes de la lutte. Nos sociétés sont généralement trop réactives, au lieu d'être prospectives. La stratégie, c'est avoir toujours un coup d'avance. En la matière, je crois ce précepte particulièrement utile.

Plutôt que de voter une nouvelle loi à chaque poussée terroriste, prendre un peu plus de temps pour la prospection ferait, je n'en doute pas, avancer de manière plus efficace la protection de la liberté de chacun de nos concitoyens, à laquelle nous sommes tous, dans cet hémicycle comme dans le pays tout entier, très attachés.

C'est sous cette réserve « prospective », monsieur le ministre, que le groupe du RDSE apportera son soutien unanime à ce texte. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'UDI-UC. – Plusieurs sénateurs du groupe socialiste et du groupe UMP applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Mercier.

**M. Michel Mercier.** Monsieur le ministre, je pourrais dire que le présent texte a pour principal mérite d'exister, et d'être soumis à notre examen aujourd'hui !

En effet, monsieur le président, mes chers collègues, réagir contre le terrorisme est indispensable. Ce projet de loi marque, à cet égard, une évolution des esprits profonde et nécessaire. Il suffit de comparer l'accueil réservé il y a un peu plus de deux ans par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois à un texte précédent sur le même sujet à la réception dont jouit le présent texte dans cette assemblée pour s'en convaincre.

Permettez-moi de vous dire que je m'en réjouis, car la lutte contre le terrorisme requiert l'action conjointe de tous les républicains réunis. Oui, tous ceux qui veulent défendre la République doivent agir ensemble, par-delà les limites partisans, contre le terrorisme.

Le fait que ce soit le ministre de l'intérieur qui défende un texte créant de nouvelles incriminations pénales souligne aussi une autre évolution importante, même pour le Sénat...

Ce texte doit aussi nous inciter à redoubler d'attention : les terroristes, malheureusement, sont souvent plus forts que nous ; mais ils ne doivent en aucun cas l'emporter au final. Ce sont les amis de la liberté et de la République qui doivent gagner !

Bien sûr, ce projet de loi intervient après que des actes terroristes ont été commis, et je ne vous reproche pas, monsieur le ministre, d'intervenir en réaction ; il est bon que vous réagissiez.

Le terrorisme évolue. Il est intelligent ; il sait utiliser les dernières technologies. Nous ne pouvons pas tout prévoir, mais, lorsqu'on sait, on doit agir. C'est exactement ce que vous faites avec ce texte, monsieur le ministre.

Les évolutions du terrorisme sont de plus en plus rapides. Le législateur doit donc adapter les outils juridiques, afin que, amis de la liberté et partisans de la sécurité, justice et forces de sécurité, tous puissent voir protégés l'ensemble de nos concitoyens.

Comme cela a été rappelé, on observe ces derniers mois une progression constante des départs de djihadistes vers la Syrie et l'Irak. Les effectifs combattants sont ainsi passés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier, de 224 à 350 personnes. Même si les chiffres peuvent faire l'objet de contestations, ils illustrent cependant l'importance de la progression, avec, notamment, une augmentation de 74 % du nombre d'individus plus généralement impliqués dans les filières djihadistes ou ayant manifesté des velléités de départ.

Le retour potentiel des individus partant s'exercer au terrorisme dans ces pays fait peser sur la France des menaces bien réelles, qui nous imposent aujourd'hui, et pour la seconde fois sous cette législature, d'adapter notre droit aux nouvelles réalités.

Le terrorisme d'aujourd'hui n'est plus celui d'hier. Multiplification des comportements de transition entre l'intégrisme et le terrorisme actif, développement d'internet, embrigadement d'individus souvent jeunes, voire très jeunes, qui décident de passer à l'acte : ses causes et ses caractéristiques évoluent en permanence et de manière de plus en plus menaçante.

Pour autant, nous ne pouvons pas, face à cette menace, faire l'économie d'une question essentielle, au reste posée par tous les intervenants : les principales mesures du texte que nous examinons aujourd'hui respectent-elles l'équilibre fondamental entre liberté et protection des citoyens ?

Il est normal et nécessaire que nous nous interrogeons sur ce point, mes chers collègues, et, pour ma part, c'est sans hésitation que je réponds par l'affirmative !

L'interdiction de sortie du territoire, prévue à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, permettra aux autorités de s'opposer au départ hors de France de nos ressortissants, dès lors qu'il existera des raisons sérieuses de croire que leur déplacement a une finalité terroriste ou que leur retour porterait atteinte à la sécurité publique.

Il s'agit là d'une mesure importante, qui vient combler une lacune de notre dispositif de lutte contre le terrorisme, puisque cette capacité d'empêcher le départ d'un individu

majeur n'existait jusqu'à présent que dans le cadre d'une procédure judiciaire. Notons que des dispositions de ce type sont déjà en vigueur au Royaume-Uni et en Allemagne.

Le blocage administratif des sites internet, prévu à l'article 9, a suscité de longs débats à l'Assemblée nationale. Cela a été rappelé, le dispositif donnera la possibilité à l'autorité administrative de demander aux éditeurs et hébergeurs, lorsqu'ils sont identifiés, de procéder au retrait des contenus provoquant aux actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et, à défaut, aux fournisseurs d'accès à internet de bloquer l'accès aux sites, à l'instar de ce que le législateur a déjà prévu pour les sites pédopornographiques.

Comme vous nous l'avez précisé, monsieur le ministre, ce blocage est ciblé et limité au strict nécessaire. Il s'effectuera sous le contrôle d'une personnalité qualifiée, désignée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Très naturellement, le tout sera soumis au contrôle du juge administratif.

Il suffit de considérer une législation comme le droit des étrangers et l'action du juge administratif dans ce domaine pour savoir combien celui-ci est un véritable juge protecteur des libertés individuelles, même si, traditionnellement, la Constitution réserve ce rôle aux juges judiciaires.

Certains prétendent que cette possibilité de blocage administratif des sites constituerait une atteinte à la liberté d'expression. C'est faux, parce que cette mesure ne crée pas un délit d'opinion. Elle vise, de façon limitative, les contenus diffusés par des individus ou des groupes terroristes faisant, par le biais d'internet, la publicité de leurs exactions ou fournissant des conseils techniques pour commettre des attentats. La puissance publique doit avoir les moyens de faire cesser de tels comportements le plus rapidement possible.

Autre point qui nous paraît important, la création d'un délit d'entreprise individuelle terroriste. Notre arsenal juridique en la matière est, il est vrai, essentiellement construit autour de la notion de délit d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Or de plus en plus de personnes isolées – on parle alors, comme M. Mézard l'a rappelé, de « loups solitaires » – préparent et commettent de tels actes. La mesure sera donc utile afin de pouvoir les appréhender avant tout passage à l'acte.

Nous saluons également la transformation de la provocation à la commission d'actes terroristes et de l'apologie d'actes terroristes en délits terroristes. C'est un point essentiel. En effet, on ne peut plus tolérer que, sur le sol français, des messages appelant au djihad ou le glorifiant soient diffusés en toute impunité. Ces messages participent très clairement du conditionnement idéologique et sont de nature à entraîner la commission d'actes terroristes.

Je rappelle qu'en 2012, lors de l'examen du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, j'avais déjà proposé de déplacer l'incrimination de ces délits de la loi de 1881 sur la liberté de la presse vers le code pénal. À l'époque, cette modification avait été refusée et j'avais indiqué à votre prédécesseur, monsieur le ministre, qu'il faudrait y revenir. Nous y voilà !

Je voudrais m'arrêter un instant sur ce point. Tout comme chacune et chacun d'entre vous, mes chers collègues, je suis très attaché à la loi de 1881, qui appartient à ces grandes lois libérales qui, adoptées au tout début de la III<sup>e</sup> République,

fondent notre droit public et notre vivre ensemble. Je suis donc tout à fait d'accord pour affirmer qu'il convient de la conserver. Est-ce pour autant l'alpha et l'oméga ?

Ce qui compte dans une loi protégeant la liberté, c'est la liberté ! Dès lors, la seule question qui vaille, et que nous devons nous poser, est bien celle de savoir si la presse est libre là où le terrorisme a triomphé... Peut-on publier ce que l'on veut dans l'État islamique ? Sûrement pas !

Certes, les démocraties ne disposent pas forcément des mêmes armes que les États totalitaires et, depuis Saint-Just, ce sujet est source d'interrogations. Mais gardons-nous de tout angélisme qui nous conduirait à ignorer la réalité : la loi de 1881 ne peut pas nous aider dans la lutte contre le terrorisme !

Si la loi de 1881 doit être conservée, il faut probablement la modifier sur ce point, même s'il pourrait sembler préférable de conserver en l'état une législation qui a constitué un jalon dans l'histoire de l'établissement de la République. Quoi qu'il en soit, la répression de délits en lien avec le terrorisme doit être extraite de la loi de 1881. Son maintien dans le texte conduirait tout droit à la suppression de la liberté de la presse, qui constitue le véritable fondement de la loi de 1881.

Cette mesure, monsieur le ministre, était inscrite dans votre projet de loi. La commission des lois du Sénat n'a pas souhaité aller aussi loin, mais c'est un sujet dont nous débattons dans la discussion des articles. Quoi qu'il en soit, ce point devra être traité, si ce n'est cette fois, la fois prochaine ! (*Sourires.*)

Le sujet que je souhaiterais maintenant évoquer apparaîtra peut-être plus secondaire, mais il est extrêmement important par les « temps financiers » que nous vivons.

L'une des modifications votées en séance à l'Assemblée nationale concerne l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'AGRASC.

Cette agence réalise un excellent travail et saisit de nombreux biens acquis de manière frauduleuse. Avec l'introduction de l'article 15 *ter*, le projet de loi complète l'article 706-161 du code de procédure pénale relatif aux missions de l'AGRASC, afin de lui permettre d'accroître ses possibilités de contribution financière en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité, actuellement limitées aux seuls trafics de stupéfiants.

Il s'agit de permettre, en particulier, le financement de la procédure relative à la protection des collaborateurs de justice, couramment appelés « repentis ». En effet, faute notamment de financement, ce dispositif mis en place par la loi du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « loi Perben II », n'a toujours pas pu être mis en œuvre.

Plus généralement, je tiens à saluer le travail réalisé par l'AGRASC, non sans attirer l'attention du Gouvernement sur l'affectation des moyens dégagés par l'Agence.

Je comprends bien, monsieur le ministre, qu'il faut équiper les services du ministère de l'intérieur et que l'AGRASC peut y contribuer, mais il serait souhaitable de ne pas oublier ceux du ministère de la justice !

La justice est déjà peu présente dans cette affaire, alors qu'elle devrait intervenir s'agissant tout de même de modifications du code pénal. Si, en plus, vous ne lui laissez pas, pour équiper ses services, quelques sous des fonds en provenance de l'AGRASC, il ne lui restera plus rien du tout !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** C'est prévu !

**M. Michel Mercier.** J'ai bien saisi ce qui se profile, monsieur le ministre. Mais, enfin, il y a encore deux ministères...

Pour finir, je tiens à féliciter les policiers, les magistrats, plus particulièrement ceux qui travaillent au sein du parquet de Paris et de sa section antiterroriste, ainsi que ceux qui appartiennent au parquet général de Paris, qui, aux termes de la loi, sera désormais compétent pour la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen.

Pour la lutte qu'ils mènent sans relâche contre le fléau du terrorisme, il faut leur dire un grand merci et les féliciter, car leur tâche n'est pas facile.

Vous l'avez précisé, monsieur le ministre, nous ne lutterons efficacement contre le terrorisme qu'en promouvant une politique concertée au niveau européen et international. Une telle dimension constitue l'un des grands défis de ce siècle, au même titre que la lutte contre la cybercriminalité.

Quant à nous, parlementaires, je crois que notre rôle est assez simple : faire en sorte qu'il ne manque aucun outil législatif à toutes celles et tous ceux qui sont chargés de la lutte antiterroriste.

L'excellent travail réalisé par nos deux rapporteurs, Jean-Jacques Hyest et Alain Richard, a permis d'améliorer encore un texte qui renforcera notre arsenal législatif. Pour toutes ces raisons, le groupe UDI-UC votera en faveur de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme avait été présenté au Parlement, en 2012, dans le contexte de l'effroyable affaire Merah et des arrestations des membres d'une cellule terroriste, arrestations effectuées dans le sillage de l'enquête sur une attaque à la grenade contre une épicerie juive de Sarcelles.

Le contexte actuel est plus lourd encore, avec l'émergence de l'État islamique – que je dirais plutôt « islamiste » – et les progrès irrésistibles de son implantation sur le terrain, dans une région à feu et à sang depuis des années.

Nos concitoyens ont peur, et avec raison.

L'insupportable assassinat de notre compatriote Hervé Gourdel en Algérie et les différentes décapitations d'Occidentaux sont dans tous les esprits. Nous avons tous été touchés, et au plus profond de nous, par ces actes inqualifiables. Nous le sommes d'autant plus quand nous voyons croître le nombre de jeunes, voire de familles quittant le territoire national pour rejoindre les djihadistes au Moyen-Orient.

Tout cela nous impose certes d'agir, d'agir vite – très vite même – et efficacement. Mais, quand nos libertés fondamentales sont en jeu, il convient précisément de se garder d'agir trop vite et sous le seul coup de l'émotion et de la peur.

La volonté de rendre plus efficace notre légitime lutte contre le terrorisme ne justifie assurément pas que l'on brade ces libertés!

Les dispositions en vigueur, déjà très lourdes, ne nous ont pas permis d'échapper aux attentats meurtriers qui sont dans toutes les mémoires. En outre, si le nombre inquiétant de nos jeunes partant à l'étranger se former ou combattre dans des conflits armés au sein de groupes terroristes doit nous mobiliser, notre objectif devrait être autant de prévenir que de s'en tenir à la seule répression.

Il ne suffit pas de légiférer. Encore faut-il se donner les moyens d'appliquer les textes votés, de dégager les fonds nécessaires, de s'assurer la collaboration de personnels en nombre suffisant et qualifiés en matière de lutte contre le terrorisme.

Il n'importe pas seulement de réagir, il faut aussi travailler en amont, pour tenter de comprendre pourquoi ces jeunes, y compris nombre de récents convertis à l'islam, se découvrent soudain une vocation de djihadiste.

Beaucoup, dont les parents et les grands-parents ont été humiliés pendant des décennies, ne se voient pas d'avenir chez nous. L'école a échoué dans sa mission d'inclusion, préférant s'intéresser à ceux qui réussissent.

**M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Ce que vous venez de dire sur l'école est inacceptable!

**Mme Esther Benbassa.** Veuillez me laisser parler, s'il vous plaît! Permettez que je ne partage pas vos idées!

**M. Alain Richard, rapporteur.** Stupide et inacceptable!

**Mme Esther Benbassa.** Je vous prie de faire preuve de courtoisie!

**M. Alain Richard, rapporteur.** Et moi, je vous prie de faire preuve de mesure!

**Mme Esther Benbassa.** Les valeurs de la République peinent à se faire entendre, parce qu'elles ne s'adressent plus à tous les Français. Cet échec est celui de la France, il est aussi celui de l'Europe, incapables d'offrir une vie décente à leurs immigrés, puis à leurs descendants.

Hélas, le fanatisme religieux s'est érigé pour certains en noble cause, même si la mort aveugle en est l'unique horizon. Hier, on partait en Espagne soutenir les républicains, en Amérique latine faire la révolution. Aujourd'hui, quelle perspective s'offre donc aux énergies bridées d'une jeunesse sans repères? Celle du djihad, malheureusement! Le désespoir de ceux qui partent doit être bien grand, quoi qu'ils en disent et quoi que nous en pensions.

Cela étant, que les choses soient bien claires! Le groupe écologiste a toujours été et reste convaincu que la lutte contre toute forme de violence doit être menée sans relâche. Cette conviction, j'ai ici pour mission de la rappeler, de même que notre rejet de toute forme de terrorisme, de même que notre attachement inconditionnel aux valeurs humanistes, que certains tentent précisément de ruiner.

Il n'en est que plus indispensable de se donner les moyens d'inventer des solutions pratiques, et non de pur principe, à l'école, en prison, dans la vie de tous les jours, pour que la laïcité ouverte qui nous rassemble prenne à nouveau tout son sens.

Il est tout aussi impératif, monsieur le ministre, de remédier sans délai, par une action concertée, énergique et efficace, aux effets délétères du grippage de notre ascenseur social et à l'abandon de nos quartiers populaires.

J'ai la certitude que, sans une prise de conscience de ces problèmes, notre combat contre le terrorisme pourrait être perdu d'avance, quel que soit le nombre de projets de loi dont nous pourrions encore être amenés à débattre.

Par ailleurs, dans son avis du 14 septembre dernier, la Commission nationale consultative des droits de l'homme affirme avec force que les États « ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée, dès lors que cela aboutirait à saper, voire détruire la démocratie au motif de la défendre ».

Mes chers collègues, je souscris totalement à ces propos. La question qui se pose est de savoir si le texte proposé atteint le juste équilibre entre efficacité de la lutte contre le terrorisme et protection des libertés individuelles qui fondent notre démocratie. Pour y répondre, revenons donc au texte, qui n'a pas vocation à réformer notre arsenal juridique en matière de lutte contre le terrorisme, déjà très important, mais qui entend lutter contre deux phénomènes.

Le premier est le départ de personnes isolées ou en bandes organisées pour les camps d'entraînement au djihad, situés le plus souvent aujourd'hui en Syrie ou en Irak. Monsieur le ministre, vos services font état d'environ 800 Français et résidents français se trouvant en Syrie, en étant revenus ou souhaitant s'y rendre; 300 participeraient aux combats.

Le second phénomène est la radicalisation de ressortissants français par le biais de sites internet incitant au terrorisme ou en faisant l'apologie.

La lutte contre ces deux phénomènes est organisée dans le projet de loi autour de quatre mesures phares.

D'abord, l'article 1<sup>er</sup> crée un dispositif d'interdiction de sortie du territoire.

À première vue, il peut sembler urgent d'empêcher nos concitoyens de rejoindre des groupes terroristes à l'étranger. Il y va de leur protection comme de la nôtre.

La décision d'interdiction de sortie du territoire, telle qu'elle est prévue dans le texte, serait prise par le ministre de l'intérieur pour une durée de six mois renouvelable. Elle impliquerait le retrait immédiat du passeport et de la carte d'identité de la personne concernée, contre remise d'un récépissé.

Une telle mesure constitue une atteinte à la liberté d'aller et venir, à la liberté de circulation dans l'espace Schengen, et ne prévoit ni débat contradictoire en amont ni contrôle du juge judiciaire...

L'article 5 crée une infraction d'entreprise terroriste individuelle. Cette disposition, qui vise à répondre au phénomène des « loups solitaires », selon l'expression consacrée, permettra de condamner à des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement des individus projetant de commettre seuls des actes terroristes.

Toute la difficulté réside ici dans l'imprécision qui entoure cette disposition. Peut-on vraiment parler de « loups solitaires »? Part-on un beau matin au djihad sans s'y être préparé, sans avoir noué des liens, sans avoir intégré un réseau, quel qu'il soit?

En outre, cette mesure pourrait bien aboutir à une pénalisation de l'intention. Or le principe, en droit français, n'est-il pas celui de l'absence de répression des actes préparatoires et de l'exigence d'un commencement d'exécution ?

Par ailleurs, l'article 4 détache les délits de provocation directe à des actes de terrorisme non suivie d'effet et l'apologie de ces actes de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, pour les intégrer au code pénal. Ainsi, les dispositions relatives à la liberté de la presse ne s'appliqueront plus à des écrits vantant les exploits du PKK en Irak publiés sur internet mais le demeureront si ces mêmes écrits paraissent sur support papier. Pourquoi une telle différence de traitement ? La loi de 1881, et plus particulièrement son régime procédural, a sûrement besoin d'être réformée, mais cela mérite certainement réflexion, concertation, et impose surtout d'agir avec beaucoup de précaution.

L'article 9, enfin, prévoit la possibilité de blocage administratif des sites faisant l'apologie du terrorisme. Le moins que l'on puisse dire est que cette disposition a fait l'unanimité... contre elle !

Si l'on considère que le blocage de sites internet relève d'une importante restriction à la liberté d'information, une telle mesure doit être envisagée avec prudence, être proportionnée et efficace. Or il est difficile de considérer que le dispositif de cet article, qui ne prévoit pas l'intervention du juge judiciaire,...

**M. Jean-Jacques Hyest**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Ah ! Voilà !

**Mme Esther Benbassa**. ... qui ne répond pas à l'objectif d'efficacité – le contournement du blocage est aisé pour quiconque ayant des connaissances moyennes en informatique – et qui n'offre aucune garantie de proportionnalité, les risques de surblocage étant massifs, peut être conservé en l'état.

Les dispositions que je viens d'évoquer, ainsi que d'autres de ce texte, sont indéniablement lourdes de menaces. Appliquées sans jugement ou à mauvais escient, elles sont évidemment susceptibles de porter atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux des individus, que notre système juridique a pourtant pour mission impérative de protéger.

Je dois le dire, je ne suis pas plus convaincue aujourd'hui que je ne l'étais il y a deux ans que ce qui est soumis à notre vote permettra de nous protéger contre les Mohammed Merah et Mehdi Nemmouche de demain.

En l'état, les écologistes considèrent donc que le présent projet de loi n'atteint pas le juste équilibre entre les exceptions au droit commun qu'il prévoit et la protection des libertés fondamentales.

D'ailleurs, monsieur le ministre, vous partagiez cette opinion voilà quatre ans à peine, comme en témoignent les débats sur la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, contre laquelle vous aviez voté, avec l'ensemble du groupe socialiste. Ce texte, soutenu par MM. Sarkozy et Hortefeux, contenait également une mesure de blocage administratif des sites internet, mesure contre laquelle vous vous étiez élevé, la qualifiant de « liberticide » et d'« inefficace ».

Pour sa part, le groupe écologiste continue de penser que la mesure que vous défendez aujourd'hui est pour le moins liberticide et probablement pas très efficace. Par cohérence avec les idées que nous défendons depuis longtemps, nous ne pourrions donc pas voter ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

**M. le président**. La parole est à M. Jean-Patrick Courtois.

**M. Jean-Patrick Courtois**. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur les cas récents, que nous avons tous en tête, d'actes de terrorisme dramatiques perpétrés sur notre territoire national, ou même de Français partis rejoindre des groupes djihadistes, en vue de combattre notre État de droit et la liberté dans le monde.

Oui, la lutte contre le terrorisme est un impératif permanent pour les pouvoirs publics, et le contexte international, à savoir la guerre engagée par la coalition internationale contre l'État islamique en Irak, nous presse aujourd'hui de répondre aux nouvelles menaces qui pèsent sur la France.

La réponse que nous devons donner à cette occasion ne peut pas seulement se traduire par un durcissement de notre arsenal pénal. Elle doit également passer par l'adaptation de notre législation aux « nouveaux risques » à anticiper.

Ayant été rapporteur de la commission des lois pour plusieurs textes de lutte contre le terrorisme, je sais combien ce phénomène a évolué.

Voilà encore dix ans, nous devions faire face à des éléments terroristes formés, organisés en réseaux et aux moyens d'action relativement sophistiqués.

Mais l'« affaire Merah » a tragiquement inauguré l'ère nouvelle des « loups solitaires », ces individus marginaux, aux revendications confuses, à l'action spontanée, aux liens variables avec les nébuleuses terroristes étrangères, entretenus dans leur radicalisation par les moyens modernes de communication.

Ces individus, difficilement prévisibles, doivent donc être empêchés de sévir sur notre territoire, notamment après avoir rejoint, pour certains, des camps d'entraînement djihadistes à l'étranger.

À ce sujet, nous ne pouvons donc qu'approuver l'esprit général du texte, qui vise essentiellement à appréhender ce phénomène des « loups solitaires » et à interdire à ces individus de quitter le territoire pour rejoindre des groupes terroristes.

Nous approuvons également – les rapporteurs l'ont rappelé – le renforcement des mesures pénales, qu'il s'agisse du renforcement du dispositif de lutte contre la détention et l'usage de systèmes de traitement automatisés de données ou de l'aggravation des sanctions réprimant les infractions lorsqu'elles sont commises en bandes organisées.

Un autre point qui me paraît très important est le renforcement des moyens de police judiciaire, avec la possibilité ouverte aux officiers de police judiciaire de réquisitionner les techniciens compétents en matière de cryptographie, avec l'autorisation de la « cyber-infiltration » et avec l'élargissement du champ des données susceptibles d'être collectées sans l'autorisation de leur propriétaire.

Vous l'avez souligné, mes chers collègues, la rationalisation des moyens de la justice va permettre une action plus efficiente, en étendant les compétences du pôle antiterroriste en matière de poursuites, d'instruction et de jugement des

infractions des actes terroristes lorsqu'ils font l'objet d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition – à ce propos, il convient de féliciter les magistrats du pôle antiterroriste – et en centralisant les compétences à la cour d'appel de Paris pour l'examen des demandes de mandat d'arrêt européen ou les demandes d'extradition.

Nous approuvons et saluons l'excellent travail accompli par nos rapporteurs, Jean-Jacques Hyest et Alain Richard, notamment sur la question des infractions de provocation ou d'apologie des actes terroristes et sur les interceptions. En effet, sur leur proposition, la commission des lois a judicieusement modifié le texte.

Afin de ne pas extraire l'ensemble de ces délits de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la commission a prévu de n'incriminer ces faits au sein du code pénal que lorsqu'ils sont commis par le biais d'internet. Nous avons estimé que ce moyen de communication présentait des caractéristiques objectives exigeant l'usage de moyens d'enquête plus performants, alors que le régime spécial de la loi de 1881 doit continuer à s'appliquer pour la commission des mêmes infractions sur les supports de presse traditionnels.

Par ailleurs, nous avons limité les cas dans lesquels le délai de conservation des interceptions de sécurité pourra être porté de dix à trente jours, afin de permettre à l'administration de surmonter des difficultés techniques sans porter une atteinte excessive au secret des correspondances.

Mais que de temps perdu du fait que, après l'élection présidentielle de 2012, la nouvelle majorité a accepté de travailler seulement *a minima*, et en le dénaturant, sur le projet de loi que le gouvernement de Nicolas Sarkozy devait présenter à la suite de l'affaire Merah !

Nous voulons aujourd'hui accomplir un travail législatif constructif, mais nous avons également besoin de réponses, monsieur le ministre : des réponses auxquelles les Français ont droit, surtout quand leur sécurité est en jeu.

Les services secrets français pourront-ils encore compter longtemps sur la chance ? En effet, il y a deux semaines, la DGSI s'est retrouvée dans une situation très inconfortable : trois djihadistes présumés, de retour de Syrie *via* la Turquie, sont entrés sur notre territoire en passant la frontière à l'aéroport de Marseille alors que les services français les attendaient à l'aéroport d'Orly, à la suite d'un changement intervenu lors de l'embarquement en Turquie, détail qu'aurait omis de transmettre la police de l'air et des frontières turque.

Vous avez expliqué aux Français qu'il n'y avait pas eu de dysfonctionnement des services français. Soit ! Je tiens d'ailleurs à exprimer à nouveau toute notre confiance envers ces hommes et ces femmes qui veillent en permanence sur la sécurité nationale et nos intérêts. Mais comment expliquer, malgré tout, que ces djihadistes présumés aient pu passer l'étape des contrôles à l'aéroport de Marseille ?

La réponse réside tout de même dans un problème franco-français : une défaillance, au moment des faits, du système informatique CHEOPS, qui permet le fonctionnement des principaux fichiers de police. Les syndicats de police dénoncent, depuis de nombreuses années maintenant, les carences de ce système. Alors ma question, monsieur le ministre, est simple : nous allons légiférer aujourd'hui pour mettre en place un nouvel arsenal – même si je goûte peu ce terme – de lutte contre le terrorisme, mais qu'en est-il de ce dispositif informatique, fondamental pour la sûreté de notre pays ?

Oui, jusqu'à présent, le dispositif antiterroriste s'est révélé plutôt efficace. Aucun attentat islamiste n'a été perpétré sur le territoire hexagonal entre 1996 et 2012. Nous pouvons tous nous en féliciter, mais la menace se rapproche depuis l'éclatement de la guerre civile en Syrie et l'intervention française en Irak.

Ce théâtre d'opérations attire, on le constate tous les jours, des jeunes. Vous nous avez rappelé, monsieur le ministre, que près de 1 000 personnes résidant en France sont concernées : plus de 350 combattraient sur place, plus de 180 seraient rentrées en France et plus de 230 auraient l'intention de partir. La « masse critique » serait atteinte.

Ces chiffres m'amènent à m'interroger sur les contrôles à nos frontières et à celles de l'espace Schengen.

Le rôle des services de l'État est aujourd'hui d'estimer la dangerosité de Français, ou de binationaux, partis combattre à l'étranger, dont tout le monde ignore les projets au retour. La législation européenne, le code frontière Schengen, interdit les contrôles systématiques des ressortissants de l'Union européenne ; c'est-à-dire que les vérifications effectuées à l'arrivée sur notre territoire sont aléatoires et à vocation migratoire. Le cœur du sujet qui nous préoccupe aujourd'hui se situe là : la vocation migratoire, et non pas policière, du contrôle.

Un outil pourrait être fort intéressant pour les services de police : le PNR, ou *passenger name record*. Il s'agit des données de réservation du transport aérien. Cette possibilité d'échange de données entre États, ainsi que l'utilisation de celles-ci, pose pour la CNIL et son homologue européen, le G29, un certain nombre de problèmes quant au respect de la vie privée.

Nous devons, comme la commission des lois l'a fait durant ses travaux, penser la lutte contre le terrorisme et la sûreté de notre territoire dans le cadre de nos libertés publiques, auxquelles nous sommes tous profondément attachés. Nous ne devons cependant pas exclure de réfléchir intelligemment et collectivement à cette piste européenne. Nous devons rompre avec la culture du cloisonnement et du secret, nuisible à la bonne conduite des enquêtes.

Sur ce sujet des enquêtes, je souhaiterais vous interroger, monsieur le ministre, sans pour autant empiéter sur les débats budgétaires que nous aurons prochainement, sur le Centre national des écoutes. Il a en effet pour mission de capter toutes les télécommunications susceptibles de constituer une menace potentielle pour la sécurité de l'État, avec pour première cible les mouvements terroristes pouvant agir sur le sol national. Étant donné l'amplification du problème, démontrée par les chiffres que vous annoncez, qu'envisagez-vous d'un point de vue budgétaire pour optimiser son opérabilité ?

Enfin, monsieur le ministre, vous avez mis en place un dispositif d'assistance aux familles et de prévention de la radicalisation violente par l'ouverture d'un « numéro vert », ce dont on ne peut que vous féliciter. L'objectif est de rompre la solitude de familles confrontées à des circonstances très difficiles et de mobiliser les moyens de l'État pour les aider à surmonter ces douloureux problèmes. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous faire un premier bilan de cette action positive pour nos concitoyens ?

À la suite de l'affaire Merah, l'UMP avait souhaité engager un débat de fond sur la lutte contre le terrorisme, qui n'avait pas pu prendre l'ampleur et la force souhaitées, notamment à

cause d'un changement de politique au lendemain de l'élection présidentielle. Fort heureusement, il n'y a pas eu en France de répétition d'actes semblables depuis lors, mais la survenue d'un tel événement aurait sanctionné une grave erreur de votre majorité.

Désormais, nous n'avons plus de temps à perdre, mais une action urgente dans ce domaine ne doit pas être pour autant une action précipitée.

Les débats qui s'ouvrent ici ont vocation à faire en sorte que le dispositif que nous adopterons soit le mieux adapté aux réalités nouvelles, mais aussi le plus efficace possible pour les services opérationnels, car nous pourrions prévoir les sanctions les plus dures, les plus strictes, elles n'auraient aucune portée si elles n'étaient pas effectivement applicables.

Sous réserve de ces observations, le groupe UMP votera ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, tout a déjà été dit sur la barbarie, l'horreur, les massacres de masse, les viols systématiques, la négation de l'humanité qui constituent le terrorisme.

Un millier de ressortissants français sont aujourd'hui impliqués dans des filières djihadistes en Syrie et en Irak. Il faut aussi évoquer la communication, la manipulation des jeunes, la désinhibition, la multiplication des attentats-suicides, l'instrumentalisation des religions. Il est important, à cet égard, que les autorités de l'islam en France aient dit avec force que le terrorisme est contraire aux valeurs de cette religion.

Il est vrai que la plus grande victoire du terrorisme serait de nous conduire à renoncer à nos libertés. Cela étant dit, il faut ajouter aussitôt, mes chers collègues, que ne pas réagir, ne rien faire, laisser faire, c'est porter atteinte à la liberté de vivre, d'échapper aux décapitations et aux crucifixions qui, hélas, sont bien une réalité : elles sont filmées, diffusées, et ces images sont autant d'instruments d'une propagande horrible et cynique, niant tout ce qu'il y a d'humanité en chacune et en chacun d'entre nous.

Nous avons donc pour mission d'écrire un texte qui soit équilibré, efficace pour lutter contre le terrorisme, tout en marquant notre profond attachement aux libertés.

Au cours des trois dernières années, j'ai été membre de la délégation parlementaire au renseignement, qui fonctionne sous le régime du secret défense. Cette expérience m'a marqué. En cette qualité, j'ai eu l'occasion de rencontrer des responsables de l'ensemble des services de renseignement. Au fil des mois, j'ai conçu une grande admiration et un profond respect, que je tiens à exprimer à cette tribune, à l'égard des femmes et des hommes qui font partie de ces services de renseignement, ainsi que des forces de la gendarmerie et de la police. En effet, ils accomplissent avec une grande abnégation des missions extrêmement difficiles pour lutter contre le terrorisme et déjouer un certain nombre d'attentats. Je tiens à saluer ici l'action de l'ensemble de ces personnels.

Lors des discussions qui ont eu lieu, tant à l'Assemblée nationale qu'au sein de la commission des lois du Sénat, des propositions ont été faites – j'espère qu'elles seront adoptées

au terme de ce débat – en vue de bien ajuster l'équilibre du texte et de prendre les précautions nécessaires quant à la défense des libertés publiques. Plutôt que d'en parler de manière générale, j'en donnerai des exemples.

Tout d'abord, il me paraît important que nos collègues députés aient contribué, lors de la première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale, à mieux définir la notion d'entreprise terroriste individuelle, en prévoyant que « plusieurs » éléments – non pas un seul, mais au moins deux – seront nécessaires pour caractériser le délit d'entreprise terroriste individuelle, éléments qui devront donner lieu à des preuves. Cela devrait permettre d'éviter des erreurs préjudiciables.

Ensuite, s'agissant de l'interdiction de sortie du territoire, nous avons présenté, avec mes collègues du groupe socialiste, plusieurs amendements, dont l'un tend à préciser qu'une telle décision devra être fondée sur des faits précis et circonstanciés. Nous en reparlerons ultérieurement.

Des dispositions relatives au récépissé ont été adoptées en commission sur l'initiative de nos deux rapporteurs, dont je tiens à saluer le travail, de manière que ce document soit strictement défini par la loi et qu'il ne produise pas d'autre conséquence que celles tenant à sa nature de récépissé.

Nos rapporteurs ont également préconisé que les délais dans lesquels devra statuer le tribunal administratif dès lors qu'il aura été saisi – faut-il rappeler une fois encore que le juge administratif est, dans notre pays, l'un des juges des libertés ? – soient précisés dans la loi. Je tiens à saluer cette excellente initiative.

En outre, notre groupe a déposé un amendement tendant à prévoir qu'en cas de prolongation de la mesure, il conviendra de donner place au principe du contradictoire, c'est-à-dire que la personne concernée devra obligatoirement présenter ses observations devant l'État, sans préjudice bien entendu des recours possibles devant le tribunal administratif.

Les rapporteurs m'ont fait observer ce matin que cet amendement était inutile, car déjà satisfait par les textes en vigueur. Nous allons le vérifier ; si tel est bien le cas, nous retirerons cet amendement.

Pour ce qui concerne la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la CNCIS, sujet que connaît bien M. Hyst, alors que votre texte prévoit, monsieur le ministre, la possibilité d'ordre général de porter le délai de conservation des données à trente jours, nos rapporteurs proposent sagement d'en rester à dix jours, quitte à ce que la CNCIS décide elle-même, sur avis motivé, de prolonger ce délai. En tout état de cause, une telle prolongation ne saurait être systématique. Je crois qu'il s'agit d'une mesure positive, qui témoigne, une fois encore, de notre attention au respect des libertés et au bon exercice du droit.

La loi de 1881 sur la liberté de la presse est l'une des grandes lois de la République ; nous y sommes tous très attachés et nous l'évoquons très régulièrement ici au Sénat. L'idée de n'extraire du champ de cette loi, pour le transférer dans le code pénal, que ce qui relève de l'apologie et de la provocation au terrorisme par le biais d'internet me paraît judicieuse, et je soutiens totalement la position de nos rapporteurs, qui justifient cette mesure dans l'exposé des motifs de l'amendement n° 18 de la commission des lois, en précisant que l'utilisation du réseau internet présente des « caractéristiques objectives qui rendent légitimes des moyens d'enquête plus intrusifs – accessibilité et possibilité d'ajouter

des contenus universels, possibilité de messages plus complets et complexes [...], possibilité d'une prise de contact interactive avec des personnes, etc. »

Les députés ont eu l'idée de donner un pouvoir à une personne compétente désignée par la CNIL. Nous proposons, par le biais d'un amendement, de préciser qu'il est nécessaire que cette personne soit membre de cette autorité. En effet, monsieur le ministre, il nous paraît vraiment indéfendable qu'une autorité administrative indépendante puisse désigner elle-même une personnalité qualifiée qui lui serait extérieure. À cet égard, je signale qu'il existe une proposition de loi relative aux autorités administratives indépendantes, déposée sur l'initiative de M. Patrice Gélard et que j'ai cosignée afin que nous puissions l'examiner. J'espère que nous aurons l'occasion de nous pencher sur ce texte précieux.

Par ailleurs, je pense utile qu'une commission d'enquête parlementaire, dont la création a été demandée par nos collègues du groupe UDI-UC, soit bientôt mise en place : sa composition a été annoncée très récemment. Elle nous permettra de continuer à travailler, en lien notamment avec le ministère de l'intérieur, sur ce sujet important.

Je terminerai en revenant sur la question de l'interdiction administrative de sites internet. Le texte prévoit que toute décision de cette nature pourra être contestée devant la justice administrative. En outre, le blocage est subsidiaire par rapport au retrait, qui constitue la priorité : cela n'est pas neutre. Monsieur le ministre, une question a souvent été posée et je la soulève de nouveau aujourd'hui à cette tribune : pour ne pas compromettre la crédibilité du présent texte, il serait bon que le décret soit publié en même temps que celui sur l'interdiction des sites pédopornographiques, qui n'est pas encore paru.

Par ailleurs, j'ai bien entendu les arguments de certains de nos collègues, selon lesquels l'interdiction administrative de sites internet sera sans effet en pratique ou inapplicable, car un site supprimé réapparaîtra de toute façon sous une autre forme. Pour ma part, je n'accepte pas cette résignation. Je sais que les choses sont difficiles ; pour autant, je pense que c'est désespérer de l'intelligence humaine, et de l'intelligence du législateur en particulier, que de considérer qu'il y aurait en quelque sorte une sphère – internet – où le droit ne s'appliquerait pas, qu'il s'agisse du droit d'auteur, de la propriété intellectuelle ou de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, l'apologie du terrorisme. S'il en est vraiment ainsi, laissons faire et démissionnons, mes chers collègues ! En ce qui me concerne, je crois que l'on doit inlassablement se battre pour qu'internet soit régi par le droit.

**Mme Michelle Meunier.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Cela exigera certainement un travail à l'échelon européen, voire mondial, mais j'estime que ce serait une grande victoire pour ceux qui utilisent internet pour faire l'apologie du terrorisme que nous renoncions à faire de la sphère internet un espace de droit, un sujet de droit. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste, du RDSE et de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Joëlle Garriaud-Maylam. (*M. Pierre Charon applaudit.*)

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste sans porter atteinte de manière disproportionnée aux libertés publiques, telle est la délicate équation à laquelle sont confrontées les démocraties, en

particulier celles qui sont engagées dans la coalition contre Daech. Si l'actualité des dernières semaines accentue l'urgence en la matière, il s'agit bien évidemment d'un défi très largement antérieur à l'escalade constatée au Moyen-Orient. Cela fait d'ailleurs plusieurs mois que l'Assemblée parlementaire de l'OTAN m'a chargée d'un rapport sur ce sujet complexe du terrorisme, les membres de l'Alliance atlantique s'interrogeant sur l'adaptation de leurs dispositifs aux nouveaux visages du terrorisme. Nous combattons non pas des organisations structurées, mais de multiples mouvements protéiformes aux liens complexes, promouvant le passage à l'acte de « loups solitaires ».

Au mois de juin 2013, voilà plus d'un an, le rapport de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, mise en place par l'Assemblée nationale, concluait à une insuffisance de moyens humains, matériels et juridiques. Ce projet de loi est donc, monsieur le ministre, le bienvenu pour répondre aux lacunes du cadre législatif.

Toutefois, je tiens à souligner d'emblée la nécessité que les dispositions de ce texte s'accompagnent du déblocage de moyens adéquats, et donc importants, en matière de politique de prévention, de surveillance des candidats au djihad sur notre sol et d'efforts de déradicalisation. Nous en reparlerons lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, mais je tenais à mettre ce point en exergue dès à présent.

De manière générale, ce projet de loi met l'accent sur la répression de faits – voyages dans des zones de djihad, apologie du terrorisme – intervenant en amont des actes terroristes eux-mêmes. L'intérêt de cette pénalisation me semble résider davantage dans les possibilités d'investigation qu'elle ouvre aux enquêteurs que dans la perspective d'entraver la commission des faits ou de punir de potentiels djihadistes avant tout passage à l'acte.

C'est pourquoi je salue les dispositions de l'article 4 faisant entrer dans le code pénal les délits de provocation et d'apologie du terrorisme, aujourd'hui assimilés à des délits de presse, moins en raison de la dangerosité même de cette infraction que par souci d'efficacité, puisque cela permettra aux enquêteurs de disposer de moyens d'enquête renforcés : surveillance, infiltrations, écoutes téléphoniques, captation de données informatiques...

*A contrario*, je suis à titre personnel un peu sceptique quant à l'utilité du blocage administratif de sites internet incitant au terrorisme et à la création d'un délit de consultation habituelle des sites terroristes. D'un point de vue pragmatique, plutôt que de clore ces sites, il me semblerait plus utile de mieux en surveiller les visiteurs pour détecter de potentiels candidats au djihad. C'est d'ailleurs ce que certains États ont bien compris, qui créent parfois de faux sites internet permettant de repérer certaines velléités terroristes individuelles.

Par ailleurs, ces deux mesures me semblent constituer, tout comme peut-être le recours abusif à des écoutes, une atteinte disproportionnée à la liberté d'information et d'expression. Créer une exception autorisant certaines professions à consulter ces sites ne répondrait nullement au problème, comme le souligne l'association La Quadrature du net, qui s'est beaucoup engagée, inspirant même certains amendements sur le sujet.



Un contrôle démocratique est indispensable, mais nous ne pouvons renier nos valeurs fondamentales, incarnées dans l'État de droit, car ce serait là – vous l'avez d'ailleurs vous-même signalé, monsieur le ministre – une véritable victoire pour les terroristes.

De surcroît, la consultation de tels sites internet ne crée pas de danger immédiat. Dans le cadre de la préparation de mon rapport sur le terrorisme pour le compte de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, j'ai interrogé de nombreux experts : tous s'accordent sur la faiblesse de la fiabilité des modes opératoires fournis en ligne pour produire des bombes ou autres dispositifs terroristes. Internet constitue pour eux davantage une « chambre de résonance » pour individus déjà radicalisés qu'une porte d'entrée dans le djihad.

Dans ce contexte, et étant donné les possibilités de contourner les fermetures de sites en se tournant par exemple vers les réseaux sociaux, le blocage des sites pourrait n'avoir pour effet que d'alimenter la victimisation et la radicalisation des personnes censurées. L'exemple chinois illustre la difficulté, même pour un État consacrant de très importantes ressources au contrôle de l'internet, de maîtriser la diffusion de contenus sur les réseaux sociaux.

La création d'un délit d'entreprise terroriste individuelle me semble très utile, dans la mesure où elle offre de nouveaux moyens juridiques aux enquêteurs, mais potentiellement dangereuse quand il s'agit d'arrêter des individus en amont de tout passage à l'acte. La présomption d'innocence est un fondement de notre État de droit. À nouveau, j'y insiste : renforcer la surveillance est plus efficace qu'arrêter préventivement, notamment dans la perspective du démantèlement de réseaux. Mettre en place une véritable politique de prévention, notamment au sein des prisons et après la fin de la détention, me paraît essentiel, ainsi que développer une communication adaptée, comme cela se fait par exemple au Royaume-Uni avec la promotion d'imams modérés et des appels à une vigilance renforcée.

En tant que sénatrice des Français de l'étranger, je suis interpellée par la création d'une interdiction de sortie du territoire en cas de soupçon de départ vers une zone de djihad. Le départ de centaines de personnes résidant en France vers le Moyen-Orient pour prendre part aux combats ou se former à des techniques violentes est un fait que le législateur ne peut ignorer. Pour autant, la formulation actuelle de l'article 1<sup>er</sup> ne traite que partiellement le problème, en ne visant que les ressortissants français, et non l'ensemble des résidents en situation régulière sur notre territoire. Le retrait des pièces d'identité françaises pourra aisément être contourné par les binationaux, qui feront valoir leur autre passeport.

Je m'interroge également sur la nécessité de retirer physiquement les pièces d'identité, dans la mesure où elles peuvent faire l'objet d'une invalidation aux fins de signalement au système d'information Schengen, ce qui les rend inutilisables pour sortir de l'espace Schengen.

Surtout, j'appelle à la retenue dans l'application de cette mesure attentatoire à la liberté de déplacement. Les pays pouvant être concernés par l'expression « théâtre d'opérations de groupements terroristes » sont plus nombreux que l'on pourrait le croire au premier abord. Il faut donc veiller à ne pas freiner les échanges avec ces zones où, souvent, les Français ne sont pas assez présents, à ne pas trop dissuader

nos compatriotes de s'y intéresser pour des raisons professionnelles ou personnelles et à ne pas fragiliser les économies de certains de ces pays, largement dépendantes du tourisme.

En matière de prévention du terrorisme sur notre sol, l'enjeu est d'ailleurs moins d'empêcher les départs au Moyen-Orient que de mieux surveiller les retours. Un article paru hier dans un grand quotidien évoquait les incertitudes juridiques entourant ces « expulsions sécurisées ». Le projet de loi n'apporte pas de véritable réponse à ces interrogations. En droit international, il est impossible d'empêcher un Français de rentrer en France. La déchéance de nationalité envisagée par certains autres pays n'est bien sûr pas à l'ordre du jour chez nous. Il est donc essentiel de renforcer la surveillance des djihadistes de retour sur notre territoire. L'enjeu est alors dans une large mesure d'ordre opérationnel, comme l'a tristement illustré la récente non-interception des proches de Merah à leur retour de Turquie.

De ce point de vue, je soutiens la position de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, qui préconise que les mineurs de retour en France après avoir été engagés à l'étranger dans des entreprises terroristes « fassent l'objet d'un accompagnement particulier par la justice, au titre de l'enfance en danger ou de l'enfance délinquante ».

Qu'il s'agisse de mineurs ou de majeurs, le travail de déradicalisation et de contre-propagande est essentiel, et ce tant sur internet que dans la vie civile ou en prison. Dans ce domaine, la France a encore beaucoup à apprendre de ses partenaires internationaux, en particulier des États-Unis ou du Royaume-Uni. Il est donc essentiel d'intensifier les échanges de bonnes pratiques et le partage d'analyses et d'informations à l'échelle internationale.

À l'échelon européen, cet impératif a été rappelé lors du Conseil des 5 et 6 juin derniers consacré au terrorisme et à la sécurité des frontières. Frontex joue depuis dix ans un rôle croissant dans la sécurisation des frontières européennes. Cette agence facilite la coopération intra-européenne, ainsi que les partenariats hors Union européenne, notamment avec les États-Unis, dans le domaine de la sécurité aérienne et maritime.

S'il est de la responsabilité de chaque État de renforcer son arsenal législatif, aucun pays ne peut plus lutter isolément contre le terrorisme. Une stratégie concertée de lutte contre les agents de terrorisme est indispensable, notamment en matière de régulation d'internet, de repérage des sources de financement du terrorisme international, criminalité, trafic de stupéfiants et terrorisme étant intimement liés, nous le savons.

Chacun de nos grands États démocratiques a ses traditions de travail et de secret en ce domaine, mais un tel cloisonnement n'est plus de mise, car il entraîne pertes d'énergie et d'efficacité, morcellement et fragmentation des informations. Beaucoup d'organismes s'intéressant à ces questions sont aujourd'hui sinon superflus, du moins redondants, y compris à l'échelon international. Je pense par exemple à certaines agences des Nations unies.

C'est pourquoi j'appelle de mes vœux, monsieur le ministre, le regroupement de services nationaux et le développement de procédures intergouvernementales, par exemple dans le cadre d'un observatoire pérenne ou d'une mission internationale sur le terrorisme chargé de la coordination, de la surveillance, de l'échange d'informations, ainsi que d'une assistance technique, juridique et policière aux États fragilisés

par le terrorisme. Une telle coordination me semble indispensable au succès des mesures qui seront prises sur notre territoire.

Tel n'est bien évidemment pas l'objet précis du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis, mais il me semblait être de mon devoir d'attirer votre attention sur cette proposition, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je sollicite une brève suspension de séance, monsieur le président.

**M. le président.** Le Sénat va, bien sûr, accéder à votre demande, monsieur le ministre.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quinze, est reprise à dix-sept heures trente.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chaque fois qu'un texte de ce type, touchant aux libertés individuelles, nous est soumis, qui plus est selon la procédure accélérée et dans un climat de forte émotion, il est toujours délicat d'aborder son examen avec toute la sérénité nécessaire. Il faut pourtant se garder de brader les libertés les plus essentielles pour se procurer un sentiment temporaire de sécurité.

De ce point de vue, le travail de l'Assemblée nationale, mais surtout celui des rapporteurs du Sénat, qui ont scruté l'ensemble du texte pour essayer de tenir compte le plus possible de l'exigence de respect des libertés publiques, méritent d'être salués.

À titre liminaire, avant d'aborder le texte lui-même, j'observerai que le fait que de nombreux jeunes quittent la France ou d'autres États européens et du sud du bassin méditerranéen pour perpétrer des actions terroristes et violentes en Syrie ou en Irak nous oblige à nous interroger sur notre société, qui engendre de l'exclusion, de la violence, et dont les valeurs sont parfois en complet décalage avec la réalité de la parole publique.

C'est pourquoi nous devons aborder ce débat en ayant conscience que si les dispositions du présent projet de loi sont absolument nécessaires à court terme – il s'agit en quelque sorte de dispositions curatives, permettant de parer au plus pressé –, nous devons aussi nous poser des questions plus fondamentales sur notre contrat social et les raisons du départ de tant de jeunes vers les zones de combat : à défaut, nous ne parviendrons pas à traiter les problèmes de manière préventive.

Nous devons aussi avoir pleinement conscience qu'il ne s'agit pas là de questions franco-françaises, ni même européennes. Il convient de les aborder sans jamais nourrir la thèse de la guerre ou du choc des civilisations promue par certains. En effet, les pays du sud de la Méditerranée, en particulier le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et l'Algérie, rencontrent des difficultés similaires aux nôtres ; nous ne pourrions les résoudre que dans un esprit de coopération.

Internet est un média de plus en plus utilisé pour faire vivre le droit à l'information et à la liberté d'expression. Avec cet outil, chacun peut rester dans sa bulle, sans se faire remarquer. Cela est vrai en matière de terrorisme, mais aussi de

culture, de modes de vie, de langues, de centres d'intérêt, de musique, etc., de telle sorte que, finalement, la capacité des États à être le cadre de la vie sociale de leurs habitants s'atténue... Il s'agit là d'une constatation globale.

Cela nous oblige à adopter une attitude doublement prospective : d'une part, il convient de favoriser le développement d'une citoyenneté numérique, en faisant en sorte que la norme législative n'apparaisse pas décalée par rapport aux évolutions d'internet ; d'autre part, il importe de mobiliser l'ensemble des acteurs et des contributeurs du *net* selon une démarche positive, et non pas répressive.

Cette capacité d'internet à s'affranchir des frontières constitue la limite des dispositions nationales antiterroristes. Nous devons le constater, non le déplorer, et traiter cette nouvelle réalité dans un cadre de coopération internationale. Une action nationale ne peut constituer une réponse adaptée ; nous devons en être absolument convaincus.

Il nous faut mobiliser l'ensemble des composantes de nos civilisations aujourd'hui menacées par certaines dérives : les familles, les associations, les acteurs d'internet, les entreprises, les syndicats, les partis, les clubs, les religions...

Enfin, nous devons avoir conscience que le Conseil constitutionnel a été saisi de tous les textes relatifs à la lutte contre le terrorisme ayant précédé celui-ci. Ce ne sera peut-être pas le cas cette fois, mais nous ne sommes pas à l'abri, ultérieurement, d'une question prioritaire de constitutionnalité, si certaines dispositions apparaissaient comme trop attentatoires aux libertés.

À cet égard, l'article 1<sup>er</sup> touche à la liberté fondamentale de quitter son territoire, protégée par le protocole n° 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la CEDH, et par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont la France est signataire et qui stipule que « toute personne a le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ».

La mesure d'interdiction de sortie du territoire prévue porte à l'évidence atteinte à la liberté d'aller et venir et ne peut pas être prise sans précautions particulières. Il s'agit toutefois d'une mesure préventive qui doit pouvoir être adoptée rapidement. Elle permettra, dans certains cas spécifiques, de protéger des familles, des vies, et s'inscrit tout à fait dans le cadre de la résolution 2178 des Nations unies du 24 septembre dernier, laquelle invite l'ensemble des États membres de l'Organisation des Nations unies à se mobiliser pour éviter que des combattants terroristes potentiels ne partent pour la Syrie ou l'Irak.

Je m'interroge aussi, à l'instar de ma collègue Joëlle Garriaud-Maylam, sur le choix de viser les ressortissants français plutôt que les personnes résidant en France. Nous reviendrons sur cette question lors de l'examen des amendements, ainsi que sur celle de la politique européenne. Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, l'Europe n'est pas le problème, elle est la solution. Il faut réaffirmer le principe de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen tout en modifiant le fonctionnement de celui-ci. Le système d'information Schengen – le SIS – et le système d'information sur les visas – le VIS – constituent un début, mais il faut probablement aller beaucoup plus loin.

D'autres orateurs avant moi ont évoqué la loi sur la liberté de la presse. À l'évidence, il est indispensable de créer une nouvelle infraction qui permette de tenir compte du rôle structurant d'internet pour les organisations terroristes,

mais il n'est probablement pas nécessaire de transférer l'ensemble des délits de provocation à la commission d'actes terroristes et d'apologie du terrorisme de la loi de 1881 sur la liberté de la presse vers le code pénal.

S'il est possible, sur un plan purement philosophique, de distinguer le terrorisme, qui fait de la violence une fin en soi, de la résistance, qui peut, à un moment donné, considérer que la violence est nécessaire à la défense d'une cause sans jamais en faire un objectif, il est difficile de traduire cette distinction sur le plan juridique. Cela pose un réel problème au regard de la liberté d'expression et de la répression de ses abus. Il me semble, à cet égard, qu'il aurait été préférable de laisser intact le champ de la loi sur la liberté de la presse. Nos rapporteurs ont voulu préserver au maximum celui-ci en en extrayant les délits commis sur internet. Pour ma part, j'estime qu'il vaudrait mieux définir plus précisément le délit qui constitue véritablement une menace, et laisser le reste dans la loi sur la liberté de la presse. C'est l'objet d'un des amendements que j'ai déposés.

S'agissant de l'article 5 – qui est peut-être l'article central du projet de loi –, créant l'infraction d'entreprise terroriste individuelle, le travail de l'Assemblée nationale et des rapporteurs du Sénat a sensiblement réduit dans la définition de cette infraction la place de l'arbitraire, qui pouvait inquiéter à l'origine. Aujourd'hui, contrairement à ce que certains disent, on peut considérer que l'on n'a pas introduit le principe de précaution dans le code pénal; nous pouvons, me semble-t-il, nous en satisfaire. À cet égard, il faut bien distinguer l'article 1<sup>er</sup>, dont le dispositif est précisément d'ordre préventif, et l'article 5, qui définit ce nouveau délit, absolument nécessaire dans un certain nombre de cas.

Concernant l'article 9, monsieur Sueur, on ne peut pas légiférer à l'encontre de la réalité... Internet pose à l'évidence un défi à la souveraineté des États. Nous devons y faire face, mais le blocage administratif des sites me paraît inopérant, pour les raisons que j'aurai l'occasion de développer en présentant un amendement. Ce n'est pas parce que les États crieront plus fort qu'internet se conformera à leurs souhaits. Internet présente en effet un danger particulier en matière de terrorisme, cependant nous devons faire en sorte de ne pas heurter ceux qui peuvent nous aider. De ce point de vue, la proposition des rapporteurs de porter de vingt-quatre à quarante-huit heures la durée de la phase de négociation, celle qui laisse la place à l'intelligence, est utile: il faut en effet pouvoir expliquer à l'hébergeur pourquoi on lui demande de fermer tel ou tel site. Je reviendrai lors de la discussion des amendements sur les dispositions techniques, mais il est très difficile, voire impossible, de supprimer des sites.

Enfin, je souhaite à mon tour rendre hommage à nos ambassades et consulats de la région, en particulier à ceux d'Istanbul, d'Ankara, d'Amman, d'Erbil, de Bagdad, de Beyrouth, qui doivent faire face à des situations particulières tout en continuant à traiter les affaires courantes au service de nos compatriotes, à assurer leur sécurité, ainsi qu'à recevoir les demandes d'asile des habitants de ces régions confrontées à des tragédies humanitaires. Nous devons saluer leur travail.

Opposer liberté et sécurité est un classique de la philosophie politique. Mais les choses ne sont pas aussi simples, car cette vision binaire repose sur l'idée de la mise en place d'un pouvoir absolu ayant le devoir d'assurer la sécurité de sujets renonçant pour ce motif à une partie de leur liberté.

Toutefois, dans une démocratie, où les personnes ne sont pas des sujets, mais des citoyens, les libertés publiques sont à la base de la légitimité de l'État. Cette remarque oblige à ne pas trouver naturelle toute évolution des contraintes imposées aux citoyens. Elle est encore plus d'actualité dans un monde où l'encadrement de la liberté d'information et de communication n'est plus, *de facto*, une prérogative de l'État et où il ne peut plus y avoir de contrat social sans responsabilité citoyenne. C'est pourquoi nous devons considérer internet pour ce qu'il est et réfléchir au défi qu'il représente pour la souveraineté des États.

Le terrorisme, c'est le gouvernement de la peur, par la peur et pour la peur. Nous ne pouvons lui céder, ni entrer dans son jeu, qui est d'abord un jeu de communication, qui crée des ambiances et prépare progressivement les esprits à l'avènement d'un absolutisme. C'est la raison pour laquelle chaque évolution du droit doit être soigneusement pesée et mesurée, afin que nous ne tombions pas dans le piège que nous tend le terrorisme.

Monsieur le ministre, des évolutions du droit, il en faut. L'objectif de ce projet de loi qui, à entendre les interventions des orateurs depuis le début de cette discussion générale, sera largement soutenu, est d'en introduire. Cela étant, il ne règle pas tout: la coopération internationale s'impose, renforcer la politique européenne sur ce sujet est de plus en plus urgent, et il faut d'abord s'appuyer sur la responsabilité des citoyens. C'est là un enjeu majeur. Les citoyens doivent pouvoir s'approprier cette loi, car sans mobilisation citoyenne, il ne pourra y avoir de lutte efficace contre le terrorisme. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. François Bonhomme.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en tant qu'élu du Tarn-et-Garonne, où se trouve la ville de Montauban, dans laquelle Mohamed Merah a perpétré l'un de ses sinistres forfaits, je mesure combien la création du délit d'entreprise terroriste individuelle, qui permet d'élargir la définition de l'acte terroriste et de sanctionner les actes préparatoires à caractère terroriste de personnes agissant seules, et non plus seulement les actes commis en bande organisée, va dans le bon sens.

Mohamed Merah avait été inscrit au fichier des personnes recherchées après ses séjours en Afghanistan et au Pakistan. Il avait fait l'objet d'une surveillance dès janvier 2011, et avait même été convoqué par la Direction centrale du renseignement intérieur, la DCRI. Pourtant, cela ne l'a pas empêché d'agir. Ce cas de figure pose la question des moyens humains et matériels dont disposent nos services pour mener les investigations, ainsi que celle de la nécessaire coopération entre police et justice.

Il y a lieu aussi de s'interroger sur le dispositif prévu à l'article 1<sup>er</sup>, qui instaure une procédure permettant, par la confiscation du passeport et de la carte d'identité, d'interdire la sortie du territoire des ressortissants français susceptibles de se rendre à l'étranger pour rallier des théâtres d'opérations de groupements terroristes ou participer directement à des activités terroristes. Qu'en est-il pour les étrangers ou les binationaux? Une telle mesure n'appelle-t-elle pas une coopération entre les pays membres de l'espace Schengen?

Certaines dispositions du projet de loi visent à lutter contre le terrorisme à l'âge d'internet. Il faut bien évidemment éviter la diffusion des incitations à partir vers des zones de combat,

et plus généralement renforcer la lutte contre la propagande à caractère terroriste. L'amendement n° 18, adopté en commission sur l'initiative des rapporteurs, permet de préserver la portée des dispositions contenues dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et de concilier les deux impératifs que sont la sécurité et le respect des libertés publiques.

À l'évidence, les pays démocratiques comptent de plus en plus sur les méthodes de filtrage, de blocage de sites et de censure pour contrer l'extrémisme, mais il faut bien voir que ces modes opératoires ont, par nature, leurs propres limites. En effet, ils peuvent se révéler potentiellement contreproductifs, dans la mesure où la plupart des arrestations pour actes de terrorisme en France s'appuient sur des informations trouvées sur internet, permettant de mener les enquêtes et de fournir des preuves en cas de mise en examen.

Dès lors, le fait de bloquer l'accès aux sites ou de censurer les contenus « non désirés » risque de faire disparaître des informations utiles sans que la source soit supprimée.

D'aucuns expliquent qu'il est assez facile de créer un autre site, de republier l'information ou d'utiliser la *dark web*, cet internet parallèle dont les sites ne sont pas répertoriés par les moteurs de recherche traditionnels, si bien qu'il est difficile d'en réguler l'accès et d'y contrôler le contenu des informations.

Toujours est-il que je suis de ceux qui se réjouissent du chemin parcouru par de nombreux membres de notre assemblée. En effet, du côté gauche de l'hémicycle, certains n'avaient pas approuvé la loi relative à l'antiterrorisme ni les dispositions antiterroristes de la loi de 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. J'en retiens que tout le monde a le droit de s'amender !

Comme beaucoup d'autres orateurs, je voudrais saluer le caractère équilibré de ce projet de loi, qui répond au double souci d'adapter les moyens de lutte contre le terrorisme et de préserver nos libertés fondamentales. Alors, bien sûr, comme chaque fois en pareil cas, les « ligues de vertu » n'ont pas manqué de crier aux « mesures liberticides », faisant même une comparaison avec les dérives de la NSA américaine, qui ont abouti à l'espionnage de toute la population mondiale. Derrière les dispositions qui nous sont soumises aujourd'hui, il y aurait l'« obsession sécuritaire » de l'État, dont nous serions naturellement les complices consentants. Je crois qu'il y a surtout des obsédés de l'obsession sécuritaire... Certains ont même convoqué le philosophe Michel Foucault à l'appui de leurs préjugés. Il vaut mieux laisser les philosophes dans leur domaine d'excellence !

Je passe donc rapidement sur cette antienne. En définitive, depuis trente ans, chaque nouvelle avancée ou adaptation de l'antiterrorisme pour faire face à une recrudescence du terrorisme ou à une modification de ses formes suscite les mêmes réactions. On a l'impression que, pour certains, le risque n'est jamais suffisamment avéré, ou du moins jamais assez important, pour que l'on puisse envisager d'adapter notre arsenal.

**Mme Éliane Assassi.** N'importe quoi !

**M. François Bonhomme.** Pourtant, les autorités les plus mesurées et les plus avisées n'ont plus de doute quant à la réalité de ce risque. Toutes considèrent que notre pays sera frappé, seul le moment reste inconnu.

**Mme Éliane Assassi.** Ça, c'est une information !

**M. François Bonhomme.** Ce risque repose sur des éléments tangibles que l'on ne peut ignorer. Oui, le risque est élevé ; oui, les candidats au djihad en Syrie ou en Irak n'ont jamais été aussi nombreux.

La grande majorité des articles du projet de loi donnent au juge judiciaire et aux services de police placés sous son autorité les leviers d'investigation nécessaires. Le droit pénal ne sera donc pas contaminé. De toute façon, l'exigence de proportionnalité entre l'atteinte portée à la liberté individuelle et le but poursuivi par le législateur a été maintes fois réaffirmée. Les libertés publiques ne sont pas en danger. Il faut aussi rappeler que les magistrats du pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris attendent de pouvoir disposer d'un tel arsenal législatif, alors même qu'ils n'en voulaient pas il y a quelques années.

Mes chers collègues, ce projet de loi doit nous conduire à faire preuve de détermination, sans irénisme ni rodomontades, et à accepter la simple et vitale nécessité de regarder froidement le terrorisme, y compris dans ses formes nouvelles, et d'y faire face. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Bigot.

**M. Jacques Bigot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai souhaité, le quinzième jour de ma présence dans cette assemblée, m'exprimer dans la discussion générale de ce projet de loi, car je n'ai pas oublié que, il y a encore quelques mois, je présidais la communauté urbaine de Strasbourg, où nous avons vécu un drame terrible : sept jeunes d'un quartier de Strasbourg ont été interpellés parce qu'ils étaient soupçonnés d'avoir rejoint un groupe terroriste ; ils sont d'ailleurs toujours en détention aujourd'hui. Le risque était que des familles se sentent elles-mêmes accusées, que des divisions apparaissent au sein du quartier en question et que la communauté musulmane soit l'objet d'attaques. Nous mesurons donc à quel point il est important de pouvoir agir et prévenir. C'est le sens de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

Cependant, les « ligues de vertu », comme les a appelées le précédent orateur, ont tout à fait raison de nous interpeller chaque fois que nous examinons un texte comme celui-ci. Peut-on, au nom de la lutte contre le terrorisme, porter atteinte à des libertés essentielles qui fondent notre démocratie ? Je crois que, de ce point de vue, le présent projet de loi est parfaitement équilibré.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit d'autoriser le ministre de l'intérieur à prononcer des interdictions de sortie du territoire. C'est là une mesure exceptionnelle, et d'une exceptionnelle gravité, mais je peux vous dire qu'elle est attendue par certaines familles dont les enfants, adolescents ou majeurs, ont été approchés par des djihadistes et pensent trouver dans le djihad un repère ou un sens à leur vie, même si ce choix peut les conduire prématurément à la mort.

L'interdiction de sortie du territoire doit être assortie de dispositions protectrices. Elle constitue incontestablement une mesure administrative et non une mesure judiciaire : les mesures judiciaires sont des mesures de sanction, or il s'agit en l'espèce d'une mesure de police, qui doit pouvoir donner lieu aussi rapidement que possible à un débat contradictoire ; l'excellent travail de notre commission des lois a permis d'améliorer le texte sur ce point.

La durée maximale de l'interdiction de sortie du territoire est de six mois. Elle pourra être prolongée, mais il faut espérer que le travail fait avec le jeune pendant ces six mois permettra de le ramener à de meilleures intentions. L'interdiction de sortie du territoire est une mesure de protection de notre territoire et de nos citoyens, bien entendu, mais aussi des familles victimes.

Nous devons être très vigilants, car l'objectif des terroristes est de susciter la peur et la division dans nos sociétés. Monsieur le ministre, je pense que les mesures de votre projet de loi, telles qu'amendées par notre commission des lois, sont satisfaisantes.

Il faut parvenir à endiguer l'embrigadement de notre jeunesse. De ce point de vue, nous savons que, si la mondialisation rend tout beaucoup plus complexe, elle rend aussi tout beaucoup plus facile pour les terroristes. Nos frontières sont ouvertes; leur contrôle devient plus compliqué, notamment au sein de l'Union européenne. En outre, internet permet des connexions extrêmement simples. Nous ne sommes pas sûrs – le rapporteur l'a souligné tout à l'heure – que le dispositif de lutte contre l'apologie du terrorisme sur internet soit pleinement satisfaisant, mais ce n'est pas une raison pour renoncer. En tout état de cause, cela met en exergue la nécessité de mener une vraie réflexion sur les changements induits par internet dans notre société, y compris en matière de liberté de la presse.

Un certain nombre d'organisations syndicales de magistrats ou d'avocats souhaitent que, dans le dispositif de l'article 1<sup>er</sup>, le juge administratif ne soit pas préféré au juge judiciaire. Le juge judiciaire a un rôle répressif; le juge administratif a un rôle de contrôle des décisions de l'administration. Même si certains juges judiciaires sont appelés juges des libertés, ces juges décident en fait de placer ou non en détention: c'est le juge administratif qui est le premier garant des libertés publiques. Un bon équilibre a été trouvé dans le projet de loi.

Par ailleurs, la proposition, formulée par la commission des lois du Sénat, de n'extraire du champ de la loi sur la liberté de la presse les faits de provocation au terrorisme ou d'apologie du terrorisme que lorsqu'ils sont commis sur internet est importante. Cela ne doit pas nous empêcher de réfléchir aux conséquences à tirer du passage de Gutenberg à la télévision puis de la télévision à des systèmes de communication omnipotents. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Charon.

**M. Pierre Charon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis cet après-midi devrait nous inciter à dépasser largement les clivages et les polémiques partisans pour nous concentrer sur le seul sujet qui vaille: la sécurité des Français face au terrorisme.

Pour lutter contre le terrorisme, nous ne pouvons rester cantonnés à une approche franco-française – l'un de nos collègues l'a souligné tout à l'heure – ni nous perdre dans des débats dilatoires sur la défense des libertés publiques.

Tant à Paris qu'à l'étranger, la France doit faire face au même ennemi, au même fanatisme et au même extrémisme de la part de groupes criminels organisés, dont les ressources financières ridiculisent nos budgets nationaux. N'ayons pas peur des mots: ce qu'on appelle la République islamique dispose *a minima* de 420 millions de dollars provenant de banques irakiennes, et jouit des revenus du pétrole,

puisqu'elle en vend 120 000 barils chaque jour. L'État islamique en Irak et au Levant dispose d'un trésor de guerre estimé à 1 milliard de dollars, qui lui permet de recruter aisément des mercenaires venus d'Afrique et d'Orient.

Alors, que faire lorsque des milliers de Français s'engagent dans un combat mené par des prophètes autoproclamés, au nom d'une religion détournée, dévoyée et bafouée?

Que faire quand certains de nos concitoyens trahissent les principes fondateurs de notre République, au point qu'ils se rendent en Algérie, en Syrie, en Irak, en Belgique pour assassiner des innocents?

Que faire, enfin, quand ces Français rentrent tranquillement – c'est peu dire –, après avoir fait leurs classes dans des camps d'entraînement au Yémen, en Afghanistan ou au Pakistan? De retour en France, ces élèves aguerris guettent le moment propice pour appliquer les enseignements reçus, d'une barbarie inouïe et d'une technicité de combat digne d'une armée professionnelle... Il ne s'agit plus seulement de réseaux dormants, mais bien de bombes à retardement.

Mes chers collègues, avons-nous compris que nous sommes dans une situation de guerre et que, confrontés à un conflit total, nous avons, hélas, encore une guerre de retard?

Cette situation, nous devons l'appréhender selon un double niveau de lecture.

Tout d'abord, il importe de prendre en compte les bouleversements survenus dans le monde arabe, au-delà du seul Moyen-Orient. Aujourd'hui, il n'est plus question de la lutte éternelle entre les sunnites et les chiites. Nous n'assistons plus seulement au développement, ici et là, de tensions régionales, mais à un phénomène d'agrégation par lequel le terrorisme se propage dans différents pays, récupérant astucieusement des conflits locaux. À sa manière, il s'apparente à une guerre mondiale, où tous les fronts sont liés, connectés, quand bien même ils seraient éloignés.

L'Afrique est gagnée par ce phénomène, tout comme l'Asie: depuis 2003, les Pakistanais sont victimes d'attentats et l'Irak subit le terrorisme; l'Indonésie éprouve la violence de milices islamistes. Ce phénomène s'accroît avec la déliquescence des États et la porosité des frontières.

Aujourd'hui, au Nigéria, Boko Haram commet les mêmes exactions que les tribus islamiques au Sinaï ou que celles qui sévissent en Mésopotamie: instauration de zones de non-droit, trafics d'êtres humains et de drogue, camps de torture.

Ayant compris les enjeux de la médiatisation, forts d'une communication bien rodée, ces fous séduisent les esprits faibles.

Comment ces groupuscules ont-ils réussi à attirer de jeunes hommes, de jeunes femmes et même, récemment, des familles? Comment, au pays des Lumières, sommes-nous passés à un tel degré d'obscurantisme?

On savait que certaines mosquées étaient sous influence salafiste, mais, aujourd'hui, ce ne sont pas elles qui sont à l'origine de cette radicalisation. Elles sont même dépassées et sont plutôt les victimes de cet individualisme que le terrorisme sait justement utiliser.

En réalité, cette radicalisation de masse se fait par internet, comme beaucoup l'ont rappelé cet après-midi. Les réseaux ont profité de nos échecs en matière d'intégration, constituant même un accélérateur de désintégration. Ils ont

supplanté ce vaste réseau affectif réel qu'est la nation. À l'imaginaire national, internet a substitué des imaginaires qui respirent la haine et la destruction.

Ce texte présente des avancées, avec le blocage de sites internet ou la création d'une nouvelle incrimination d'entreprise terroriste individuelle. Pour autant, monsieur Cazeneuve, vous êtes le ministre de l'intérieur. Or cet intérieur français est aujourd'hui malade d'un manque de cohésion nationale. Les réponses dépassant largement le périmètre de votre ministère, je vous souhaite d'être soutenu dans votre tâche par vos collègues de la justice et de l'éducation nationale. Par ailleurs, je vous souhaite à tous d'être lucides, pour protéger les Français et, surtout, pour nous doter de moyens à la hauteur de cette guerre contre le terrorisme. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gaëtan Gorce.

**M. Gaëtan Gorce.** Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, mon intervention ne portera que sur l'article 9 du projet de loi. Je ne me livrerai pas à une description aussi catastrophiste que celle que je viens d'entendre, même si, naturellement, je sais que nous devons être attentifs. Néanmoins, l'intelligence doit primer, me semble-t-il, sur la peur.

Il n'aura échappé à personne que le blocage des sites est une mesure qui sera techniquement inefficace. Nous savons les uns et les autres que contourner un tel blocage est aujourd'hui presque un jeu d'enfant. Lors du débat sur les jeux en ligne, nous avons déjà observé combien il serait difficile de combattre les sites illégaux, clandestins. Les mêmes dispositifs de contournement trouvent à s'appliquer pour les sites internet qui nous occupent aujourd'hui : un simple abonnement d'un coût de 5 euros par mois à un *virtual private network* permet, en utilisant ses tunnels de réseaux chiffrés, d'échapper au blocage.

Pour autant, j'admets l'argument selon lequel le blocage, même si son efficacité sera limitée, doit néanmoins être pratiqué, pour que ceux qui se livrent à la propagande ou au recrutement de candidats au djihad ne bénéficient pas d'une totale impunité, et plus encore d'une impunité symbolique. Dont acte !

Une fois ce constat fait, la question est de savoir selon quelles modalités ce contrôle doit être exercé.

Nous sommes tous d'accord pour considérer qu'internet ne doit pas être une zone de non-droit, mais ce sujet est sensible, car il met en jeu la liberté de communication et la liberté d'expression. Il est donc nécessaire de prendre un certain nombre de précautions, qui nous ont été rappelées par le Conseil constitutionnel. Celui-ci, à plusieurs reprises, notamment à propos de la loi HADOPI, a ainsi indiqué qu'il était impossible d'interdire l'accès à internet à un particulier, sauf sur intervention du juge judiciaire, puisqu'il s'agit d'une liberté fondamentale.

La loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique a doté les hébergeurs et les éditeurs d'un statut plutôt libéral, à la fois en faisant référence à la loi sur la liberté de la presse et en soumettant les hébergeurs à une responsabilité pénale et civile atténuée. Par ailleurs, cette loi a précisé, dans le prolongement de la directive de 2000 qu'elle transposait, qu'il ne saurait être question d'imposer aux hébergeurs une obligation de surveillance générale, donc de les rendre responsables de manière systématique des contenus qu'ils pourraient être amenés à héberger et à diffuser.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à de nombreuses reprises que les ingérences dans le fonctionnement d'internet doivent être justifiées par des motifs légitimes, en rapport avec les objectifs de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – c'est bien le cas de la lutte contre le terrorisme –, pratiquées selon des procédures nécessaires, c'est-à-dire indispensables pour atteindre l'objectif souhaité – en l'espèce, avec ce texte, nous nous trouvons un peu à la limite – et en tout cas maîtrisées, c'est-à-dire de nature à ne produire que des effets secondaires limités, notamment en matière de surblocage.

On le voit, il s'agit là d'un domaine relativement délicat. Au regard des arguments que je viens d'évoquer, il pourrait sembler assez naturel de s'en remettre, pour la prise d'une décision de blocage, au juge judiciaire plutôt qu'à l'autorité administrative. Nous y sommes d'ailleurs invités par un certain nombre de dispositions qui ont été votées ces dernières années, le législateur ayant donné le sentiment qu'il souhaitait plutôt privilégier cette orientation. Je sais bien que la loi relative à la lutte contre la pédopornographie a introduit une exception, que nous avions d'ailleurs combattue à l'époque, mais, s'agissant des dispositions qui ont pu être adoptées dans d'autres domaines – l'article 18 de la loi de 2004 déjà évoquée ou la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance –, le recours au juge judiciaire a été à chaque fois privilégié.

D'une certaine façon, on a pu avoir le sentiment qu'une sorte de consensus était en train de s'établir sur cette orientation, que l'on retrouve dans le rapport de la mission parlementaire sur la neutralité de l'internet et des réseaux menée en 2011 par une députée socialiste et une députée du groupe UMP : il y était estimé souhaitable que ce soit le juge judiciaire qui tranche ces questions. Le groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité n'est pas arrivé à des conclusions différentes.

Par ailleurs, les lois qui ont prévu un recours à l'autorité administrative, comme celle sur la lutte contre pédopornographie, n'ont pas vu leurs décrets d'application être publiés, et les dispositions de l'article 18 de la loi de 2004 ont été abrogées très récemment.

Par conséquent, nous abstraire, en matière de lutte contre le terrorisme, d'une logique qui est en train de s'imposer, privilégiant l'intervention du juge judiciaire, poserait un vrai problème de cohérence.

Quels sont, au fond, les arguments que l'on peut opposer à l'intervention du juge judiciaire et qui justifieraient un changement de doctrine ?

On peut évidemment se tourner vers le Conseil constitutionnel, qui, dans la décision qu'il a rendue sur la loi relative à la lutte contre la pédopornographie, a admis que l'autorité administrative puisse intervenir. Néanmoins, il a précisé que la question de savoir si l'intervention de l'autorité administrative, dès lorsqu'elle était encadrée et contrôlée par le juge administratif, était préférable à celle du juge judiciaire n'entraînait pas dans le champ du contrôle qu'il devait exercer. Sur cette question, il a estimé devoir laisser au législateur le soin de prendre ses responsabilités, en exerçant un contrôle minimum.

L'argument invoqué à l'époque était que la saisine du juge judiciaire entraînerait des retards et soulèverait des difficultés, s'agissant de situations spécifiques. Pour autant, je ne crois

pas que le juge des référés puisse être accusé de ralentir l'action des pouvoirs publics. En effet, il peut intervenir extrêmement rapidement; nous en avons eu la démonstration en de multiples circonstances.

La problématique des « sites miroirs », qui est souvent évoquée, pourrait, à l'évidence, être traitée par le juge lui-même. Celui-ci pourrait ainsi prévoir que sa décision s'appliquera aux différents « sites miroirs » susceptibles d'être mis en place.

J'ai donc du mal à comprendre pourquoi nous ne restons pas fidèles, dans un souci de cohérence, à une orientation qui commençait à s'affirmer. Sur l'ensemble de ces questions, je pense qu'il serait souhaitable que nous donnions à l'opinion publique et à l'ensemble des acteurs d'internet une solution claire: puisqu'un régime plutôt libéral a toujours prévalu dans ces domaines – ce qui ne veut pas dire que tout est permis –, il revient au juge judiciaire de décider le blocage d'un site. Je crois que ce serait plus simple, plus net.

Je le répète, je n'ai toujours pas compris pourquoi on a choisi de changer de démarche à cet égard, d'autant que les problèmes posés par la lutte contre le terrorisme sont très différents de ceux de la lutte contre la pédopornographie, seul domaine aujourd'hui où l'intervention du juge judiciaire n'est pas privilégiée.

En effet, le délit de pédopornographie est constitué immédiatement: il suffit de prendre connaissance des images. En revanche, les choses sont beaucoup plus compliquées en matière de terrorisme: s'il est possible de qualifier sans hésitation de provocation à commettre des actes terroristes ou d'apologie du terrorisme la diffusion d'images monstrueuses tournées en Syrie, que dire d'images montrant des personnes engagées à Gaza aux côtés de soldats du Hamas ou encourageant des ressortissants français à se rendre en Ukraine pour y combattre avec les milices pro-russes? En effet, monsieur Charon, ce dernier cas de figure existe aussi.

**Mme Éliane Assassi.** Exactement!

**M. Gaëtan Gorce.** S'agit-il là aussi de terrorisme? Le retour en France de ces personnes doit-il être considéré comme une menace? On voit bien que, de ce point de vue, l'intervention du juge judiciaire présenterait davantage de garanties. En effet, monsieur le ministre, si, pour vous connaître, je n'ai aucun doute sur vos intentions, il n'en demeure pas moins que la loi que nous voterons sera appliquée par tous les gouvernements à venir. Or, qui dit que tous seront animés par le même état d'esprit et les mêmes préoccupations?

J'évoquerai une dernière question, celle du rôle dévolu à la CNIL. La disposition qui a été introduite par l'Assemblée nationale témoigne tout de même d'un certain embarras des promoteurs du texte au regard de ce que je viens d'évoquer. Car enfin, s'il s'agit d'aller vite en faisant appel à l'autorité administrative pour prendre la décision de blocage, pourquoi ajouter une intervention de la CNIL, qui prendra forcément un certain temps?

Par ailleurs, la CNIL n'a pas de compétence particulière en ces domaines. Certes, on m'objectera qu'il appartient au législateur de fixer les compétences de cette instance, et qu'il lui est donc toujours loisible de les étendre, mais, jusqu'à présent, la CNIL n'a jamais eu à juger des contenus. En donnant une telle compétence à la CNIL, nous changerions donc assez largement son domaine d'intervention, d'autant que cette extension concernerait tous les

domaines dans lesquels liberté et internet sont en cause, et pas seulement celui de la lutte contre le terrorisme. Il s'agirait par conséquent d'une évolution majeure, qu'il me paraîtrait assez maladroit d'improviser au détour de la discussion du présent texte.

Telles sont les observations que je voulais formuler à l'occasion de cette discussion générale. Je salue la volonté du Gouvernement de mener une action résolue contre le terrorisme, mais l'article 9 de ce projet de loi, qui introduit une exception à une logique que nous croyions, les uns et les autres, bien calée, ne me paraît tout à fait convaincant. J'y reviendrai lors de l'examen des articles, mais mes réserves ne concernent pas l'ensemble du texte, que je soutiens. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** Au terme de cette discussion générale, je voudrais tout d'abord remercier chaleureusement les rapporteurs de ce texte, ainsi que M. le président de la commission des lois, d'avoir su créer les conditions d'un débat de grande qualité au sein de la commission. Cela a permis, sur chaque article du projet de loi, d'aller au fond des choses. Alain Richard et Jean-Jacques Hyest ont réalisé un travail extrêmement rigoureux et utile pour améliorer le texte, dans un souci d'équilibre, en établissant une relation de travail de qualité avec les membres de mon cabinet.

Je voudrais également remercier les orateurs de tous les groupes de leur contribution au débat.

Quelles que soient les divergences qui peuvent exister entre nous à propos de ce projet de loi, nous sommes tous soucieux de lutter contre le terrorisme, dans le respect rigoureux des libertés publiques auquel nous tenons. Il n'y a donc pas d'un côté ceux qui lutteraient contre le terrorisme en remettant en cause des libertés publiques, parce qu'animés d'un état d'esprit liberticide et sécuritaire, et de l'autre ceux qui se proposeraient de lutter contre ce fléau en prévoyant des mesures garantissant le complet respect des libertés, d'autant que le texte que je soumetts à la représentation nationale ne remet nullement en cause les libertés publiques.

Je voudrais donc, avant toute chose, répondre à un certain nombre d'orateurs qui se sont exprimés sur ce thème.

J'ai écouté avec intérêt les interventions de Mmes Assassi et Benbassa.

Je comprends, au travers de leur discours, qu'elles sont aussi déterminées que le Gouvernement à lutter contre le terrorisme, mais qu'aucune des mesures de ce projet de loi, à quelques exceptions près, ne leur agréent.

Je comprends qu'elles considèrent comme attentatoire à la liberté d'aller et venir l'interdiction administrative de sortie du territoire, destinée à empêcher certains de nos ressortissants d'aller se faire tuer sur des théâtres d'opérations ou de commettre des crimes sur notre sol à leur retour.

Je comprends que l'article 9, qui prévoit le blocage des sites internet, non pas *a priori*, mais après que les hébergeurs et éditeurs ont été alertés sur les risques que présente la diffusion d'un certain nombre de vidéos ou d'images, ne leur convient pas non plus et qu'il leur semble attentatoire à la liberté d'expression.

Je comprends qu'extraire les incriminations d'apologie du terrorisme et de provocation au terrorisme sur internet du champ de la loi de 1881 sur la liberté de la presse pour les intégrer dans le code pénal ne leur agréé pas non plus, car c'est à leurs yeux une atteinte à la liberté de la presse et, par conséquent, à la liberté d'expression.

Je comprends enfin que l'entreprise terroriste individuelle est, à leur avis, une incrimination pénale qui, en dépit de ce qui nous a été indiqué par les juges antiterroristes, ne présente ni intérêt ni utilité et que, par conséquent, elle devrait disparaître du projet de loi.

Dès lors, j'aimerais que vous m'indiquiez, mesdames les sénatrices, ce qui subsisterait du texte si nous vous suivions. Étant donné qu'il n'en resterait rien, je voudrais que vous m'indiquiez, puisque vous êtes aussi déterminées que le Gouvernement à lutter contre le terrorisme, quelles mesures il faudrait lui substituer. Cela m'intéresse au plus haut point, je suis à l'écoute ! Si tout le monde est d'accord pour lutter contre le terrorisme et si les mesures que je propose ne conviennent pas, j'attends que l'on m'indique celles qui doivent leur être substituées. N'étant aucunement psychorigide, je les reprendrai volontiers à mon compte...

Tout cela pose un problème de fond, d'ordre politique, presque philosophique. Mme la sénatrice Benbassa a affirmé que si des gens s'engagent dans des opérations terroristes, c'est parce que la République les a relégués et que l'école s'est montrée incapable de les garder en son sein. C'est d'ailleurs là une curieuse manière de remercier l'école de la République et les enseignants, qui consacrent une grande partie de leur temps à transmettre des connaissances, à promouvoir les valeurs de la République et à lutter contre l'obscurantisme. Pour le travail qu'ils accomplissent, nous leur devons considération et respect.

Au-delà de cet aspect, qui n'est pas négligeable et a suscité certaines réactions de la part de M. Alain Richard, auxquelles je m'associe, une telle approche pose un problème politique de fond. En effet, elle repose sur l'idée que des formes de relégation concerneraient spécifiquement certaines communautés, ce qui pourrait justifier qu'un certain nombre de leurs membres s'engagent dans des opérations terroristes. Si l'on voulait stigmatiser ces communautés, on ne tiendrait pas un autre discours ! (*Mme Esther Benbassa proteste.*)

Me trouvant à Carpentras il y a quelques jours, pour la fête de l'Aïd, j'ai pu constater à cette occasion que les musulmans de France ne demandent qu'une chose : que l'on ne développe pas ce genre de discours, que nous affirmions fortement avec eux que les actions de ces groupes terroristes, dont ils entendent être absolument dissociés, n'ont rien à voir avec les principes, la lettre et l'esprit de leur religion. Ils ne souhaitent pas que nous tenions sur ce sujet des discours à caractère social qui pourraient en quelque sorte justifier des actes dont ils ne sauraient en aucun cas être tenus pour comptables, eux qui, dans la pratique de leur religion et au sein de la République, se réfèrent en permanence à des valeurs totalement contraires à cette barbarie.

Par conséquent, si l'on refuse, comme moi, la stigmatisation des musulmans de France, parce que l'on a la conviction qu'ils sont attachés à la République et à ses valeurs et qu'ils pratiquent un islam apaisé, il ne faut pas tenir de tels propos, madame la sénatrice : je le dis comme je le pense !

Je m'y oppose absolument, pour cette raison simple que la barbarie des terroristes, les actes qu'ils commettent, les discours qu'ils véhiculent doivent avant toute chose être condamnés, d'une façon ferme, résolue. Toutes les explications du monde ne pourront en aucun cas justifier ces actes, parce qu'ils sont, intrinsèquement et absolument, inacceptables ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

Cela n'exclut en rien, madame la sénatrice, que l'on mette en place des dispositifs préventifs, que l'on accompagne des familles...

**Mme Esther Benbassa.** Ah ! voilà !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** D'ailleurs, nous le faisons ! Affirmer à la tribune que ce projet de loi ne comporte pas de mesures préventives, sans rappeler toutes celles que nous avons mises en place mais qui ne figurent pas dans le texte parce qu'elles ne relèvent pas du domaine législatif, ne me paraît pas très convenable.

Chacun d'entre nous a bien entendu le droit de dire ce qu'il pense, mais il faut le faire avec une exigence de rigueur, de sincérité et de précision, afin que nous puissions au moins être d'accord sur la réalité du sujet qui nous occupe.

**Mme Esther Benbassa.** Vous exagérez !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je veux maintenant répondre à Mme Assassi, à Mme Benbassa, à M. Gorce sur une question nullement dérisoire, qui mérite d'être posée : celle de l'arbitrage constant entre le respect des libertés publiques et la nécessité de protéger les citoyens.

Concernant l'interdiction administrative de sortie du territoire, qu'ils me permettent de dire que leur raisonnement me paraît erroné en droit. Selon eux, il y aurait un « bon » juge, absolument protecteur des libertés publiques en toutes circonstances, le juge judiciaire, et un « mauvais » juge, bras armé du Gouvernement qu'il aiderait dans toutes les basses manœuvres que celui-ci voudrait accomplir, le juge administratif.

Or cela ne correspond pas du tout à l'état du droit en France. En effet, le juge administratif est l'un des juges qui, dans l'histoire de notre droit, lorsque des gouvernements ont pu être suspectés de vouloir attenter aux libertés publiques, s'est dressé face à eux pour défendre ces libertés. Sans entrer dans le détail de la riche jurisprudence du Conseil d'État, je citerai quelques arrêts parmi ceux qui ont été les plus cités, comme l'arrêt *Canal* de 1962 ou l'arrêt *Benjamin* de 1933. Tous ces arrêts de la jurisprudence administrative figurent parmi les décisions de justice les plus protectrices des libertés publiques.

À l'inverse, des décisions prises par le juge judiciaire ont pu paraître attentatoires à un certain nombre de libertés et furent contestées, ce qui n'enlève d'ailleurs rien à la capacité du juge judiciaire de défendre en toutes circonstances les libertés publiques.

Alors, pourquoi opposer ainsi les deux ordres de juridictions, pourquoi instaurer une telle frontière ? Pourquoi invoquer une dichotomie qui ne correspond en rien à la réalité ?

Par ailleurs, M. Gorce a estimé que les mesures que nous proposons d'instaurer concernant internet ne sont pas convenables.

**M. Gaëtan Gorce.** J'ai plutôt dit qu'elles ne sont pas cohérentes !



**Mme Esther Benbassa.** Un peu de bonne foi, monsieur le ministre, tout de même !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Vous avez avancé plusieurs arguments, monsieur le sénateur, qui ont une certaine force.

Le premier de vos arguments est technique. Vous dites que le dispositif de blocage des sites n'est pas imparable et peut être contourné. C'est la vérité : je l'ai dit moi-même devant l'Assemblée nationale et je le confirme ici.

En revanche, dire que c'est un jeu d'enfant de le contourner n'est pas tout à fait exact. J'en ai parlé avec des hébergeurs et des opérateurs, ainsi qu'avec certains responsables de la CNIL : ils pensent que de 20 % à 30 % des personnes confrontées à un blocage ne pourraient pas le contourner. Un tel pourcentage est, à mes yeux, déjà considérable au regard du difficile combat que je mène !

**M. Gaëtan Gorce.** Je vous en donne acte !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je pense donc que, en dépit de ses limites, le blocage est tout de même une mesure qui a son utilité.

Le deuxième argument que vous avez évoqué a trait aux modalités techniques du blocage. Il existe plusieurs possibilités, d'efficacité variable, et je dois reconnaître que plus le dispositif est intrusif, plus il est efficace.

Il s'avère que j'ai pris l'engagement devant l'Assemblée nationale, en précisant quelles étaient les modalités du blocage, de ne pas mettre en place un dispositif intrusif, parce que je ne souhaite pas que la mesure soit attentatoire aux libertés publiques. Lors de l'examen de l'article 9, je préciserai de manière extrêmement fine ce que seront les modalités techniques, pour vous apporter toutes garanties à cet égard. J'expliquerai d'ailleurs comment nous créerons les conditions de droit pour tenir l'engagement que j'évoquais et que je renouvelle devant vous.

Les opérateurs nous ont, là aussi, apporté des éléments extrêmement intéressants. Ils nous ont notamment indiqué qu'ils bloquaient des contenus de leur propre initiative. Ainsi, au début de la discussion générale, j'ai parlé d'une vidéo que la presse évoquait ce matin et dont le *verbatim* est assez monstrueux : or on m'indique à l'instant qu'elle a été retirée par les opérateurs eux-mêmes.

Quand les opérateurs retirent de leur propre chef une vidéo parce qu'ils estiment qu'ils ne doivent pas la diffuser en raison des risques qu'elle présente en matière d'incitation à la haine, d'apologie du terrorisme ou de provocation à commettre des actes terroristes, il ne s'agit pas d'un acte de censure, mais c'en serait un lorsque je propose d'intervenir en ce sens pour des raisons tenant à l'ordre public ?

Je rappelle en outre que la mesure qui figure à l'article 9 ne vise pas au blocage des sites : c'est un appel à la responsabilité des opérateurs, lesquels ne manqueront pas de se montrer responsables puisque, comme je viens de vous l'indiquer, ils bloquent déjà d'eux-mêmes des images, par exemple YouTube. S'ils ne le font pas, alors, nous proposerons le blocage, avec la part d'incertitude que cela comporte, et nous le ferons sous le contrôle du juge administratif, qui est garant des libertés publiques.

Vous me demandez pourquoi nous ne prévoyons pas que ce soit sous l'autorité du juge judiciaire. C'est une très bonne question : j'aurais pu, en effet, m'inscrire dans la continuité de ce qui avait déjà été acté ou envisagé auparavant. Si je ne le

fais pas, c'est parce que cela me pose un problème extrêmement concret que je veux vous décrire et sur lequel je vous demande de me donner, si vous en avez, des solutions autres que celles que j'ai envisagées.

Car je ne peux pas, pour ma part, compte tenu des règles à respecter dans la relation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire - et auxquelles vous êtes tous attachés puisqu'elles relèvent de la séparation des pouvoirs -, donner d'instructions à un procureur de la République quand je constate qu'une telle vidéo est diffusée.

Si le juge judiciaire n'enclenche pas lui-même la procédure, je ne peux le saisir que dans un cas, qui a été précisé par le tribunal de grande instance de Paris à l'occasion d'une ordonnance rendue en juillet 2012 à propos de l'affaire Copwatch. Le tribunal a indiqué que mon ministère, qui a la charge de prévenir, ne peut intervenir que pour autant que le sujet le concerne directement, c'est-à-dire concerne son administration, son fonctionnement, ses propres services, ce qui n'est pas le cas dans la matière dont nous traitons.

Ainsi, pour faire en sorte que le juge judiciaire agisse en cette matière, faute d'avoir la capacité de le saisir moi-même, je n'ai pas de solution !

À partir du moment où je n'en ai pas en droit, je propose d'appeler l'attention des hébergeurs et des éditeurs, de le faire sous le contrôle du juge administratif, sans préjudice de la capacité du juge judiciaire de se saisir ultérieurement. Car la sensibilisation des éditeurs et hébergeurs est aussi une forme de sensibilisation du juge judiciaire qui, du fait de cette mesure, peut être appelé à se saisir beaucoup plus facilement de tels cas, alors que, compte tenu de l'état du droit et des principes fondamentaux de notre droit, je suis empêché de le saisir moi-même.

Voilà la raison pour laquelle c'est le contrôle du juge administratif qui a été retenu. De ma part, ce n'est pas une lubie, une tocade, une foucade, ce n'est pas une volonté de remettre en cause les prérogatives du juge judiciaire dans un domaine où il a légitimité à intervenir : c'est une impossibilité technique de le saisir !

Si d'autres solutions existent - et le débat parlementaire est aussi là pour en proposer -, nous sommes prêts, bien entendu, à les examiner et à les faire prospérer, mais je puis vous assurer que, avant de rédiger ce texte, ces sujets ont été examinés de près : la question a été pressée comme un citron !

**Mme Éliane Assassi.** C'est incroyable !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Voilà ce que je voulais dire pour montrer qu'il n'y a pas, d'un côté, des parlementaires qui se préoccupent des libertés publiques en voulant lutter contre le terrorisme et, de l'autre côté, un Gouvernement désagréable qui, sous prétexte de lutter contre le terrorisme, s'emploie d'abord à mettre en cause les libertés publiques. Il n'en est rien !

**Mme Éliane Assassi.** Ce Gouvernement dit pourtant le contraire de ce qu'il disait il y a deux ans !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Ce qui est dit sur le juge administratif, sur le juge judiciaire, sur l'équilibre de ce texte ne correspond pas à la réalité de ce qu'est l'état du droit, non plus qu'à celle du contenu de ce texte.

De même, j'appelle chacun ici à me dire concrètement comment l'on fait lorsqu'un individu s'est autoradicalisé, qu'il s'est engagé seul dans une entreprise terroriste et qu'il

ne relève pas de l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste. Comment faire pour procéder à son incrimination alors même que les juges antiterroristes nous disent qu'ils ont de plus en plus de mal à le faire? Sauf à considérer que nous renonçons à l'incrimination pénale qui permet la judiciarisation du cas de ces individus isolés, ce qui ne semble pas être efficace pour lutter contre le terrorisme, je ne vois pas d'autre solution que celle que j'ai proposée! Mais s'il en existe d'autres, là aussi, croyez-le bien, je suis preneur!

Voilà ce que je voulais dire, par souci de précision, de clarté du débat, pour bien matérialiser ce qu'est la position du Gouvernement sur ces questions.

Je tiens maintenant à répondre à un certain nombre d'orateurs de l'opposition, que je remercie pour leur contribution au débat, sur le fonctionnement et l'organisation des services du ministère de l'intérieur.

Auparavant, je reviendrai sur l'affaire du retour des djihadistes qu'a évoquée M. Courtois. Selon vous, monsieur le sénateur, au-delà de la question franco-turque qui a fait l'objet de mon déplacement en Turquie et de la définition d'un protocole de discussion porteur d'avancées, il y a des sujets qui sont « franco-français » et concernent notamment les conditions d'arrivée à Marseille des trois ressortissants français après leur expulsion de Turquie.

D'abord, s'ils sont arrivés à Marseille et non à Paris, où les attendaient des fonctionnaires de la Direction générale de la sécurité intérieure, c'est parce qu'ils ont été mis dans un avion à destination de Paris, mais que le pilote de la compagnie turque Pegasus n'a pas voulu les laisser embarquer, s'agissant de trois ressortissants français qui sortaient de centres de rétention administrative en Turquie, où ils étaient détenus pour infraction au droit au séjour dans ce pays. Ils ont alors été embarqués dans un avion à destination de Marseille sans que les autorités françaises en aient été prévenues.

Vous me demandez comment il se fait qu'ils n'aient pas été arrêtés à Marseille par la police de l'air et des frontières. Il y a deux raisons à cela.

Premièrement, au moment où ils sont arrivés en France, aucune incrimination pénale, aucun mandat international ne pesait sur eux. Par conséquent, la police de l'air et des frontières ne pouvait pas les arrêter puisque le seul service qui disposait d'une commission rogatoire pour le faire, c'est la Direction générale de la sécurité intérieure.

En l'absence d'incrimination pénale et de mandat d'arrêt et en l'absence d'une commission rogatoire délivrée à la police de l'air et des frontières, ce service ne pouvait en aucun cas procéder à leur arrestation et ne pouvait même pas procéder à leur rétention avant que la Direction générale de la sécurité intérieure soit en mesure de se charger d'eux.

La deuxième raison de la non-arrestation est liée à CHEOPS, qui est d'après vous « le » sujet. Si problème CHEOPS il y a, il faut le rechercher dans l'obsolescence d'un dispositif informatique qui date du début des années quatre-vingt-dix, qui a vieilli et sur lequel on a greffé énormément de fichiers.

Je dois à la vérité de vous le dire, ce système informatique n'a fait, au cours des quinze dernières années, l'objet d'aucun investissement. Aucun! On s'est contenté de laisser l'obsolescence de ce système se poursuivre! Je souhaite corriger

cela. Je souhaite qu'il y ait des investissements et qu'on modifie la gouvernance du dispositif de telle manière qu'il fonctionne.

Je ne suis en l'occurrence nullement animé par un esprit de polémique, mais je trouve un peu fort que l'opposition me reproche, à moi, le dysfonctionnement d'un système informatique pour lequel aucun investissement n'a été consenti pendant les dix années où elle était aux responsabilités, alors même que ce dispositif informatique faisait l'objet d'une agrégation de fichiers de plus en plus nombreux qui rendaient son obsolescence encore plus manifeste!

Cela étant, même si CHEOPS avait fonctionné, compte tenu de l'absence de commission rogatoire délivrée à la police de l'air et des frontières, le problème n'aurait pas pour autant été réglé.

Je tenais d'autant plus à mettre les choses au point devant vous que certains se sont empressés de mettre en cause les services du ministère de l'intérieur, allant jusqu'à parler d'incompétence. Or ces services ont fait leur travail avec beaucoup de vigilance dans le contexte de droit que je viens d'évoquer.

MM. Alain Richard, Jean-Jacques Hyst, Jean-Pierre Sueur, Pierre Charon et d'autres l'ont dit: les services du ministère de l'intérieur font, comme d'autres services de notre pays, un travail absolument remarquable pour assurer la sécurité de nos concitoyens. Ils le font en prenant des risques, en s'exposant, en donnant le meilleur d'eux-mêmes face à un défi qu'ils n'ont jamais eu à connaître et auquel ils s'adaptent en continu, avec une exigence vis-à-vis d'eux-mêmes qui témoigne avec force de la conception qu'ils se font du service public.

Je veux conclure cette intervention en rendant hommage aux policiers, aux gendarmes, aux fonctionnaires de la Direction générale de la sécurité intérieure, et en les remerciant du travail qu'ils accomplissent.

Je veux aussi rendre hommage à nos juges de l'ordre judiciaire, à nos juges antiterroristes qui, eux aussi, s'exposent et font un travail remarquable. Je veux saluer ces magistrats mobilisés dans une relation en tous points excellente avec les services du ministère de l'intérieur, ainsi que les autres services de l'État qui accomplissent à l'extérieur des missions difficiles pour faire en sorte que nous soyons davantage armés dans la lutte contre le terrorisme. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROJET DE LOI RENFORÇANT LES  
DISPOSITIONS RELATIVES À LA  
LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Chapitre I<sup>er</sup>

CRÉATION D'UN DISPOSITIF  
D'INTERDICTION DE SORTIE DU TERRITOIRE

**Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>**

**M. le président.** L'amendement n° 55, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 1

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, un rapport d'évaluation complet du droit en vigueur en matière de terrorisme.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur le ministre, j'ai bien écouté vos propos et je crois que vous ne comprenez que ce que vous avez envie de comprendre.

Souffrez quand même que l'on ne soit pas d'accord avec vous ! Souffrez que nous ayons des interrogations ! Souffrez aussi que nous fassions quelques propositions qui ne vous conviennent pas. N'est-ce pas l'objet du débat parlementaire ? En tout cas, c'est le débat démocratique qui, à un moment donné, tranchera !

Je dois vous dire que je n'ai pas du tout apprécié le ton sur lequel vous nous avez répondu. Je constate que vous êtes aujourd'hui beaucoup plus élégant dans vos réponses quand vous vous adressez aux travées de droite que quand vous vous adressez à celles de gauche ! (*Ah ! sur les travées de l'UMP.*)

**M. Pierre Charon.** Merci, monsieur le ministre ! (*Sourires sur les mêmes travées.*)

**Mme Éliane Assassi.** Avec cet amendement, nous entendons simplement faire un constat sur lequel tout le monde peut, me semble-t-il, s'accorder. Je veux parler de la prolifération de textes législatifs en matière de terrorisme qui rend le droit un peu imprécis, voire indéchiffrable, quand il n'est pas contradictoire.

Je ne reviens pas sur l'avis de la CNCDH où il est indiqué que l'empilement des réformes dans les domaines sécuritaire et pénal révèle l'extrême segmentation des sujets traités, ce qui ne permet pas une véritable réflexion d'ensemble.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, beaucoup de choses ont été dites sur l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi et qui est relativement lacunaire.

C'est la raison pour laquelle nous demandons que soit inséré cet article additionnel aux termes duquel un rapport sera réalisé qui permettra de mesurer la pertinence et l'efficacité des mesures existantes en matière de terrorisme.

Je sais toutefois que la mise en place d'une commission d'enquête sur les réseaux djihadistes pourra, elle aussi, nous apporter des éléments de compréhension et, je l'espère, un éclairage nouveau sur le sujet.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard,** rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. La commission n'a pas approuvé cet amendement pour des raisons que chacun peut entendre : de multiples rapports sont déjà en circulation sur des sujets voisins et, s'agissant de s'assurer de la cohérence et de l'efficacité d'une législation, le Parlement, s'il le souhaite, est au moins aussi bien armé que le Gouvernement pour le faire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve,** ministre. Avis défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 55.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Article 1<sup>er</sup>**

- ① I. – Le livre II du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Le titre II est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :
- ③ « *Chapitre IV*
- ④ « *Interdiction de sortie du territoire*
- ⑤ « *Art. L. 224-1.* – Tout ressortissant français peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette :
- ⑥ « 1° Des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ;
- ⑦ « 2° Ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes et dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français.
- ⑧ « L'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification. La décision est écrite et motivée. Le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de 8 jours après la notification de la décision. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.
- ⑨ « Lorsque les conditions en sont réunies, l'interdiction de sortie du territoire peut être renouvelée par décision expresse et motivée. Elle est levée aussitôt que ces conditions ne sont plus satisfaites. Les renouvellements consécutifs d'une interdiction initiale ne peuvent porter la durée globale d'interdiction au-delà de deux années.
- ⑩ « La personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire peut, dans le délai de deux mois suivant sa notification et suivant la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine.
- ⑪ « L'interdiction de sortie du territoire emporte retrait immédiat du passeport et de la carte nationale d'identité de la personne concernée ou, le cas échéant, fait obstacle à la délivrance d'un tel document.

- ⑫ « Un récépissé valant justification de son identité est remis à la personne concernée en échange de la restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité ou, à sa demande, en lieu et place de la délivrance d'un tel document. Ce récépissé suffit à justifier de l'identité de la personne concernée sur le territoire national dans les conditions prévues à l'article premier de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité.
- ⑬ « Le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction de sortie du territoire prise en application du présent article est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. » ;
- ⑭ « Le fait, pour toute personne s'étant vu notifier une décision d'interdiction de sortie du territoire, de s'être soustraite à l'obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité, est puni de deux ans d'emprisonnement et 4 500 € d'amende.
- ⑮ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre du présent article, s'agissant notamment des modalités d'établissement du récépissé mentionné au septième alinéa ainsi que des modalités relatives à l'interdiction de transport prévue au quatorzième alinéa.
- ⑯ 2° Le chapitre II du titre III est complété par un article L. 232-8 ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. L. 232-8.* – Lorsque l'autorité administrative constate que les données transmises en application du présent chapitre permettent d'identifier une personne faisant l'objet d'une interdiction de sortie du territoire mentionnée à l'article L. 224-1, elle notifie à l'entreprise de transport concernée, par un moyen approprié tenant compte de l'urgence, une décision d'interdiction de transport de cette personne.
- ⑱ « En cas de méconnaissance de l'interdiction de transport par une entreprise de transport, l'amende prévue à l'article L. 232-5 est applicable, dans les conditions prévues au même article. »
- ⑲ II. – (*Supprimé*)

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, sur l'article.

**Mme Nathalie Goulet.** Après une discussion générale intense, je voulais simplement vous rejoindre, monsieur le ministre, et dire à mon tour qu'il n'y a pas d'opposition manichéenne entre d'ardents défenseurs des libertés et de farouches partisans de la lutte contre le terrorisme.

Ce qui va se passer maintenant dans cet hémicycle est important, car il s'agit de ce que le président Larcher appelait voilà déjà quelque temps notre « droit consubstantiel », c'est-à-dire notre droit d'amendement, notre droit d'essayer d'améliorer les textes.

À cet égard, c'est vrai, la procédure accélérée nous pose quelques difficultés, et la discussion des articles qui commence n'en revêt que plus d'importance.

Par ailleurs, s'il est évident qu'internet est un vecteur essentiel de transmission et de diffusion des messages terroristes, il est non moins évident que nous n'avons pas, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre, de solution miracle. Nous allons en débattre, notamment lorsque nous aborderons les articles 4, 5 et 9.

Je souhaite à présent insister sur deux points.

Premièrement, je dirai un mot de l'éclipse totale des dispositions financières. Les lois relatives au blanchiment comportent également des dispositions sur le rapport entre blanchiment et terrorisme. Cela montre bien que la lutte antiterroriste implique aussi des mesures financières. Même si les montants ne sont pas forcément importants, tous les experts s'accordent à reconnaître qu'en la matière les petits ruisseaux font les grandes rivières.

Deuxièmement, j'évoquerai le volet international du dispositif. On a bien compris que tel n'était pas l'enjeu de ce texte d'urgence, réactif et nécessaire. Vous avez parlé tout à l'heure, monsieur le ministre, de la Turquie. Or il existe une convention d'assistance en matière de sécurité avec ce pays, mais elle est encore qu'en gestation, car le projet de loi de ratification se trouve bloqué quelque part entre les deux chambres. Il serait extrêmement intéressant de réexaminer ce texte sous un jour nouveau.

Je le dis d'autant plus volontiers que je suis le rapporteur du projet de loi en question pour la commission des affaires étrangères et que, telle Anne – « Anne, ma sœur Anne... » –, je ne vois rien venir ! Vos services devraient coopérer très activement avec ceux du Quai d'Orsay pour faire le point sur les conventions internationales en attente de ratification, afin de pouvoir les améliorer éventuellement.

Enfin, madame Assassi, j'ai effectivement demandé dès le mois de mai la création d'une commission d'enquête sur les réseaux djihadistes. Celle-ci se mettra en place à partir de la semaine prochaine. Il me semble qu'elle pourra apporter des réponses au sujet des législations en cours et sur les décrets qui ne sont pas encore parus alors qu'ils sont nécessaires. Ainsi, des décrets d'application de la LOPPSI, qui date tout de même de quelques années, sont encore attendus ! Nous ferons aussi, probablement, des propositions à cet égard.

En tout état de cause, nous avons compris qu'il s'agissait d'un texte d'urgence, répondant à un besoin pressant et apportant des solutions à des problèmes que vous avez extrêmement bien formulés, monsieur le ministre. Nous avons bien conscience que ce projet de loi ne règlera pas tout, mais il s'agit d'une première étape pour répondre à un danger absolument nouveau, sans doute d'une ampleur que certains sous-estiment.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, je ne crois absolument pas que quiconque dans cet hémicycle ait envie de nuire à votre action. Tout au contraire, avec nos petits moyens, nous efforcerons de vous soutenir de la meilleure façon dans cette lutte contre le terrorisme à laquelle nous nous associons avec détermination.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre, et l'actualité se charge de nous le rappeler depuis quelques temps de la manière la plus abominable qui soit, prendre le terrorisme à la légère relèverait de l'inconscience.

Il est donc de notre devoir de réagir de la manière la plus ferme possible au développement du terrorisme. C'est l'objet du texte que vous nous présentez, et en particulier de son article 1<sup>er</sup>.

Parce que l'embrigadement de jeunes n'est plus un fantasme – c'est une réalité et un danger –, parce que certains n'hésitent pas à se rendre sur le théâtre d'opérations de groupements terroristes, il nous incombe de prendre toutes les mesures susceptibles d'enrayer ce phénomène.

Après une longue réflexion et des hésitations, je le reconnais, l'interdiction de sortie du territoire mise en place de manière rigoureuse et encadrée par cet article me semble être une mesure adaptée à l'urgence de la situation.

Certes, il est toujours délicat d'entraver la liberté d'aller et de venir d'un citoyen. Certains ont, à ce titre, parlé de mesure liberticide. Mais comment accepter que des jeunes gens vivant sur notre sol, parce qu'ils n'ont plus de repères, éprouvent le besoin de partir dans certains pays afin de rallier des groupes extrémistes? Comment accepter que ces jeunes partent pour apprendre à tuer?

Faut-il rappeler que ces groupes se sont donné pour but de détruire notre société et nos valeurs, en menaçant la population, en exécutant nos ressortissants, afin d'imposer un régime de terreur inégalitaire et barbare?

Je note que cette interdiction de sortie du territoire sera bien entendu motivée et surtout limitée dans le temps puisque sa durée maximale ne pourra excéder six mois, sauf à être renouvelée, si les conditions sont réunies, jusqu'à un maximum de deux ans.

Mes chers collègues, le terrorisme n'est plus le fait de quelques individus isolés et fanatisés; il est désormais le fait d'entreprises organisées, ayant des relais tout autour de la planète et disposant de moyens numériques et financiers considérables, qui n'ont de cesse de recruter parmi les plus faibles.

La vérité, c'est que ces organisations créent des assassins et promeuvent la barbarie pour asseoir le pouvoir d'une poignée d'hommes qui se cachent derrière des préceptes religieux qu'ils ont pervertis.

Force est de le constater, environ un millier de nos concitoyens seraient impliqués de près ou de loin dans des activités terroristes en Irak et en Syrie, un nombre qui a connu une augmentation de 50 % en quelques mois.

Alors, oui, après réflexion, je considère que cette interdiction de sortie du territoire se justifie, parce que nous avons le devoir de protéger nos concitoyens, mais aussi de protéger ces hommes d'eux-mêmes. Cette mesure n'éradiquera pas le terrorisme, j'en suis conscient, mais, si elle met un frein à son développement, un grand pas sera déjà accompli.

J'insiste sur ce point, mes chers collègues: j'ai tenu à vérifier que l'interdiction de sortie du territoire serait bien encadrée. Ainsi, la personne concernée, qui pourra être assistée d'un avocat ou d'un conseil, sera également entendue par le ministre de l'intérieur ou par l'un de ses représentants. Elle pourra contester la décision par référé-liberté en cas d'urgence et si l'atteinte à la liberté d'aller et venir est grave, et manifestement illégale. Je rappelle que cette mesure prise avant que tout acte terroriste soit commis existe dans des pays voisins tels que la Grande-Bretagne ou la Belgique, dont les gouvernements ne peuvent être taxés de liberticides.

Je terminerai par une question soulevée lors de l'étude du texte par la commission des lois, à laquelle, hélas! je n'appartiens pas. Cette dernière s'est interrogée sur la capacité de sortie du territoire d'un ressortissant français possédant une

autre nationalité, et donc d'autres papiers d'identité valables. Il conviendra de réfléchir aussi à cette difficulté, à moins que ce ne soit déjà fait. (MM. Jean-Pierre Sueur et Jacques Bigot applaudissent.)

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa, sur l'article.

**Mme Esther Benbassa.** Monsieur le ministre, je suis étonnée que vous ayez prononcé un discours aussi manichéen et réducteur. Vous avez même parlé de stigmatisation au sujet de mon intervention parce que j'évoquais les causes poussant au djihadisme.

Bien sûr que nous sommes favorables à la lutte contre le terrorisme! Les choses ne sont pas binaires! Il n'y a pas, d'un côté, ceux qui se battent contre le terrorisme et, de l'autre, ceux qui défendent les libertés. Il est toujours possible de concilier ces deux aspirations!

Il serait peut-être important de réfléchir en amont aux raisons pour lesquelles ces jeunes deviennent djihadistes. À vous écouter, tout va bien!

**M. Roland Courteau.** Il n'a pas dit ça!

**Mme Esther Benbassa.** J'aimerais vous croire, mais mes étudiants en licence ou en master ne partent pas faire le djihad! Pourquoi? Il doit bien y avoir des raisons à ces départs! C'est une erreur de voir dans les jeunes qui vivent en Occident et qui décident de partir faire le djihad en Syrie ou en Irak une sorte de phénomène *sui generis*. Je m'étonne d'ailleurs que vous ignoriez cette réalité, monsieur le ministre.

Selon vous, tout irait bien pour tout le monde et l'on deviendrait djihadiste un beau matin, en se levant! N'y aurait-il à cela aucune raison sociétale ou économique? Que faites-vous du désespoir? Pourquoi ces gens partent-ils? Il doit bien avoir des causes spécifiques, car tout le monde ne part pas faire le djihad!

Monsieur le ministre, votre discours est réducteur. Vous nous rangez du côté des méchants parce que les bons, eux, luttent contre le terrorisme. N'avez-vous pas utilisé les mêmes arguments que moi contre la loi LOPPSI 2? Ainsi, ce qui valait hier ne vaudrait plus aujourd'hui! Avouez tout de même qu'il s'agit d'une loi d'affichage. Je serai curieuse d'en connaître les résultats! Au demeurant, j'espère qu'ils seront positifs.

Quoi qu'il en soit, nous avons également des solutions à apporter au problème. Nous vous les présenterons en défendant nos amendements. À vous de les accepter et d'aller vers une loi qui ne soit pas liberticide.

Pour lutter contre le terrorisme, il faut prendre en considération ce qui ne va pas en amont. Or, et vous n'êtes pas les premiers à le faire, vous fermez les yeux sur ce qui ne va pas! Là est la source de toutes les difficultés que nous connaissons.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Madame Benbassa, je n'ai jamais dit que tout allait bien. Si je le pensais, je ne mettrais pas en place, avec le concours des préfets, des procureurs, de toutes les administrations de l'État, les puissantes mesures préventives que j'ai présentées dans mon intervention liminaire.

Vous m'accusez de mauvaise foi, mais en me prêtant des paroles que je n'ai pas prononcées. Il y a là un biais qui n'est pas convenable. À la tribune, j'ai parlé des politiques préventives, du travail réalisé par les préfets, j'ai indiqué tout ce qui

était mis en œuvre par les administrations de l'État. J'ai précisé que nous accompagnions des familles précisément parce qu'il existe des situations difficiles.

Pour être exact, ce que j'ai dit, c'est que rien de ce qui relève du contexte social ne peut excuser le terrorisme, car il faut commencer par affirmer cela avant d'évoquer tout le reste. Je n'ai rien dit d'autre!

À aucun moment dans ce débat je n'ai affirmé qu'il y avait d'un côté les bons, qui se préoccupaient de lutter contre le terrorisme, et de l'autre les méchants, qui défendaient les libertés. Je l'ai d'autant moins dit que le texte que je présente, comme je l'ai longuement exposé, défend les libertés en même temps qu'il lutte contre le terrorisme. Ce que j'ai dit, c'est qu'il était injuste de reprocher à ce texte de ne pas être protecteur des libertés, car c'est tout le contraire. *(Mme Éliane Assassi s'exclame.)*

Madame Assassi, on ne peut pas à la fois vouloir le débat et reprocher à un ministre de répondre aux sollicitations qui lui sont adressées!

**Mme Éliane Assassi.** Vous insistez pour nous prouver que vous avez raison et que nous avons tort!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** J'essaie simplement de défendre ce texte et les équilibres qu'il vise à promouvoir parce que j'estime que c'est mon rôle devant le Parlement. On ne peut pas à la fois souhaiter le débat et préconiser que le ministre ne réponde jamais aux questions qui lui sont posées. Je le fais d'ailleurs avec beaucoup de mesure, de pondération et sans agressivité aucune, car c'est ainsi que je conçois le débat. Sur un débat de ce type, on peut tout à fait avancer sans être énervé. Pour ma part, croyez-le bien, je ne le suis pas.

Madame Assassi, vous me disiez tout à l'heure : souffrez ! souffrez ! Eh bien, je suis prêt à souffrir des heures durant pour que la discussion ait lieu. C'est mon tempérament, c'est ma conception du débat parlementaire. Je vais d'ailleurs vous rassurer : je ne souffre en aucune manière. Je prends même à ces explications quelque plaisir ! *(Sourires.)* Ces échanges m'intéressent, j'y mets de la passion, de la sincérité.

**Mme Éliane Assassi.** Moi aussi, vous n'en avez pas le monopole!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je suis donc convaincu qu'après le dîner nous pourrions poursuivre, avec beaucoup de respect mutuel, cette discussion utile. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

8

## ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** M. le Premier ministre a demandé à M. le président du Sénat de lui faire connaître le nom de deux sénateurs désignés pour siéger au sein du conseil d'administration du Centre national d'art et culture « Georges Pompidou ».

Conformément à l'article 9 du règlement du Sénat, la commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ont été saisies de ces désignations.

Les nominations au sein de cet organisme extraparlémentaire auront lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement.

9

## DÉPÔT D'UN DOCUMENT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre l'avenant n° 4 à la convention du 23 septembre 2010 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche relative au programme d'investissements d'avenir, action « Initiatives d'excellence ».

Acte est donné du dépôt de ce document.

Il a été transmis à la commission des finances et à la commission des affaires économiques.

10

## DÉPÔT D'UN RAPPORT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le sixième rapport d'évaluation de l'application de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, conformément à l'article 34 de cette même loi.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

Il a été transmis à la commission des affaires sociales.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de Mme Jacqueline Gourault.)*

## PRÉSIDENTE DE MME JACQUELINE GOURAULT vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

11

## CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

**Mme la présidente.** La conférence des présidents, qui s'est réunie ce soir, a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

### SEMAINE RÉSERVÉE PAR PRIORITÉ AU GOUVERNEMENT

**Jeu**di 16 octobre 2014

À 9 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (texte de la commission, n° 10, 2014-2015)

À 15 heures :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée à la division des questions et du contrôle en séance avant 11 heures)*

À 16 heures 15 et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

3°) Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin

4°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (texte de la commission, n° 8, 2014-2015)

*(La conférence des présidents a fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.)*

**SEMAINE SÉNATORIALE DE CONTRÔLE****Mardi 21 octobre 2014**

À 9 heures 30 :

1°) Questions orales

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

- n° 823 de M. Gérard Longuet à Mme la ministre de la décentralisation et de la fonction publique

*(Alignement du cadre d'emploi des attachés territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothécaires territoriaux sur celui des attachés d'administration)*

- n° 838 de M. Gilbert Roger à Mme la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

*(Désertification médicale en Seine-Saint-Denis)*

- n° 846 de Mme Catherine Procaccia à M. le Premier ministre (Publication des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires)

- n° 848 de Mme Aline Archimbaud à Mme la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

*(Prise en charge des hépatites B et C)*

- n° 852 de M. Antoine Lefèvre à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement

*(Embargo russe sur les produits alimentaires européens)*

- n° 861 de M. Jean Boyer à M. le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification

*(Complexité des normes administratives)*

- n° 865 de M. Dominique Bailly à Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

*(Validité des plans locaux d'urbanisme après un changement de schéma de cohérence territoriale)*

- n° 868 de M. Michel Berson à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

*(Arrêt du réacteur nucléaire Osiris et risque de pénurie de radioéléments à usage médical)*

- n° 870 de M. Daniel Laurent à M. le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

*(Avenir des chambres de commerce et d'industrie)*

- n° 871 de M. Henri Tandonnet à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

*(Stages hors du temps scolaire)*

- n° 874 de Mme Anne Emery-Dumas à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement

*(Modification de la directive « Nitrates » par l'extension des zones vulnérables « nitrates »)*

- n° 876 de M. Yves Détraigne à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

*(Mise en œuvre du logo Triman)*

- n° 877 de Mme Laurence Cohen à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement

*(Privatisation du marché d'intérêt national de Rungis)*

- n° 878 de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx à M. le ministre de l'intérieur

*(Utilisation d'un système de lecture des plaques d'immatriculation)*

- n° 880 de M. Rachel Mazuir à M. le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

*(Refus de dérogations en faveur de jeunes apprentis embauchés par des collectivités territoriales)*

- n° 881 de M. Hervé Maurey à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

*(Modalités d'application de la réforme des rythmes scolaires et intercommunalité)*

- n° 883 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement

*(Viticulture dans le département de l'Aude)*

À 14 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

2°) Allocution du Président du Sénat

3°) Débat sur le bilan du crédit d'impôt compétitivité emploi (demande du groupe CRC)

*(La conférence des présidents a :*

*- attribué un temps d'intervention de vingt minutes au groupe CRC*

- fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 20 octobre, à 17 heures.)

4°) Débat sur les conclusions du rapport de la commission des affaires sociales sur le suivi de la mission d'information de 2005 sur l'amiante (demande de la commission des affaires sociales et du groupe écologiste)

*(La conférence des présidents a :*

- attribué un temps d'intervention de quinze minutes à la commission des affaires sociales

- attribué un temps d'intervention de quinze minutes au groupe écologiste;

- fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 20 octobre, à 17 heures.)

À 21 heures 30 :

*Ordre du jour réservé au groupe UMP :*

5°) Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, portant application de l'article 68 de la Constitution (texte de la commission, n° 30, 2014-2015)

*(La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 20 octobre, à 17 heures;

- au lundi 20 octobre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mardi 21 octobre matin.)*

**Mercredi 22 octobre 2014**

*De 14 heures 30 à 18 heures 30 :*

*Ordre du jour réservé au groupe socialiste et apparentés*

- Proposition de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, présentée par MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur (texte de la commission, n° 34, 2014-2015)

*(La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le mardi 21 octobre, à 17 heures;

- au lundi 20 octobre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 22 octobre matin.)*

**Jeudi 23 octobre 2014**

*De 9 heures à 13 heures :*

*Ordre du jour réservé au groupe UDI-UC :*

1°) Débat sur les conclusions du rapport de la mission commune d'information sur le nouveau rôle et la nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet

*(La conférence des présidents a :*

- attribué un temps d'intervention de vingt minutes au groupe UDI- UC;

- fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le mercredi 22 octobre, à 17 heures.)

2°) Proposition de loi tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales, présentée par M. Henri Tandonnet et plusieurs de ses collègues (n° 292, 2013-2014)

*(La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le mercredi 22 octobre, à 17 heures;

- au lundi 20 octobre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 22 octobre matin.)*

À 15 heures :

3°) Questions cribles thématiques sur les accords de libre-échange

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée à la division des questions et du contrôle en séance avant 11 heures.)*

**SEMAINES RÉSERVÉES PAR PRIORITÉ  
AU GOUVERNEMENT**

**Mardi 28 octobre 2014**

*À 14 heures 30 :*

1 °) Éloge funèbre de Christian Bourquin

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 16 heures 15 :*

2°) Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, sur la réforme territoriale

*(La conférence des présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 27 octobre, à 17 heures.)*

*Le soir :*

3°) Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (n° 6, 2014-2015)



*(La commission spéciale se réunira pour le rapport le mardi 21 octobre après-midi (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 20 octobre, à 12 heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

*- à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 27 octobre, à 17 heures ;*

*- au mardi 28 octobre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.*

*La commission spéciale se réunira pour examiner les amendements de séance le mardi 28 octobre à la suspension de l'après-midi.)*

### **Mercredi 29 octobre 2014**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

1°) Scrutin pour l'élection de six juges titulaires et de six juges suppléants à la Cour de justice de la République et scrutins pour l'élection de six membres titulaires et de six membres suppléants représentant la France à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

*(Ces scrutins secrets se dérouleront dans la salle des conférences. Les candidatures devront être remises à la division de la séance et du droit parlementaire au plus tard le mardi 28 octobre, à 17 heures.)*

2°) Suite de la deuxième lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

*En outre, à 14 heures 30 :*

Désignation :

- des 18 sénateurs membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;

- des 36 membres de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;

- des 36 membres de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;

- des 36 membres de la délégation sénatoriale à la prospective ;

- et des 21 membres de la délégation sénatoriale à l'outre-mer autres que les 21 sénateurs d'outre-mer, membres de droit.

*(Les candidatures présentées par les groupes à ces instances devront être remises à la division de la séance et du droit parlementaire au plus tard le mardi 28 octobre, à 17 heures.)*

### **Jeudi 30 octobre 2014**

*À 9 heures 30 :*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (texte de la commission, n° 28, 2014-2015)

2°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part (texte de la commission, n° 20, 2014-2015)

3°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part (texte de la commission, n° 22, 2014-2015)

4°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part (texte de la commission, n° 24, 2014-2015)

5°) Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence (texte de la commission, n° 26, 2014-2015)

6°) Projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc (texte de la commission, n° 18, 2014-2015)

*(Pour ces six projets de loi, la conférence des présidents a décidé de recourir à la procédure simplifiée. Selon cette procédure, les projets de loi sont directement mis aux voix par le président de séance. Toutefois, un groupe politique peut demander, au plus tard le mardi 28 octobre, à 17 heures, qu'un projet de loi soit débattu en séance selon la procédure habituelle.)*

7°) Suite de la deuxième lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

*À 15 heures :*

8°) Questions d'actualité au Gouvernement

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée à la division des questions et du contrôle en séance avant 11 heures.)*

*À 16 heures 15, le soir et, éventuellement, la nuit :*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

9°) Suite de l'ordre du jour du matin

### **Mardi 4 novembre 2014**

*À 9 heures 30 :*

1 °) Questions orales

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

2°) Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ou nouvelle lecture

*(La conférence des présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 3 novembre, à 17 heures.)*

3°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises (n° 771, 2013-2014)

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 29 octobre matin (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 octobre, à 12 heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

*- à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le lundi 3 novembre, à 17 heures ;*

*- au lundi 3 novembre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.*

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mardi 4 novembre matin.)*

### **Mercredi 5 novembre 2014**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

*- Projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (Procédure accélérée) (n° 482, 2013-2014)*

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 29 octobre matin (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 octobre, à 12 heures)*

*La conférence des présidents a fixé :*

*- à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le mardi 4 novembre, à 17 heures ;*

*- au lundi 3 novembre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.*

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 5 novembre matin.)*

### **Jeudi 6 novembre 2014**

*À 9 heures 30 :*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Projet de loi autorisant l'approbation des amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW) et au code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (code STCW) (n° 269, 2013-2014)

2°) Projet de loi autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (n° 270, 2013 2014)

3°) Projet de loi autorisant la ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise (n° 371, 2013 2014)

4°) Projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens (n° 370, 2013 2014)

5°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part (n° 806, 2013 2014)

6°) Projet de loi autorisant l'approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967, modifiée par l'avenant du 6 juillet 1971 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux et modifiée ultérieurement par la convention du 19 juillet 1974 entre les deux Gouvernements susmentionnés et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative à l'adhésion de ce dernier Gouvernement à la convention et par l'avenant du 27 juillet 1976, le deuxième avenant du 9 décembre 1981, le troisième avenant du 25 mars 1993 et le quatrième avenant du 4 décembre 2002 entre les trois Gouvernements susmentionnés (Procédure accélérée) (n° 570, 2013 2014)

7°) Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (Procédure accélérée) (n° 4, 2014-2015)

*(Pour ces sept projets de loi, la conférence des présidents a décidé de recourir à la procédure simplifiée. Selon cette procédure, les projets de loi sont directement mis aux voix par le président de séance. Toutefois, un groupe politique peut demander, au plus tard le mardi 4 novembre, à 17 heures, qu'un projet de loi soit débattu en séance selon la procédure habituelle.)*

8°) Sous réserve de sa transmission, projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (Procédure accélérée) (A.N., n° 2236)

*(La commission des finances se réunira pour le rapport le mercredi 29 octobre matin (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 octobre, à 12 heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

*- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites à la division de la séance et du droit parlementaire avant le mercredi 5 novembre, à 17 heures ;*

*- au lundi 3 novembre, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.*

*La commission des finances se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 5 novembre matin.)*

*De 15 heures à 15 heures 45 :*

9°) Questions cribles thématiques

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée à la division des questions et du contrôle en séance avant 11 heures.)*

*À 16 heures :*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

10°) Suite de l'ordre du jour du matin

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents relatives à la tenue des séances et à l'ordre du jour autre que celui résultant des inscriptions prioritaires du Gouvernement ?...

Ces propositions sont adoptées.

12

## LUTTE CONTRE LE TERRORISME

### Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission

**Mme la présidente.** Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Dans la discussion des articles, nous poursuivons l'examen de l'article 1<sup>er</sup>.

#### Article 1<sup>er</sup> (suite)

**Mme la présidente.** L'amendement n° 56, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** M'étant déjà largement exprimée dans la discussion générale, je voudrais seulement souligner une nouvelle fois que notre position n'a rien à voir avec un quelconque angélisme.

S'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, je rappelle que la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, a relevé une formulation particulièrement vague et extensible. Elle note qu'il apporte des restrictions à la liberté de circulation des citoyens et que cela constitue une atteinte grave à la liberté d'aller et venir.

Quant au Syndicat de la magistrature, il considère que l'assise de cet article est bien fragile : une intention, celle de commettre une infraction pénale nécessairement à venir ; et cela dans un pays étranger non identifié ; un trouble « potentiel » à retardement puisqu'il n'interviendrait qu'au retour sur le sol français.

Traditionnellement, l'interdiction de sortie du territoire imposée à des ressortissants français majeurs est le monopole de l'autorité judiciaire, indépendante de l'exécutif et impartiale, qui intervient sur la base d'une mise en examen prononcée de manière contradictoire, conformément aux exigences constitutionnelles et européennes.

Je rappelle également que l'étude d'impact ne fait apparaître aucun élément chiffré pour déterminer la charge supplémentaire pour l'autorité administrative ni pour apprécier le nombre de recours possibles. Or, mes chers collègues, vous savez bien quels ont été les effets néfastes de la RGPP – la révision générale des politiques publiques – et de la modernisation de l'action publique sur notre système judiciaire ! N'est-ce pas, monsieur Mercier ?

L'atteinte à la liberté d'aller et venir est clairement disproportionnée et incompatible avec les principes que nous avons toujours défendus, notamment le droit à un procès équitable.

J'espère que le débat parlementaire permettra d'apporter quelques éclaircissements et de répondre aux questions que j'ai posées.

En tout état de cause, nous ne pouvons adopter l'article 1<sup>er</sup> en l'état et, dans un premier temps, nous en demandons même la suppression.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Une large majorité de la commission a approuvé l'article 1<sup>er</sup> en essayant de perfectionner encore les garanties juridiques dont il était assorti ; elle ne peut donc pas partager l'appréciation de Mme Assassi. Avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** Madame Assassi, m'étant exprimé très longuement sur ce sujet tout à l'heure, je ne reprendrai pas les arguments que j'ai déjà développés et j'indiquerai simplement que le Gouvernement est défavorable à votre amendement.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 56.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 35 rectifié, présenté par MM. Leconte et Yung et Mmes Lepage et Conway-Mouret, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 5

Remplacer les mots :

Tout ressortissant

par les mots :

Toute personne résidant légalement sur le territoire

II. – Alinéas 11, 12, première phrase, et 14

Après les mots :

d'identité

insérer les mots :

ou de son titre de séjour

La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte.** S'il existe des raisons sérieuses de croire qu'un Français projette des déplacements à l'étranger afin de participer à des activités terroristes, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, il peut, par décision du ministre, être interdit de sortie du territoire. Dès lors que cette mesure préventive semble utile dans le cas d'un ressortissant français, pourquoi ne le serait-elle pas aussi dans celui d'un ressortissant étranger qui réside légalement sur le territoire de la République ?

Bien sûr, il ne saurait être question d'expulser automatiquement la personne, surtout s'il s'agit d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne.

Cette proposition est en conformité avec les deux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU prises en août et en septembre 2014, par lesquelles il est demandé à l'ensemble

des États de mettre en œuvre dans leur législation nationale des dispositions permettant d'éviter toute arrivée de djihadistes à des endroits où sont menées des activités terroristes, perpétrés des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Pour atteindre cet objectif, il me semble utile que cette mesure soit appliquée à l'ensemble des personnes qui sont légalement établies sur le territoire.

Par ailleurs, il peut arriver qu'au sein d'une même famille certains membres possèdent la nationalité française et d'autres non. Faute d'intégrer cet amendement, l'article 1<sup>er</sup> permettrait, par exemple, d'interdire une personne de sortie du territoire, mais non son frère, lequel pourrait au contraire être expulsé, alors que pèserait sur les deux le même soupçon. Où serait la cohérence ?

C'est la raison pour laquelle je propose, avec les cosignataires de cet amendement, de remplacer « tout ressortissant français » par « toute personne résidant légalement sur le territoire ». Tout en comprenant bien les difficultés qui peuvent exister sur le plan juridique, je renvoie aux résolutions des Nations unies par lesquelles il est demandé à tous les États de prendre des dispositions législatives pour lutter contre l'arrivée de djihadistes dans certaines zones. Toute personne qui se trouve sur le territoire de la République est sous le contrôle de la République.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 27 rectifié, présenté par MM. Mézard, Arnell, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin et Hue, Mmes Laborde et Malherbe et M. Requier, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Remplacer les mots :

ressortissant français

par le mot :

Français

La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** C'est un amendement strictement rédactionnel. Nous considérons que les deux mots « ressortissant français » ne sont pas adaptés, car ils impliquent la présence d'un État ou d'une juridiction étrangers, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 72, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'interdiction de sortie du territoire emporte dès son prononcé et à titre conservatoire l'invalidation du passeport et de la carte nationale d'identité de la personne concernée ou, le cas échéant, fait obstacle à la délivrance d'un tel document. L'autorité administrative informe la personne concernée par tout moyen.

« Dès notification de l'interdiction de sortie du territoire, et au plus tard dans les vingt-quatre heures à compter de celle-ci, la personne concernée est tenue de restituer son passeport et sa carte nationale d'identité.

La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Cet amendement tend à donner un effet immédiat à l'interdiction de sortie du territoire dès avant sa notification, pour éviter que le délai de

notification de la mesure, qui peut aller jusqu'à quatorze jours, ne permette à la personne concernée de s'y soustraire en quittant le territoire.

Il s'agit de rendre efficace le dispositif de l'interdiction de sortie du territoire.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 40, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 11

1° – Supprimer les mots :

et de la carte nationale d'identité

2° – Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Elle peut également emporter le retrait de la carte nationale d'identité de la personne concernée ou, le cas échéant, faire obstacle à la délivrance d'un tel document.

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Nous proposons que le retrait de la carte d'identité ne soit qu'une faculté et que cette mesure soit envisagée au cas par cas.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 60, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Supprimer les mots :

et de la carte nationale d'identité

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Après l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale, l'article 1<sup>er</sup> prévoit que l'interdiction de sortie du territoire emporte le retrait immédiat non seulement du passeport, mais également de la carte d'identité, contre la remise d'un récépissé permettant à la personne concernée par cette mesure de justifier de son identité.

À la lecture des amendements déposés à l'Assemblée nationale, il m'a semblé que cette disposition s'apparentait, de par sa tonalité quelque peu discriminatoire, à l'envoi d'un signal dangereux adressé à ceux qui prônent la déchéance de nationalité et la stigmatisation toujours plus importante de certaines catégories de la population.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** S'agissant de l'amendement de M. Leconte, je redis, comme je l'ai déjà fait devant la commission, qui a partagé mon avis, qu'il ne me paraît pas possible de réclamer le droit pour l'État français, pour la République, de priver de leur liberté de mouvement des ressortissants étrangers souhaitant revenir dans leur pays d'origine.

Le problème auquel M. Leconte veut que l'État veille, c'est-à-dire assurer la prévention des agissements terroristes de ressortissants étrangers résidant en France, relève tout simplement de la coopération policière. Qu'il se rassure, elle est déjà en route !

L'amendement du président Mézard est de pure logique et d'amélioration rédactionnelle. La commission y est donc favorable.

De même, elle a approuvé l'amendement n° 72 du Gouvernement.

Si l'interdiction de sortie n'est pas mal dirigée, si elle porte bien sur des personnes engagées dans un processus de rapprochement avec une organisation terroriste, il est malheureusement à craindre – car ces individus sont assez bien conseillés par leurs organisations – qu'elles ne se dispensent tout simplement de retirer le courrier recommandé leur notifiant l'interdiction de sortie. Or, en l'absence de notification, cette mesure n'aura aucun effet.

Il faut par conséquent que les services qui ont la mission d'assurer l'interdiction de sortie puissent bénéficier d'une notification propre. Si la police ou la gendarmerie peut intercepter la personne avant sa sortie, elle pourra lui notifier sur place son interdiction de sortie de manière que celle-ci soit effective. L'amendement du Gouvernement est donc un complément logique du dispositif du projet de loi.

Je ne peux pas en dire autant des amendements n<sup>os</sup> 40 et 60. Certes, on peut être contre l'interdiction de sortie, une position politique que la majorité de la commission n'a pas partagée, mais qui peut être comprise. En revanche, il serait incohérent d'admettre l'interdiction de sortie et d'en empêcher la réalisation pratique en laissant à l'intéressé la libre disposition de sa carte d'identité, laquelle est un document de sortie.

Tout en comprenant les motivations politiques de nos collègues, la commission a donc écarté ces deux amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** S'agissant des étrangers résidant en France soupçonnés de vouloir participer à une opération à caractère terroriste, visés par l'amendement n<sup>o</sup> 35 rectifié, la mesure d'éloignement du territoire national que nous appliquons presque systématiquement nous paraît être la plus efficace et nous souhaitons la faire prévaloir. Par conséquent, je ne suis pas favorable à cet amendement.

S'agissant de l'amendement rédactionnel n<sup>o</sup> 27 rectifié, le Gouvernement y est favorable.

J'en viens aux amendements n<sup>os</sup> 40 et 60. Le fait de laisser leur carte d'identité aux Français faisant l'objet d'une interdiction administrative de sortie du territoire permettrait à ceux-ci de se rendre très librement dans un certain nombre de pays, y compris en utilisant les transports aériens. Par conséquent, il leur serait relativement aisé, en cas d'infraction à cette interdiction de sortie, de rejoindre le théâtre d'opérations terroristes. Notre dispositif deviendrait alors inopérant.

Pour ces raisons, nous ne sommes pas favorables à ces amendements, même si nous comprenons les raisons qui les sous-tendent, compte tenu de la position exprimée par Mmes Benbassa et Assassi sur l'opportunité du dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 35 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 27 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 72.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** En conséquence, les amendements n<sup>os</sup> 40 et 60 n'ont plus d'objet.

Je suis saisie de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n<sup>o</sup> 67, présenté par Mme Aïchi et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Remplacer les mots :

lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser

par les mots :

lorsqu'ont été rassemblées des preuves matérielles concordantes démontrant

La parole est à Mme Leila Aïchi.

**Mme Leila Aïchi.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous convenons tous ici que le risque terroriste existe. La France doit s'engager à protéger ses citoyens en appliquant des mesures préventives efficaces et ciblées.

Monsieur le ministre, je ne souscris ni à l'angélisme ni à une quelconque idéologie. Je me pose simplement en légaliste. Confier des pouvoirs démesurés à l'administration sur la vie des citoyens ne saurait en aucun cas constituer une réponse au terrorisme. C'est dans l'urgence, l'émotion et la peur – pourtant mauvaise conseillère, vous le savez – que se déroule ce débat. Je regrette donc vivement cette procédure accélérée.

En créant une interdiction de sortie du territoire pour les ressortissants français sans procès équitable, ce pilier de notre démocratie, vous innovez, certes, mais pas totalement : il faut remonter à la Constitution de 1793 et au régime de la Terreur pour trouver une sanction d'une telle sévérité.

En effet, votre texte attentatoire aux libertés publiques ne repose que sur des bases hasardeuses : une intention, à savoir celle de commettre « une infraction pénale à venir », et cela dans un pays étranger, avec un trouble à l'ordre public potentiel qui interviendrait ultérieurement, au moment du retour sur le sol français.

Monsieur le ministre, vous prétendez garantir le respect des droits de la défense, mais vous prévoyez de pouvoir prononcer des mesures de sûreté en vous contentant, pour établir l'intention, d'un fondement bien fragile : « les raisons sérieuses de croire », quand notre droit s'est construit en réservant cette prérogative au juge pénal qui, lui, doit réunir des « indices graves ou concordants » pour fonder une décision attentatoire aux libertés publiques.

Pourquoi avoir écarté le juge judiciaire, seul garant des libertés publiques, un argument auquel vous étiez pourtant sensible lors du débat sur la LOPPSI 2 ?

Cet article 1<sup>er</sup> représente une atteinte à la liberté d'aller et venir comme au droit à un procès équitable. Il est donc, à ce titre, clairement disproportionné et incompatible avec les principes d'un État démocratique.

De plus, votre dispositif ne permet pas de répondre véritablement aux risques qu'il est censé combattre. Que ferez-vous au-delà des six mois, renouvelés ou non, d'interdiction de sortie de territoire, c'est-à-dire à moyen et long terme ? Ce dispositif n'a aucun sens ! Pensez-vous vraiment que la politique que vous menez empêchera les Français les plus déterminés de partir et de revenir, notamment par la voie terrestre ?

Monsieur le ministre, pour un homme de gauche, avoir George Bush junior pour inspirateur, avec son *Patriot Act*, Éric Zemmour pour curseur et les thèses de Marine Le Pen pour référence ne vous mènera nulle part !

Politiquement, vous n'y gagnerez rien, sauf à donner davantage de gages aux extrémistes. Mais, à coup sûr, vous y perdrez la France en faisant reculer ses idéaux de justice et de liberté !

**Mme la présidente.** L'amendement n° 68, présenté par Mme Aïchi et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Remplacer les mots :

lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser

par les mots :

lorsque sont réunis des indices concordants de nature à établir

La parole est à Mme Leila Aïchi.

**Mme Leila Aïchi.** Il s'agit d'un amendement de repli, au cas où l'amendement précédent ne serait pas voté.

Comme je viens de le dire, monsieur le ministre, vous proposez un dispositif extrêmement attentatoire aux libertés publiques et aux principes fondamentaux de notre République. Or, dans le même temps, votre projet de budget ne prévoit d'accroître que de 12 millions d'euros les moyens dévolus à la lutte contre le terrorisme, soit l'équivalent du budget consacré au tourisme par la région Pays-de-Loire ou de celui qui est dédié à l'entretien du jardin du Luxembourg...

Quand on veut lutter contre le terrorisme, il faut y mettre aussi, et surtout, beaucoup de moyens !

**Mme la présidente.** L'amendement n° 57, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Remplacer les mots :

raisons sérieuses de penser qu'il

par les mots :

faits ou renseignements avérés et propres à persuader « un observateur objectif » que l'individu en cause

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur le ministre, vous nous avez appelés à faire des propositions. Nous avons déposé une série d'amendements de repli qui en comprennent un certain nombre. Celle-ci est la première.

Comme la CNCDH, nous proposons d'encadrer le plus possible le dispositif de l'article 1<sup>er</sup>, qui fait, à nos yeux, une place bien trop grande à la subjectivité. Selon nous, il est essentiel que soit ajoutée une définition claire et précise des critères objectifs justifiant l'interdiction de sortie du territoire, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la CEDH.

Le retrait du passeport et de la carte d'identité repose sur des appréciations exclusivement subjectives, alors même que cette mesure devrait, pour ne pas risquer d'être arbitraire, être toujours fondée sur des critères objectifs, destinés à en permettre le contrôle juridictionnel.

En effet, les limitations de la liberté de mouvement doivent, selon la CNCDH, être justifiées par l'existence « de faits ou de renseignements propres à persuader un observateur objectif » que l'individu en cause se prépare à commettre l'une des infractions visées par les nouvelles dispositions.

Notre amendement est un appel à la prudence en matière de définition des incriminations, principe fondamental de notre droit pénal et de notre système juridique.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** On peut évidemment avoir des opinions très différentes sur l'article 1<sup>er</sup>. La commission et le Sénat ayant choisi de ne pas le supprimer, il nous faut bien travailler dans ce cadre.

Madame Aïchi, vous pouvez apaiser vos alarmes : nous sommes dans un État de droit. La justice administrative fait son travail. Depuis des dizaines d'années, des décisions de même nature sont prises en matière d'expulsion pour des motifs d'ordre public et elles sont efficacement contrôlées par la justice. C'est exactement le même mécanisme qui va être mis en œuvre en l'espèce.

Dans ces conditions, nous ne sommes pas favorables aux simples paraphrases proposées dans les amendements n°s 67 et 68 pour remplacer les termes « raisons sérieuses de penser », lesquelles raisons seront contrôlées par le juge.

Ma chère collègue, je tiens à porter à votre connaissance que, lorsqu'une décision individuelle de police administrative visant une personne, comme la décision d'expulsion, est déferée au juge administratif, le dossier reprenant les faits justifiant la décision lui est intégralement soumis. C'est la raison pour laquelle, quand le juge estime que ce dossier est insuffisant, la décision est tout simplement annulée, ce qui arrive de temps à autre.

Madame Aïchi, votre approche de ces dossiers me semble donc quelque peu éloignée de l'expérience, et je suis malheureusement amené, madame Assassi, à vous opposer les mêmes objections.

La commission a émis un avis défavorable sur ces trois amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Madame Aïchi, pour ce qui concerne les amendements n°s 67 et 68, je veux tout d'abord vous remercier du fond du cœur pour l'esprit de nuance et de pondération ayant présidé à la présentation que, loin de tout manichéisme, vous avez bien voulu en faire et qui m'autorise à vous répondre avec le même sens de la nuance...

Pardonnez-moi de vous dire que les arguments de droit que vous avez invoqués sont absolument erronés.

Vous indiquez que cet article est dérogoratoire aux habitudes juridiques et comporte des expressions qui seraient quasiment exceptionnelles. En réalité, l'expression « raisons sérieuses de penser » est inspirée de différents textes de droit international et de droit français, dont certains sont anciens. Il ne s'agit donc pas du tout de dispositions dérogoratoires. Bien au

contraire, ce texte ne fait que reprendre des dispositions très souvent utilisées, à la fois en droit français et en droit international.

Pour vous montrer que votre raisonnement n'est pas juste, je ne citerai que quelques alinéas d'autres textes.

L'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954, exclut du bénéfice de la protection les personnes « dont on aura des raisons sérieuses de penser [...] qu'elles ont commis un crime contre la paix ».

L'expression est donc utilisée dans des textes très anciens dont personne n'a considéré qu'ils étaient liberticides ou attentatoires aux droits de l'homme !

De même, cette notion est reprise dans l'article L. 712-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire. Il s'agit donc d'une notion communément admise par le juge administratif, qui doit contrôler des décisions prises sur le fondement de cette notion.

Votre argumentaire en droit ne tenant pas, ainsi que je viens d'en faire la démonstration, et vous sachant de bonne foi, en même temps qu'animée par un grand souci de modération, je vous propose de bien vouloir retirer vos deux amendements.

Madame Assassi, je comprends bien l'inspiration de l'amendement que vous avez présenté, mais M. Sueur défendra dans un instant un amendement qui repose sur la même préoccupation que la vôtre et dont la rédaction me paraît mieux correspondre à ce que nous devons faire. Je vous propose donc, si vous en êtes d'accord, de vous rallier à l'amendement de Jean-Pierre Sueur.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur l'amendement n° 67.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens à saluer le calme, qui ne m'étonne pas, dont ont fait preuve Alain Richard et M. le ministre de l'intérieur.

Je tiens également à dire, avec une certaine solennité, que les propos tenus par notre collègue, Mme Aïchi, me paraissent outranciers, profondément contraires à l'état d'esprit qui doit être celui du Sénat et attentatoires à la personnalité de Bernard Cazeneuve, dont nous connaissons toutes les qualités humaines et politiques, le sens de la courtoisie et de la mesure, ainsi que l'art des comparaisons. Je n'ose reprendre les mots qui ont été proférés, pour ne pas encombrer le compte rendu qui sera publié au *Journal officiel*... Je considère que ce genre de déclarations n'a pas sa place ici, et je tiens à le dire avec force.

On peut être d'accord ou pas avec les mesures proposées, mais gardons à l'esprit que ce qui a inspiré ce texte au Gouvernement de la République, c'est le fait que 700 jeunes Français sont aujourd'hui pris dans des réseaux qui les entraînent à la mort ! C'est le fait que 1 000 ressortissants français – ou plutôt 1 000 Français : M. Mézard a raison – sont, là-bas, piégés dans des systèmes de mort.

On peut donc considérer qu'il n'y a rien à faire. Je ne pense pas que ce soit la position de quiconque ici ! On peut aussi considérer que les mesures ne sont pas appropriées ; on a tout à fait le droit de le penser ! Mais on ne peut remettre en cause la bonne foi et la sincérité avec lesquelles notre Gouverne-

ment entreprend de lutter contre ce qui est en train de se passer, contre cette emprise du djihadisme, qui, je le répète, est un système de mort.

Il y a des propos que je n'accepte pas, et j'entendais le dire ici solennellement.

**Mme la présidente.** Madame Aïchi, les amendements n° 67 et 68 sont-ils maintenus ?

**Mme Leïla Aïchi.** Oui, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 67.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 68.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 57.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisi de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 16 rectifié, présenté par MM. Mézard, Arnell, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin et Hue, Mmes Laborde et Malherbe et M. Requier, est ainsi libellé :

Alinéa 8

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur, après que la personne concernée, qui peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix, a été en mesure de lui présenter ses observations. Cette interdiction est prononcée pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification. La décision est écrite et motivée.

La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Comme tous ici, nous sommes particulièrement sensibles à la nécessité de préserver un équilibre entre le respect des libertés individuelles et celle d'agir pour que nos concitoyens ne puissent être entraînés dans les engrenages catastrophiques qui viennent d'être évoqués.

Monsieur le ministre de l'intérieur, je tiens à vous le dire, jamais je ne considérerai que vous vous rapprochez en quoi que ce soit de M. George W. Bush ou de Mme Le Pen ! Au-delà de l'amitié que je vous porte, j'estime que les propos qui ont été tenus à votre endroit sont particulièrement choquants, ne correspondent aucunement à la réalité et n'honorent pas notre assemblée.

Mais à chacun d'assumer ses responsabilités, y compris à ceux qui sont à l'origine de tels propos – n'est-ce pas, cher président Jean-Pierre Sueur ? Mais il s'agit là d'un autre débat...

**M. Jean-Pierre Sueur.** Je n'y suis pour rien !

**M. Jacques Mézard.** Si, vous portez une large part de responsabilité dans ce qui a été dit. Nous pourrions nous en expliquer ailleurs, si vous le souhaitez.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Je n'accepte pas cela !

**M. Jacques Mézard.** C'est dit, et je l'assume !

**Mme Françoise Laborde.** Ce qui est dit est dit !

**M. Jacques Mézard.** J'en reviens à mon excellent amendement, madame la présidente. *(Sourires.)*

Comme je l'ai expliqué lors de la discussion générale, une mesure d'interdiction de sortie du territoire est effectivement une décision grave, qui ne peut être prise à la légère. Il faut donc être extrêmement prudent sur ce point. En effet, au-delà de l'usage qui pourrait en être fait pour résoudre les problèmes qui se posent actuellement, cette mesure doit être bien encadrée et son application doit faire l'objet d'un strict contrôle judiciaire, que ce soit par les tribunaux administratifs ou par les tribunaux judiciaires – je reviendrai ultérieurement sur la question des juridictions. En tout état de cause, nous n'avons pas l'habitude de tels dispositifs dans notre législation, ce qui peut poser problème.

Nous avons souhaité la mise en place d'une mesure coercitive envers un individu potentiellement dangereux mais n'ayant pas commis d'infraction et n'ayant donc pas encore été condamné. L'autorité judiciaire n'interviendra pas dans le contrôle de cette mesure. Quant au juge administratif, il pourra être saisi *a posteriori*, par le biais du référé-liberté.

Pour notre part, nous considérons donc qu'il faut renforcer les garanties procédurales octroyées à la personne concernée.

Le projet de loi initial prévoyait que le prononcé de la sanction intervenait avant d'avoir entendu la personne. Notre amendement vise à préciser que le prononcé de la mesure d'interdiction de sortie du territoire n'interviendra qu'après qu'elle a été en mesure de présenter ses observations. Cette précision de procédure permet de garantir le respect des droits de la défense, qui est un principe général de notre droit. Cette personne pourrait alors, comme cela était prévu, se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

**Mme Françoise Laborde.** Très bien !

**Mme la présidente.** L'amendement n° 59, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 8

Rédiger ainsi cet alinéa :

« La décision d'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur, après l'organisation d'un débat contradictoire, la présence d'un avocat étant de droit avec toutes les garanties effectives afférentes aux droits de la défense. Cette interdiction est prononcée pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification. La décision est écrite et motivée. Elle est fondée sur des faits précis et circonstanciés.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Au travers de ce nouvel amendement de repli, nous entendons renforcer les garanties procédurales du dispositif prévu à l'article 1<sup>er</sup>.

L'Assemblée nationale a apporté des précautions, notamment l'obligation de motivation de la décision d'interdiction de sortie de territoire. Mais tout cela nous semble encore insuffisant.

À ma connaissance, les textes internationaux et européens imposent que la décision d'interdiction de quitter le territoire soit assortie de garanties procédurales spécifiques. C'est pourquoi je pense qu'il ne peut être dérogé au principe du contradictoire, prévu à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

administrations. Nous ne pouvons pas nous dispenser de la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable, qui est aussi un principe général du droit, parallèle à celui du respect des droits de la défense et dégagé de celui-ci depuis la moitié du vingtième siècle par la jurisprudence du Conseil d'État. Il nous semble que cette absence est injustifiable au regard de l'atteinte à la liberté d'aller et venir.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 38, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 8, première phrase

Remplacer les mots :

six mois

par les mots :

quatre mois

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Dans sa rédaction actuelle, l'article 1<sup>er</sup> prévoit que la décision d'interdiction de sortie du territoire peut être prononcée pour une durée maximale de six mois.

Nous considérons que cette interdiction constitue une atteinte grave à la liberté d'aller et venir, au principe de proportionnalité ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale.

Il apparaît donc plus raisonnable que la situation soit, *a minima*, réexaminée tous les quatre mois.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 31, présenté par MM. Sueur, Bigot, Desplan, Leconte et Marie, Mme Tasca et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 8, après la deuxième phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Elle est fondée sur des faits précis et circonstanciés.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Des précisions utiles ont d'ores et déjà été apportées à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

D'abord, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de son rapporteur tendant à ce que la personne concernée soit assistée d'un avocat, d'un conseil ou d'un mandataire lors de l'audition par le ministre de l'intérieur ou son représentant. Ensuite, en séance publique, les députés ont adopté un amendement visant à ce que la décision soit écrite et motivée. Enfin, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement de nos rapporteurs ayant pour objet de ramener à huit jours au lieu de quinze le délai maximal dans lequel la personne concernée doit pouvoir présenter ses observations, afin de lui permettre de les faire valoir le plus rapidement possible.

Il nous est apparu qu'il était utile de préciser encore les choses en indiquant que la décision prise sera « fondée sur des faits précis et circonstanciés ». En effet, les limitations à la liberté de mouvement ou à la liberté d'aller et de venir devant être justifiées par l'existence de faits ou de renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause se prépare à commettre l'une des infractions visées par les nouvelles dispositions, il convient de préciser que la décision prononçant l'interdiction de sortie du territoire doit reposer sur des critères objectifs, destinés à en permettre le contrôle.



**Mme la présidente.** L'amendement n° 73, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 8, troisième phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations écrites ou orales, lesquelles doivent intervenir dans un délai maximal de 10 jours à compter de la notification de la décision.

La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Cet amendement de précision vise à revenir sur la rédaction de la commission des lois, plus en retrait par rapport à celle qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Le point principal de cette discussion commune est évidemment l'exercice des droits de la défense, avant ou après la décision.

Comme il a été fait état du principe général des droits de la défense avant une décision administrative, je me permets de rappeler l'essentiel de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite DCRA, qui énonce ce principe général :

« [...] les décisions individuelles qui doivent être motivées [...] n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. [...]

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables [...] lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ».

Le principe général est donc clair et les exceptions ont été prévues dès l'origine. Puisque des appels à la cohérence sont parfois lancés, je rappelle à la présidente Assassi et au président Mézard que leurs formations politiques, qui participaient à la majorité gouvernementale de l'époque, ont voté cette disposition.

Par conséquent, l'idée selon laquelle, dans un cas particulier où l'ordre public est clairement en jeu, la mise en œuvre des observations en défense intervient au moment où la décision est notifiée est non seulement logique par rapport à l'efficacité de la mesure, mais aussi parfaitement cohérente avec le principe général que nous avons tous approuvé et qui prévoyait, depuis l'origine, cette exception.

C'est la raison pour laquelle la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 16 rectifié et 59.

La proposition de Mme Benbassa tendant, par l'amendement n° 38, à ramener de six mois à quatre mois au maximum la durée de l'interdiction de sortie du territoire ne nous paraît pas judicieuse. Un renouvellement au bout de six mois permet un nouvel examen de la situation, et c'est déjà un élément protecteur. De plus – j'y viendrai à propos d'un autre amendement –, il appartient toujours à l'intéressé, s'il estime que la situation a changé et qu'il présente des justifications, de demander à tout moment la levée de la mesure.

La commission n'a pas non plus été convaincue par l'amendement n° 31 de M. Sueur. Nous avons le sentiment que la formule « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de

penser » revient à peu près au même que la condition posée à travers l'expression « fondée sur des faits précis et circonstanciés ». Nous écouterons l'avis du Gouvernement sur ce point, mais la commission n'a pas retenu cet amendement.

Quant à l'amendement n° 73 du Gouvernement, monsieur le ministre, je me permets d'émettre des doutes sur l'apport qu'il représente, que ce soit en termes d'efficacité ou de respect des droits de la défense, par rapport à celui que j'ai eu l'honneur de soumettre à la commission.

Vous proposez de fixer un délai maximal de dix jours pour que l'intéressé rende ses observations. Au lieu d'instaurer une contrainte de droit ouvert à la charge de l'administration, vous conjuguez, dans le même texte, une contrainte à l'encontre de l'administration et à l'encontre de l'intéressé. La formule logique, adoptée dans tous les textes de procédure administrative, consiste à donner un délai à l'administration pour permettre à l'intéressé de présenter ses observations, lequel peut répondre instantanément ou huit jours après. Il me semble donc que la formule adoptée par la commission est mieux équilibrée et plus orthodoxe.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Le Gouvernement considère que les amendements n° 16 rectifié de M. Mézard et 59 de Mme Assassi, s'ils étaient mis en œuvre, priveraient la mesure de son efficacité. Pour m'en expliquer, je vais prendre un exemple concret, auquel nous n'avons pas été confrontés précisément parce que la disposition n'existait pas.

Vous vous souvenez que, voilà quelques mois, une mère est partie avec ses enfants de Barcelone pour la Syrie. Nous nous trouvons donc dans une impossibilité totale d'empêcher ce départ parce que la mesure que nous vous proposons d'adopter n'existait pas. Parmi les enfants de cette femme, certains n'étaient pas du père qu'elle allait rejoindre sur le théâtre des opérations terroristes. Cette personne ne faisait l'objet d'aucune mesure de contrôle judiciaire, et nulle intervention du juge des enfants ne protégeait ceux-ci de façon qu'ils ne se retrouvent pas sur un tel territoire. Au passage, cela montre bien que la mesure que nous proposons n'est en rien liberticide : c'est une mesure de protection de gens qui peuvent se trouver exposés à des risques extrêmes.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Eh oui !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Ce cas concret illustre parfaitement cette réalité.

Si nous avions dit à cette personne que nous allions organiser un débat contradictoire avant la notification de l'interdiction de sortie du territoire, elle aurait profité du temps qui nous séparait de l'organisation de ce débat et de l'édiction de la mesure pour partir.

Par conséquent, le débat contradictoire est bien entendu possible dès lors que la mesure est prise. Le délai est très bref, vingt-quatre heures, puisque le recours devant le juge se fait en référé, entre l'édiction de l'interdiction de sortie du territoire et la possibilité d'engager le débat contradictoire. Si nous l'organisons avant, nous prenons le risque de rendre la mesure inopérante.

Pour cette raison, je ne puis donner un avis favorable sur les amendements n° 16 rectifié et 59.

Je ne suis pas favorable non plus à l'amendement n° 38 de Mme Benbassa, qui prévoit un réexamen de la situation tous les quatre mois. La mesure, pour être retenue, doit être opératoire. Or, compte tenu du nombre de dossiers qui sont susceptibles d'être traités, un délai de quatre mois entre chaque interdiction risquerait de nous conduire à ne pas pouvoir traiter au fond chacun des dossiers soumis à notre examen. Par conséquent, nous adopterions une mesure insatisfaisante parce que trop difficile à mettre en pratique.

L'amendement n° 31 de M. Sueur reçoit un avis favorable du Gouvernement. Je l'ai dit tout à l'heure, l'expression « raisons sérieuses de penser » ne nous pose pas de problème. Elle n'est nullement dérogoire et ne relève pas d'un droit d'exception ; elle a été employée à plusieurs reprises, dans un certain nombre de textes. J'ajoute que la précision rédactionnelle proposée par M. Sueur n'enlève à notre texte rien de sa force, de sa cohérence, de son efficacité. Par conséquent, nous n'avons pas de raison de la refuser.

Je voudrais maintenant approfondir la discussion avec le rapporteur Alain Richard, qui, manifestant l'esprit d'extrême rigueur et de précision que nous lui connaissons, apporte des arguments méritant une réponse précise et circonstanciée.

D'abord, nous considérons que l'amendement que nous proposons institue une procédure plus conforme à la loi DCRA du 12 avril 2000 en ce qu'il permet à la personne concernée de présenter des observations écrites ou orales en étant assistée, le cas échéant, de la personne de son choix.

Ensuite, il augmente le délai utile permettant à la personne concernée de préparer sa défense en le portant de huit à dix jours à compter de la notification de la mesure d'interdiction de sortie du territoire, qui est le délai communément admis par le juge administratif.

Enfin, en précisant que cette procédure doit être menée à bien dans un délai maximal de dix jours à compter de la notification de la décision, il permet au ministre de revenir rapidement, le cas échéant, sur une décision, dès lors que les éléments apportés par l'intéressé le justifieraient.

Cette nouvelle rédaction permet donc une meilleure conciliation - et vous savez que c'est mon obsession - entre les droits de la défense et la préservation de l'ordre public. Monsieur le rapporteur, la réponse que je fais à votre intervention, comme à l'accoutumée très pertinente, apporte la démonstration de la volonté absolue du Gouvernement de préserver l'équilibre entre sécurité et liberté, entre mesure de police administrative et reconnaissance des droits de la défense.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Mes chers collègues, vous avez précédemment repoussé les amendements n°s 67, 68 et 57. Vous vous souvenez que ces amendements portaient sur les conditions de la légalité de l'interdiction de sortie du territoire.

Nos collègues qui ont présenté ces amendements estimaient que l'expression « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser » – de penser qu'un Français projette des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participa-

tion à des activités terroristes – n'était pas suffisamment précise et qu'elle laissait un trop large pouvoir d'appréciation à l'administration.

Notre rapporteur, approuvé par le ministre, nous a convaincus par ses explications que la juridiction administrative qui serait saisie de toute contestation apprécierait la nature et la pertinence des raisons de penser que le déplacement se ferait dans le cadre de projets d'activité terroriste. Et c'est bien la pratique de la juridiction administrative que de veiller à ce que des mesures de contrainte soient strictement justifiées par des raisons suffisantes. Au cas par cas, le juge administratif a pour mission, pour devoir et pour habitude de vérifier l'adéquation des motifs à la mesure qui est prise.

Ayant été convaincus par ces arguments, comment pourrions-nous ne pas être convaincus par les mêmes arguments qui s'opposent à l'amendement n° 31, présenté par M. Sueur et visant à ajouter l'exigence de fonder sur des faits précis et circonstanciés la mesure qui va être prise ? S'il était nécessaire d'apporter cette précision, c'est que, *a contrario*, la formule qui existe dans le projet de loi présenté par le Gouvernement ne serait pas suffisante pour que le juge administratif exige que la mesure soit fondée sur des faits précis et circonstanciés.

Il me semble donc, monsieur le ministre, permettez-moi de vous le dire, que la position dont vous avez fait part sur cet amendement n'est pas cohérente avec celle que vous avez exprimée sur les précédents amendements. Je ne vois aucune raison pour notre assemblée d'avoir rejeté ces amendements-là et d'admettre celui-ci, sauf à considérer que l'amendement de notre collègue Jean-Pierre Sueur « ne mange pas de pain » et ne fera pas de torts puisque, de toute façon, il faut bien des faits précis et circonstanciés.

Toutefois, si nous rédigeons la loi avec des dispositions inutiles qui « ne mangent pas de pain », c'est la négation même de notre travail de législateur !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve,** *ministre.* Monsieur le président Bas, je veux bien tout sauf nier les compétences de législateur de cette assemblée, car j'ai trop de plaisir à les voir s'exercer.

Il n'y a pas de contradiction dans ma position ; je vais brièvement vous dire pourquoi.

Les amendements que vous avez rejetés et auxquels je n'étais moi-même pas favorable visaient à substituer une autre expression à la formule « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser », qui a déjà été utilisée à plusieurs reprises dans notre droit. Dans le cas présent, il n'y a pas de substitution : la formule en question demeure. Il s'agit de la préciser en ajoutant une phrase. Donc, il n'y a pas de contradiction. Ce que propose M. Sueur, c'est de préciser, en la confortant, une intention du Gouvernement.

Je le répète, les amendements précédents visaient à substituer une nouvelle rédaction à une formule maintes fois usitée, en la faisant disparaître. Il n'y a donc pas d'incohérence : pour ma part, je souhaite que demeure la bonne formule, qui n'est en rien exceptionnelle ou dérogoire aux habitudes juridiques, contrairement à ce qui a pu être dit il y a quelques instants.

L'amendement de M. Sueur n'enlève rien à la portée de cette formule. Il vise à préciser l'intention du Gouvernement, qui n'est évidemment pas de remettre en cause les libertés publiques et les droits de la défense en prenant des mesures discrétionnaires par trop imprécises.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Absolument !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Il n'y a donc pas d'incohérence. Au contraire, nous sommes face à une démarche cohérente, qui vise en toutes choses à créer les conditions d'équilibre de ce texte. Je ne manquerai aucune occasion de le réaffirmer, afin de bien témoigner de la sincérité de ma démarche.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Très bien ! Voilà qui est extrêmement clair !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est du commentaire ! M. Sueur adore ça...

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote sur l'amendement n° 16 rectifié.

**M. Jacques Mézard.** Notre collègue Richard, dont j'ai écouté les observations avec attention, s'est étonné de me voir présenter cet amendement. Il a rappelé que la sensibilité que j'ai l'honneur de représenter ici avait, en son temps, voté un texte de loi précisant que le principe général du droit auquel je me réfère ne s'applique pas en cas de circonstances exceptionnelles.

Je ne lui ferai pas l'affront de relever tous les textes relatifs à la sécurité que la sensibilité politique qui est la sienne a votés, et ce jusqu'en 2012... (*Mme Eliane Assassi opine.*) Je n'en dresserai pas la liste, parce qu'il ne s'agit pas d'un argument de fond et que nous risquerions de nous renvoyer la balle pendant des heures !

Plus sérieusement, un véritable problème se pose. Il est ici question d'un principe général du droit. Or, même en cas de circonstances exceptionnelles, il me paraît difficilement acceptable de n'autoriser la personne concernée à formuler des observations écrites ou orales qu'une fois la décision prise. Voilà une curieuse conception du respect de nos principes fondamentaux !

Lorsqu'il y aura des cas litigieux, et il y en aura, je ne doute pas qu'un certain nombre de nos collègues ou de journalistes du *Monde* et de *Libération* s'en saisiront pour en faire des pages et des pages. Nous sommes heureusement dans un pays tout à fait démocratique. Je ne suis donc pas particulièrement inquiet de l'application concrète de ce dispositif.

En revanche, sur le plan des principes, nous entrons dans un système qui pourra se décliner et s'étendre à d'autres cas, tels que celui auquel M. le ministre a justement fait référence. Nous connaissons la détresse des familles, qui voient certains de leurs membres partir à l'étranger dans des circonstances très difficiles et douloureuses. Inéluctablement, des pressions se feront jour pour étendre ce système et utiliser la même méthode.

Je dirai un mot du recours à la justice administrative. J'entends bien que d'éminents collègues ont ici une attention toute particulière pour la qualité de la justice administrative, qu'il s'agisse des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel ou même du Conseil d'État...

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Dans l'intérêt général !

**M. Jacques Mézard.** Bien évidemment, mon cher collègue ! Toutefois, pour avoir pratiqué longtemps le noble métier d'avocat devant toutes ces juridictions, je ne partage pas exactement votre vision.

Le fonctionnement de la procédure administrative est parfois déroutant, et l'on peut être surpris de découvrir les positions du rapporteur public. Je pourrais à nouveau en dresser une liste assez longue...

Le véritable juge des libertés sera toujours le juge judiciaire, quoi que l'on en pense. Si le ministère de l'intérieur se réfugie derrière le juge administratif, c'est bien qu'il préfère s'adresser à lui, plutôt qu'au juge judiciaire.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Monsieur le sénateur, j'ai moi-même exercé la profession d'avocat, et, compte tenu de la longévité moyenne des ministres sous la V<sup>e</sup> République, il y a de fortes chances que je l'exerce encore. (*Sourires.*)

Comme vous, je suis attaché au droit, au respect du droit, à la passion du droit... Toutefois, je ne partage pas vos propos sur les avantages comparatifs du juge administratif et du juge judiciaire au regard de la nécessité de défendre les libertés publiques. Ce n'est pas en ma qualité de ministre de l'intérieur que je m'y oppose, mais bien parce qu'ils ne correspondent pas à la réalité du droit français.

Le juge administratif a su démontrer, dans des circonstances parfois extrêmement difficiles, y compris sur le plan politique, alors qu'il était confronté à des pressions très fortes, sa capacité à préserver de façon intraitable les libertés publiques.

Je pourrais citer des exemples dans lesquels les juges judiciaires, dans certaines circonstances, n'ont pas fait preuve de la même détermination à l'égard des libertés publiques...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** À certaines époques...

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** En matière juridique, les juges sont comme les avocats et les ministres : ils ne sont pas infaillibles. Si certains problèmes peuvent toujours survenir, le républicain que je suis fait une même confiance aux juges judiciaires et administratifs, à l'institution judiciaire et à l'institution administrative, pour protéger les libertés publiques.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 16 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 59.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 38.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote sur l'amendement n° 73.

**Mme Nathalie Goulet.** Sur cet amendement, je suivrai la position de la commission, dont la formulation – « le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours après la notification de la décision » –, me semble plus classique, plus simple et plus compréhensible que celle du Gouvernement.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 73.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 36, présenté par Mme N. Goulet, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 8

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les personnes visées au premier alinéa font l'objet d'un signalement aux services de l'air et des frontières et aux services en charge de la sécurité des pays de l'Union européenne et de la Turquie. La liste de ces services est fixée par décret.

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

**Mme Nathalie Goulet.** Cet amendement de précision tend à indiquer que les personnes visées à cet alinéa de l'article font l'objet d'un signalement aux services de l'air et des frontières, ainsi qu'aux services en charge de la sécurité.

Lors de la discussion générale, j'ai cru comprendre que ce type de signalement existait déjà. Toutefois, M. le ministre peut-il me le confirmer ? Auquel cas, je retirerai cet amendement superflu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Si le souhait formulé par Mme Goulet est frappé au coin du bon sens, nous estimons qu'il ne relève pas de la loi.

En cas de prononcé d'interdiction de sortie du territoire par l'administration, le dispositif prévoit évidemment le transfert des informations nécessaires aux services de l'air et des frontières des autres pays.

Je crois même comprendre, mais le ministre sera plus précis que moi dans ses explications, qu'il existe des procédés de coopération policière permettant, avant même la décision d'interdiction de sortie du territoire, de savoir que la personne visée a été aperçue, par exemple en train de circuler dans une voiture dans tel ou tel pays de l'Union européenne – ou même un peu plus loin –, ou qu'elle a pris un billet d'avion à Prague.

La commission demande donc le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Madame Goulet, l'amendement n° 36 est-il maintenu ?

**Mme Nathalie Goulet.** Puisque ses dispositions relèvent du domaine réglementaire, je le retire, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 36 est retiré.

Je suis saisie de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 58, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 9, première et deuxième phrases

Rédiger ainsi ces phrases :

Lorsque les conditions sont réunies, l'interdiction de sortie du territoire peut être renouvelée par décision expresse et motivée d'un juge des libertés et de la détention, saisi à cette fin par le ministre de l'intérieur ou par

son représentant. Le juge statue dans un délai de quarante-huit heures par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la personne réside, après audition du représentant de l'administration, si celui-ci, dûment convoqué, est présent, et de l'intéressé ou de son conseil, s'il en a un.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Lorsqu'il n'y a pas d'urgence, comme dans le cas d'une prolongation d'interdiction de sortie du territoire français, nous estimons que c'est au juge des libertés et des détentions, et non au juge administratif, d'intervenir.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 39, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 9, première phrase

Remplacer cette phrase par deux phrases ainsi rédigées :

L'interdiction de sortie du territoire peut être renouvelée par décision expresse et motivée d'un juge désigné par le président du tribunal de grande instance de Paris, saisi à cette fin, et au plus tard 10 jours avant l'expiration de la mesure, par le ministre de l'intérieur ou par son représentant. Le juge statue dans les vingt-quatre heures suivant sa saisine par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la personne réside, après audition du représentant de l'administration, si celui-ci, dûment convoqué, est présent, et de l'intéressé ou de son conseil, s'il en a un.

II. – Alinéa 10, première phrase

Supprimer les mots :

et suivant la notification de chaque renouvellement

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Cet amendement est similaire à celui que vient de défendre Mme Assassi. Je considère donc qu'il est défendu, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 30, présenté par MM. Sueur, Bigot, Desplan, Leconte et Marie, Mme Tasca et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 9, première phrase

Remplacer les mots :

peut être renouvelée par décision expresse et motivée par les mots :

ne peut être renouvelée par décision expresse et motivée qu'après que la personne intéressée, assistée le cas échéant par un conseil ou représentée par un mandataire de son choix, a été mise à même de présenter des observations écrites ou orales

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** S'il peut paraître compréhensible que la mesure d'interdiction de sortie du territoire dans les cas prévus par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi soit dispensée de la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable, compte tenu de l'exigence d'urgence et d'effectivité de cette mesure, il n'en va pas de même en cas de prolongation : il est alors tout à fait possible – et même, nous le pensons,

nécessaire – que la personne concernée puisse être amenée à fournir des explications ou à s'exprimer devant l'autorité publique dans le cadre d'une procédure contradictoire.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 17 rectifié, présenté par MM. Mézard, Arnell, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin et Hue, Mmes Laborde et Malherbe et M. Requier, est ainsi libellé :

Alinéa 9, après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

La personne concernée par l'interdiction de sortie du territoire peut demander un réexamen de sa situation tous les trois mois.

La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Cet amendement tend à introduire dans le projet de loi un réexamen régulier de la situation de la personne concernée par la mesure d'interdiction de sortie du territoire à l'issue d'une période de trois mois.

Là encore, il s'agit d'une question de légalité et de proportionnalité de la sanction administrative d'interdiction de sortie du territoire.

Ce réexamen, dont la mise en œuvre est d'ailleurs recommandée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, permettra au ministère de l'intérieur de juger si les conditions de maintien de cette sanction sont encore réunies. Il permettra également un meilleur suivi, une meilleure connaissance de la personne, ainsi que de l'évolution, par exemple, de sa situation individuelle, professionnelle et sociale.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Les amendements n°s 58 et 39 tendent à changer radicalement le système proposé et à faire prendre la décision de prolonger l'IST par le juge des libertés et de la détention.

Nous avons déjà eu ce débat sous diverses formes. Lorsqu'il s'agit de procédures préventives, en l'espèce de mesures de police administrative – celles-ci entrent dans un cadre de droit que l'on retrouve, d'ailleurs, dans toutes les démocraties développées et reposent sur des décisions d'ordre public sous le contrôle du juge, dont c'est la mission –, il n'est pas question d'y faire intervenir des juges judiciaires, qui ne participent pas du tout du même système, puisqu'ils suivent des procédures pénales.

Par conséquent, la commission a émis un avis défavorable sur ces deux amendements.

Pour ce qui concerne les amendements n°s 30 et 17 rectifié, nous allons revenir sur le fameux dispositif de droit commun, à propos duquel nous avons eu un échange avec M. Mézard il y a quelques instants.

Il est précisé, dans le premier alinéa de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, que « les décisions individuelles [...] n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations ». J'ajoute que, selon ce même article, ces dispositions « ne sont pas applicables » en cas « d'urgence ou de circonstances exceptionnelles » ou « lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ».

C'est, au fond, l'interprétation de la commission : dans le cadre de la première mesure d'interdiction de sortie du territoire, ou IST, les impératifs d'urgence et d'ordre public justifient – le texte l'indique expressément – que les observations soient recueillies après la décision.

En revanche, quand il s'agira de renouveler cette mesure, ces conditions n'étant plus remplies, il nous semble que le droit commun, c'est-à-dire le principe d'une procédure contradictoire préalable, s'applique. Il n'est donc pas besoin de le mentionner.

Il est préférable que nous ayons cette explication, mes chers collègues, de manière que les travaux préparatoires soient clairs en cas d'hésitation future.

Je le répète, le libellé de l'article 1<sup>er</sup> instaure une procédure particulière dans le cadre de la première décision d'IST, qui entre néanmoins dans le droit commun des décisions administratives en cas de renouvellement.

C'est la raison pour laquelle la commission demande aux auteurs des amendements n°s 17 rectifié et 30 de bien vouloir les retirer. À défaut, elle y sera défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Pour ce qui concerne les amendements n°s 58 et 39, je reprendrai à mon compte le raisonnement développé à l'instant par M. le rapporteur. Nous parlons de mesures de police administrative, lesquelles, dans l'ordre juridique français, justifient l'intervention du juge administratif et en aucun cas du juge judiciaire.

Du reste, nous ne pensons pas que ces amendements, s'ils devaient être adoptés, seraient constitutionnels.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Tout à fait !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Dès lors, le Gouvernement y est également défavorable.

Enfin, s'agissant des amendements n°s 30 et 17 rectifié, le Gouvernement est du même avis que la commission.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote sur l'amendement n° 58.

**M. Jacques Mézard.** M. le rapporteur nous a expliqué – et je peux tout à fait le suivre sur ce point – qu'un renouvellement de la décision d'IST entraîne, de manière logique et naturelle, l'application du principe de la procédure contradictoire préalable. S'il l'a dit, c'est qu'il souhaite que ce soit consigné.

J'aimerais néanmoins avoir la position du ministre sur ce point, qui me paraît tout à fait important : le Gouvernement considère-t-il qu'on en revient au droit commun en cas de renouvellement de cette décision, puisque le libellé du texte de loi ne mentionne pas explicitement ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Monsieur le sénateur, la réponse est oui !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est clair !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 58. (L'amendement n'est pas adopté.)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 39. (L'amendement n'est pas adopté.)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur l'amendement n° 30.

**M. Jean-Pierre Sueur.** J'ai eu l'occasion de le dire ce matin en commission : dès lors qu'il a été affirmé, d'abord par M. le rapporteur, puis par M. le ministre, que, en cas de décision de prolongation de la mesure d'IST le droit commun s'applique de nouveau ; dès lors que, par conséquent, toute personne concernée sera nécessairement amenée à produire ses observations, à s'exprimer, avant une telle décision ; dès lors que, enfin, les propos tenus à l'instant seront consignés et feront foi, je retire cet amendement, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 30 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 66 rectifié, présenté par Mme Aïchi et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'article L. 521-2 du code de justice administrative est également applicable.

La parole est à Mme Leila Aïchi.

**Mme Leila Aïchi.** Il s'agit de faire mention du référé-liberté dans le présent texte.

Selon l'alinéa 10 de l'article 1<sup>er</sup>, « la personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire peut, dans le délai de deux mois suivant sa notification et suivant la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. »

Le dispositif de référé-liberté existe évidemment dans notre système juridique ; il est mentionné dans le code de justice administrative. Il m'a néanmoins semblé opportun de préciser au sein du présent projet de loi que la personne en question pourra y avoir recours.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Mme Aïchi formule une remarque juste : nous avons bien fait figurer à l'alinéa 10 une mention qui n'était pas strictement nécessaire, selon laquelle la décision pouvait être contestée devant le tribunal administratif. Seulement, nous l'avons fait pour préciser que, dans ce cas particulier, le tribunal administratif dispose pour statuer au fond d'un délai de quatre mois, ce qui, en revanche, n'est pas habituel. Cette mention était donc utile.

En revanche, inscrire dans le présent texte que la procédure particulière de référé-liberté, prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, s'applique pour le cas qui nous occupe serait, à mon sens, inutile. Notre débat confirmera en effet que cette procédure est bien applicable lorsqu'une décision d'IST est prise.

C'est ce qui a conduit la commission à être défavorable à cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Il est également défavorable, madame la présidente.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Leila Aïchi, pour explication de vote.

**Mme Leila Aïchi.** Il est vrai que cette procédure existe déjà dans le code de justice administrative. L'objet de cet amendement est seulement de la rappeler. Comme vous le savez, mes chers collègues, le droit est une matière compliquée !

De la même manière, le référé-liberté est une technique juridique complexe à mettre en œuvre. Si beaucoup de spécialistes la connaissent, le citoyen lambda n'en est pas nécessairement informé. En faire mention dans le présent texte permettrait donc – profusion de biens ne nuit pas ! – une meilleure lisibilité dans l'accès au droit.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 66 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 32, présenté par MM. Sueur, Bigot, Desplan, Leconte et Marie, Mme Tasca et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 12, après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Il ne porte aucune mention relative au motif de sa délivrance.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Nous sommes toujours dans l'ordre du droit. L'interdiction de sortie du territoire, même si elle repose – c'est ce que nous voulons croire et que nous croyons – sur des faits précis et avérés, sur des raisons plausibles, vise une personne dont la participation à un projet terroriste est néanmoins supposée, et non établie.

Par conséquent, lorsque cette personne se trouve dépourvue de son passeport et de sa carte nationale d'identité, elle reçoit un récépissé. Elle est alors inscrite au fichier des personnes recherchées et fait l'objet d'un signalement au système d'information Schengen.

La carte nationale d'identité, les rapporteurs l'ont indiqué, a pour seul objet de justifier de l'identité de son détenteur. Il devrait donc en aller de même pour le récépissé ; il ne doit pas avoir d'effets stigmatisants. Nous parlons en effet d'une mesure préventive, en quelque sorte, même si certains points peuvent rendre tout à fait plausible la possibilité que cette personne participe à une opération terroriste.

Il nous est donc apparu utile de préciser que ce récépissé ne comporte aucune mention relative au motif de sa délivrance.

Toutefois, je sais que le présent projet de loi prévoit que ce type de précision relève du pouvoir réglementaire. M. le ministre pourra peut-être nous éclairer sur ce point.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 41, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 12, seconde phrase

Après le mot :

récépissé

insérer les mots :

, qui ne peut porter aucune mention du motif de sa délivrance,

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Cet amendement est similaire à celui qui a été présenté à l'instant par M. Sueur. Je considère donc qu'il est défendu, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** La commission s'est souvenue qu'une discussion analogue avait eu lieu à l'Assemblée nationale et qu'elle s'était conclue par la formule de renvoi au décret, qui décrira la forme du récépissé en question.

Je rappelle qu'il existe déjà une procédure de privation de la carte nationale d'identité, prononcée par le juge judiciaire dans le cadre d'un contrôle judiciaire. En effet, certaines personnes placées sous contrôle judiciaire sont privées de leur carte nationale d'identité, de manière à ce qu'elles respectent la limitation de mouvement qui leur est imposée par le juge. Dans ce cas, un récépissé leur est également remis. La formule, donc, existe déjà.

Que personne ne se fasse d'illusion : par construction, tout individu porteur de ce récépissé sera engagé dans une procédure judiciaire ou administrative qui, tout de même, mettra en jeu son honorabilité.

Il nous a donc paru que le compromis trouvé à l'Assemblée nationale répondait bien à ce que nous cherchions à faire : la forme du récépissé, que les personnes concernées seront amenées à présenter pour justifier de leur identité, ne devrait pas appeler particulièrement l'attention sur le fait qu'elles sont placées sous le régime de l'article du code de sécurité intérieure dont nous discutons. Le Gouvernement nous précisera dans quel esprit il fera établir ces récépissés, en comparaison de ceux qui existent déjà.

Ces éléments ont poussé la commission à ne pas souhaiter l'adoption de ces deux amendements, leur objectif se trouvant atteint dans le décret prévu plus loin dans l'article 1<sup>er</sup>. Par conséquent, la commission demande à leurs auteurs de bien vouloir les retirer.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je comprends parfaitement la préoccupation des auteurs de ces amendements.

M. le rapporteur l'a souligné, nous avons eu le même type de débat à l'Assemblée nationale, lorsque cet article est arrivé en discussion. J'avais alors indiqué que l'article 1<sup>er</sup> renvoyait à un décret en Conseil d'État, lequel permettra de donner toutes les garanties concernant le caractère non stigmatisant du récépissé, même si, M. le rapporteur l'a rappelé à l'instant, la substitution de ce récépissé à la carte nationale d'identité dont le détenteur aura été privé aura, de toutes les façons, une signification certaine.

Toutefois, nous souhaitons, dans le décret, dresser une liste précise des mentions qui devront figurer sur ce récépissé. *A minima*, elles correspondront à celles qui sont portées sur la carte nationale d'identité – état civil, autorité de délivrance, domicile, photographie –, comme c'est déjà le cas pour d'autres récépissés délivrés, sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale, aux personnes placées sous contrôle judiciaire.

Nous entendons donc prendre en compte, au travers des précisions apportées dans le décret, les préoccupations qui ont été exprimées à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, notamment par les auteurs de ces deux amendements.

Le Gouvernement demande donc le retrait de ces amendements, faute de quoi il émettrait un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Monsieur Sueur, l'amendement n° 32 est-il maintenu ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** Comme je l'avais indiqué à la commission ce matin, eu égard à l'engagement pris par M. le ministre et à la garantie que celui-ci vient de donner quant aux termes exacts destinés à figurer sur le récépissé, je retire mon amendement, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 32 est retiré.

Madame Benbassa, l'amendement n° 41 est-il maintenu ?

**Mme Esther Benbassa.** Non, je le retire, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 41 est retiré.

L'amendement n° 83 rectifié, présenté par MM. Hyst et Richard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 15

1° Remplacer le mot :

septième

par le mot :

neuvième

2° Supprimer les mots :

ainsi que des modalités relatives à l'interdiction de transport prévue au quatorzième alinéa

II. – Après l'alinéa 18

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État. »

La parole est à M. Alain Richard, rapporteur.

**M. Alain Richard, rapporteur.** Un renvoi au décret était prévu pour deux sujets qui, en définitive, ont été dissociés, d'où cet amendement de pure forme.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Il est favorable, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 83 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 18 rectifié, présenté par MM. Mézard, Arnell, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin et Hue, Mmes Laborde et Malherbe et M. Requier, est ainsi libellé :

Alinéa 17

Supprimer le mot :

approprié

La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Nous connaissons la sagacité du Gouvernement. Il nous a donc paru opportun de proposer un amendement rédactionnel tendant à supprimer, à l'alinéa 17 de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, le terme « approprié ». Il est écrit : « Elle notifie à l'entreprise de transport concernée, par un moyen approprié tenant compte de l'urgence, une décision d'interdiction de transport de cette personne ». Or il nous semble que le moyen sera forcément approprié !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Il s'agit là d'un utile rappel à la brièveté toujours souhaitable de la loi. La commission est donc favorable à cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Favorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 18 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

**Mme la présidente.** L'amendement n° 34 rectifié, présenté par MM. Leconte et Yung et Mmes Lepage et Conway-Mouret, est ainsi libellé :

Alinéa 19

Rétablir le II dans la rédaction suivante :

II. - Ces dispositions sont applicables à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi.

La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte.** Cet amendement vise à rendre l'ensemble des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi applicables, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi.

En effet, nous allons voter une mesure d'interdiction de sortie du territoire national, alors même que la France est intégrée dans un espace de libre circulation, l'espace Schengen.

Par conséquent, nous savons que notre dispositif, qui répond à une urgence et, en cela, se justifie, ne sera pas totalement efficace dans la situation actuelle. Plutôt que de construire des dispositifs complémentaires autour des billets de train, des voyages en autocar ou encore du système de type *Passenger Name Record*, dit « PNR », pour la France, ne serait-il pas préférable d'engager une politique européenne plus résolue encore sur la question ?

Voilà pourquoi, avec les trois autres cosignataires de cet amendement, nous proposons que l'on se donne cinq ans pour construire une politique européenne appropriée en la matière.

Bien entendu, nous l'avons évoqué, des dispositifs existent déjà, en particulier le Système d'information Schengen, ou SIS. Néanmoins, il me semble qu'il faut aller beaucoup plus loin et, si l'on veut défendre les principes et l'esprit de l'espace Schengen, renforcer sa protection.

Mieux vaut développer une politique européenne de sécurité totalement intégrée, plutôt que de reconstruire progressivement des barrières internes, au travers de dispositions nationales qui vont s'agrèger les unes aux autres, rendant le système totalement illisible et, *in fine*, précisément contraire à l'esprit de l'espace Schengen. L'Europe est une solution pour régler cette question !

Ne serait-il pas plus bénéfique, monsieur le ministre, de contrôler l'ensemble des entrées et sorties de l'espace Schengen, grâce à la biométrie, par exemple, ou de développer à l'échelon européen un programme de carte nationale d'identité non falsifiable ? Ce dernier sujet avait notamment été évoqué dans le cadre des discussions que nous avons eues autour de la protection de l'identité et de ce fichier à lien faible qui pourrait être mis en place en France

dans un premier temps. Ainsi, nous montrerions à l'ensemble de l'Europe qu'il est possible d'améliorer la sécurité tout en respectant la liberté.

Si nous voulons défendre l'espace Schengen et notre sécurité, il importe que nous nous dirigions résolument vers une politique européenne en la matière.

Nous répondons aujourd'hui à une urgence, mais, nous le savons, le système est imparfait et partiel. En outre, il porte malheureusement atteinte aux libertés individuelles. Or, à terme, nous pourrions disposer d'une politique européenne plus solide et plus solidaire dans ce domaine. Une période de cinq ans apparaît comme un délai suffisant pour construire cette politique et répondre à cette ambition.

C'est ce qui justifie le dépôt de cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Nous ne pouvons que sympathiser avec les propos de M. Jean-Yves Leconte, s'agissant de l'objectif général. Néanmoins, en réalité, le dispositif législatif que celui-ci propose présente plutôt la forme d'une résolution ou d'un vœu, pour reprendre le terme employé dans nos assemblées locales. Autrement dit, il faut l'entendre comme un souhait. Or ce n'est pas parce que nous aurons, dans notre loi interne, fixé un terme à un dispositif de police dont nous avons besoin qu'un accord pourra être trouvé entre partenaires européens.

Le scénario le plus vraisemblable, si j'en crois ma courte expérience de la vie européenne, est celui d'une implantation progressive, dans un certain nombre de pays de l'Union européenne, de dispositions convergentes, mais pas systématiquement insérées dans des systèmes de droit identiques – ils ont tous leurs particularités –, qui permettront une coopération plus étendue.

En revanche, il est à craindre que cette convergence soit inatteignable à l'échelle des vingt-huit États membres, sachant que nous parlons de prérogatives nationales et qu'il ne sera procédé à aucun transfert de souveraineté sur le sujet.

Par conséquent, fions-nous aux efforts des gouvernements – chacun sait que le nôtre est particulièrement motivé et actif sur ce thème – pour mettre en œuvre des accords de coopération et, par ce biais, progresser. *A contrario*, ne fragilisons pas notre propre système législatif, qui a sa cohérence.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** L'interdiction administrative de sortie du territoire est une mesure nationale. Un certain nombre des dispositions européennes citées par M. Leconte ne permettront pas d'empêcher ces sorties de territoire, à l'instar du programme PNR, évoqué précédemment, qui est un dispositif de connexion des fichiers des passagers aériens et qui n'entraîne aucune interdiction administrative de sortie du territoire. Inversement, dès lors que cette interdiction est versée au Système d'information Schengen, elle acquiert, de fait, une dimension européenne.

Je propose donc que nous maintenions le dispositif envisagé, étant précisé qu'il ne porte nul préjudice aux mesures susceptibles d'intervenir à l'échelle européenne. Ces mesures pourront en revanche compléter ce que nous aurons mis en place, notamment *via* le système PNR.



En effet, au travers de la connexion des fichiers de passagers, celui-ci permettra d'identifier des personnes frappées d'une interdiction administrative de sortie du territoire, laquelle, je le rappelle, sera versée au Système d'information Schengen et pourra éventuellement conduire à un signalement au titre du fichier des personnes recherchées, le FPR. C'est ainsi, me semble-t-il, que le dispositif se construira, s'approfondira, se confortera et convergera.

Je partage donc l'avis défavorable exprimé sur cet amendement par M. le rapporteur.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

**M. Jean-Yves Leconte.** D'une certaine manière, cet amendement était un amendement d'appel, destiné à nous inciter à débattre sur cette question.

Cela dit, monsieur le ministre, je suis convaincu que le respect de l'esprit de l'espace de libre circulation que doit être l'espace Schengen imposerait, à terme, d'établir une interdiction de sortie de cet espace, et non du territoire national, visant les personnes répondant aux risques que nous évoquons ici.

Pour passer assez régulièrement les frontières de cet espace Schengen, je crois aussi que nous aurions tout à gagner à mettre en place des contrôles reposant sur les empreintes biométriques, à l'image de ceux que plusieurs pays, dont le Brésil et les États-Unis, ont instaurés à l'entrée et à la sortie de leur territoire. Cette évolution m'apparaît indispensable, car, en protégeant les frontières extérieures, nous pourrions mieux garantir la liberté intérieure.

Néanmoins, pour l'instant, compte tenu de la teneur de notre débat, j'envisage, à son issue, de retirer mon amendement. Comme l'a indiqué M. le rapporteur, il s'agit plus d'une résolution, d'une sorte de motion, d'une demande d'engagement en faveur de la progression de la sécurisation de l'espace Schengen. En effet, malgré tout, instaurer une interdiction de sortie du territoire alors même qu'un espace de liberté existe au-delà me semble constituer un risque, non seulement en soi, mais aussi pour l'espace Schengen lui-même. Or c'est une perspective que je ne voudrais pas voir se concrétiser.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je me permets de reprendre la parole, madame la présidente, car ce sujet est très important et fait l'objet de débats polémiques. J'ai même entendu certaines personnalités politiques, appartenant à des partis non représentés dans cet hémicycle, expliquer que, pour être efficace dans la lutte contre le terrorisme, il fallait suspendre l'espace Schengen... Il me semble donc nécessaire d'apporter quelques précisions, pour que l'analyse soit bien partagée.

Schengen, c'est une chance dans la lutte contre le terrorisme !

Des terroristes et des combattants étrangers circulent à l'intérieur de l'espace Schengen. Nous pourrions très bien nous retrouver, demain, avec des combattants étrangers dans des aéroports français et, pour la sécurité de nos propres ressortissants en France, mais aussi celle de l'Europe, être tenus de les neutraliser. À cette fin, nous avons besoin de dispositifs venant compléter ceux que nous arrêtons au plan national, à travers le processus légal.

Comme je l'indiquais, l'interdiction de sortie du territoire est mécaniquement versée au Système d'information Schengen auquel ont accès tous les autres pays de l'Union européenne. Interdisez, demain, à un ressortissant français de quitter le territoire national, et cette interdiction sera, de façon parfaitement mécanique, portée sur le SIS, la personne concernée étant de fait inscrite au FPR en cas de sortie. Dès lors, j'y insiste, elle sera connue de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

Que manque-t-il pour garantir l'efficacité du dispositif ? Il faut que cette personne, si elle envisage de prendre un avion dans un autre pays que la France pour se rendre sur un territoire d'opérations terroristes, puisse être identifiée dans l'aéroport européen duquel elle part, et ce à tout moment. C'est ce qui rend le PNR, qui est un système d'identification des passagers aériens à travers un mécanisme d'enregistrement, tout à fait nécessaire.

Or la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, dite « commission LIBE », du Parlement européen bloque le dispositif. Nous souhaitons donc intervenir auprès d'elle pour qu'elle modifie sa position. Ainsi, au travers de notre législation instaurant une interdiction administrative de sortie du territoire, de l'inscription automatique sur le Système d'information Schengen, avec une mention particulière, « combattant étranger », que nous souhaitons voir reconnue par l'Union européenne, et, enfin, du PNR, nous aurions la garantie de disposer d'un système réellement efficace.

Si nous procédions de la sorte, l'espace Schengen serait, non pas un problème, mais une solution, et, pour ma part, je suis convaincu que, face à la réalité du terrorisme, c'en est une !

Il reste un problème non résolu, à savoir la question du contrôle extérieur des frontières de l'Union européenne, qui peut justifier soit une modification du code frontières Schengen à la marge, soit une interprétation intelligente de l'actuel code, afin de nous permettre d'effectuer des contrôles, y compris sur nos ressortissants, sur les vols en provenance d'un certain nombre de pays posant problème.

Nous travaillons sur la question, et cette possibilité, dans le respect de certaines précautions, n'est pas exclue. Un dialogue est engagé avec la Commission européenne sur le sujet, qui a été abordé lors du dernier conseil de l'Union européenne consacré à la justice et aux affaires intérieures.

Je puis donc vous assurer, monsieur Leconte, que les préoccupations exprimées par vos soins sont, pour partie, satisfaites par notre texte, du fait de l'inscription mécanique de l'interdiction de sortie du territoire sur le SIS. Il nous reste à mener le combat relatif au PNR. Nous en sommes conscients et nous agissons en conséquence.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gaëtan Gorce, pour explication de vote.

**M. Gaëtan Gorce.** À l'instar de M. le ministre, je pense que l'efficacité du dispositif peut effectivement être améliorée. Toutefois, mon propos portera moins sur ce point précis que sur l'objet même de l'amendement n° 34 rectifié : la limitation de la durée d'application de la mesure dans le temps.

Le texte que nous examinons, s'il n'est pas une loi de circonstance, institue tout de même des dispositions exceptionnelles : empêcher un ressortissant français de quitter son

territoire, c'est évidemment porter une restriction extrêmement grave à sa liberté de circulation, qui est un droit fondamental.

Une telle loi se justifiant par le contexte tout à fait particulier que nous connaissons – dans ce débat, nous faisons systématiquement référence à des événements qui se déroulent actuellement dans le monde –, la logique voudrait que son application soit temporaire. En d'autres termes, il faudrait pouvoir en faire l'évaluation au bout de quelques années.

Il est toujours très dangereux d'instituer des dispositifs, même assortis de précautions – j'ai bien noté le souci du Gouvernement en la matière tout au long de l'examen de l'article 1<sup>er</sup> –, dont la durée peut excéder la période pour laquelle ils avaient été conçus, sans forcément que nous en maîtrisions ensuite les conséquences.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Hélène Conway-Mouret, pour explication de vote.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** J'ai cosigné l'amendement n° 34 rectifié pour souligner que, à une menace globale, il fallait une réponse globale. La France n'est pas le seul pays concerné. Certes, nous légiférons pour le territoire national. Néanmoins, selon nous, l'Europe doit aussi s'engager.

Je rejoins mon collègue Gaëtan Gorce. Nous avons considéré, peut-être par excès d'optimisme, que de telles mesures devaient être temporaires, et non s'inscrire dans la durée, dès lors que des solutions efficaces face à la menace terroriste seraient trouvées.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je comprends le raisonnement et le souci de précaution de M. Gorce et de Mme Conway-Mouret.

Toutefois, outre qu'il n'est pas de bonne pratique de revenir en permanence devant le législateur, la disposition que nous prenons est très ciblée. Elle s'applique aux circonstances particulières du terrorisme. Elle ne peut remettre en cause la liberté d'aller et venir que pour des ressortissants français convaincus de vouloir s'engager dans des opérations à caractère terroriste.

Imaginons que, dans cinq ans, l'efficacité de la lutte contre le terrorisme ait permis de tarir la source du problème ; dans ce cas, la loi ne s'appliquerait plus, puisqu'elle n'aurait plus vraiment d'objet. À l'inverse, si le phénomène perdurait, et je pense que nous sommes confrontés à un problème de long terme, le dispositif resterait en vigueur sans que nous ayons à repasser devant le législateur.

Autrement dit, de deux choses l'une : soit le problème demeure, et il n'est pas de bonne pratique de revenir devant le législateur à situation identique ; soit le problème cesse, et les occasions d'appliquer les nouvelles mesures disparaissent du même coup.

Par conséquent, je pense que la question du délai de cinq ans ne se pose pas.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gaëtan Gorce.

**M. Gaëtan Gorce.** Monsieur le ministre, je n'ai évidemment pas la naïveté de penser que tous ces problèmes seront réglés dans un délai aussi bref, mais je ne veux pas croire que le terrorisme restera une préoccupation de notre République sur une période aussi longue que ce que la lecture du texte peut laisser penser.

Au demeurant, comme je l'ai indiqué tout à l'heure à propos de l'article 9, la notion de terrorisme est extrêmement confuse, voire ambiguë. Elle pourrait s'interpréter demain d'une autre manière et justifier des usages de l'interdiction de sortie du territoire assez éloignés de ce que nous souhaitons aujourd'hui.

Aussi, au nom de la bonne politique comme de la bonne législation, je préférerais que nous limitions dans le temps l'application de dispositions aussi spécifiques.

**Mme la présidente.** Monsieur Leconte, l'amendement n° 34 rectifié est-il maintenu ?

**M. Jean-Yves Leconte.** Non, je le retire, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 34 rectifié est retiré.

La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote sur l'article.

**Mme Nathalie Goulet.** Je travaille sur le sujet depuis des mois ; je sais que les interdictions de sortie du territoire sont absolument nécessaires. Certains ont évoqué l'Europe. Or le Royaume-Uni et d'autres pays ont déjà adopté des mesures identiques. Donnons à nos voisins européens un exemple de volontarisme politique ! D'ailleurs, nos débats ont montré, me semble-t-il, que le Gouvernement et le Parlement étaient très attachés à l'équilibre du dispositif.

Compte tenu des explications qui nous ont été apportées, je voterai l'article 1<sup>er</sup> sans état d'âme.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, modifié.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

#### Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>

**Mme la présidente.** L'amendement n° 13 rectifié, présenté par MM. Courtois, Frassa et Gournac, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 371-5 du code civil, il est inséré un article 371-... ainsi rédigé :

« Art. 371-... – Tout mineur voyageant sans être accompagné d'une personne titulaire de l'autorité parentale doit disposer d'une autorisation parentale de sortie du territoire. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

La parole est à M. Jean-Patrick Courtois.

**M. Jean-Patrick Courtois.** Le présent amendement a pour objet de rétablir l'autorisation parentale de sortie du territoire pour les enfants mineurs voyageant seuls, sans être accompagnés d'une personne titulaire de l'autorité parentale, même dans l'hypothèse où le mineur dispose d'un passeport.

Supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 par une circulaire du ministère de l'intérieur de l'actuelle majorité, l'autorisation parentale préalable doit être rétablie.

En effet, le phénomène du djihad concerne de plus en plus de mineurs qui partent dans des zones de combat alors même que les parents y sont opposés, mais ne disposent pas des moyens d'empêcher le départ.

En outre, la procédure d'opposition à la sortie du territoire, qui permet au titulaire de l'exercice de l'autorité parentale de faire opposition sans délai à la sortie de France de son enfant

dans l'attente d'obtenir une décision judiciaire d'interdiction de sortie du territoire, a montré ses limites. Il convient donc de prendre une mesure forte afin d'empêcher les mineurs de partir faire le djihad.

Ce matin, lors de la réunion de la commission des lois, on m'a demandé de retirer cet amendement, le nombre de jeunes concernés étant assez réduit, ce dont nous nous réjouissons évidemment tous. Néanmoins, j'aimerais que le Gouvernement nous indique les mesures qu'il prendrait si, malheureusement, le phénomène venait à s'amplifier.

Je déciderai du sort de mon amendement en fonction de la réponse qui me sera apportée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Le texte qui a supprimé les autorisations de sortie du territoire est récent, et il a été largement approuvé. De plus, c'est une mesure favorable à la liberté de circulation des jeunes et à la tranquillité des familles. Toutefois, cette législation, qui date de 2010, a prévu des procédures spécifiques pour les cas où les jeunes seraient en danger.

Je partage la préoccupation de notre collègue Jean-Patrick Courtois : si la situation venait à s'aggraver, avec des départs massifs de jeunes candidats au djihad, il faudrait sans doute reconsidérer le dispositif.

Pour autant, l'interdiction de sortie du territoire que nous instituons aujourd'hui s'appliquera également aux mineurs. C'est donc l'outil adapté pour prévenir, à titre exceptionnel et non général, les déplacements de mineurs dont la présence aurait été détectée sur des territoires particuliers. Cependant, le rétablissement de l'autorité parentale générale serait une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif.

La commission a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

La suppression de l'autorisation de sortie du territoire donnée aux parents de mineurs a été un signal très fort envoyé par le Gouvernement. Les jeunes circulent beaucoup en Europe, pour de multiples raisons. Ils doivent pouvoir continuer à le faire, dans l'intérêt du développement des relations universitaires ou intellectuelles.

La mesure réglementaire que j'ai prise avant même le vote de la présente loi nous donne des moyens d'agir en évitant de passer par une interdiction de sortie du territoire lorsque des parents signalent que des enfants veulent quitter le territoire pour prendre part à des activités terroristes.

Néanmoins, elle ne pénalise pas l'ensemble des jeunes. Elle permet une politique préventive à l'égard de ceux qui risquent de basculer. Elle est proportionnée et équilibrée. Elle nous paraît donc efficace pour atteindre les objectifs qui sont les nôtres en matière de lutte contre le terrorisme.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

**Mme la présidente.** Monsieur Courtois, l'amendement n° 13 rectifié est-il maintenu ?

**M. Jean-Patrick Courtois.** Non, je le retire, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 13 rectifié est retiré.

L'amendement n° 80 rectifié, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

A. – Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :

1° Le titre I<sup>er</sup> du livre II est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV

« Interdiction administrative du territoire

« *Art. L. 214-1.* - Tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou tout membre de la famille d'une telle personne peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

« *Art. L. 214-2.* - Tout ressortissant étranger non mentionné à l'article L. 214-1 peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire, lorsque sa présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.

« *Art. L. 214-3.* - L'interdiction administrative du territoire fait l'objet d'une décision du ministre de l'intérieur écrite et non contradictoire. Elle est motivée, à moins que des considérations relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent.

« Si l'étranger est entré en France alors que la décision d'interdiction administrative du territoire prononcée antérieurement ne lui avait pas déjà été notifiée, il est procédé à cette notification sur le territoire national.

« Lorsque la décision a été prise en application de l'article L. 214-1, et que l'intéressé est présent en France à la date de sa notification, il bénéficie à compter de cette date d'un délai pour quitter le territoire qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à un mois.

« *Art. L. 214-4.* - L'étranger qui fait l'objet d'une interdiction administrative du territoire et qui s'apprête à accéder au territoire français peut faire l'objet d'un refus d'entrée, dans les conditions prévues au chapitre III du titre premier du présent livre.

« Lorsque l'étranger qui fait l'objet d'une interdiction administrative du territoire est présent sur le territoire français, il peut être d'office reconduit à la frontière, le cas échéant à l'expiration du délai prévu à l'article L. 214-3. L'article L. 513-2, le premier alinéa de l'article L. 513-3 et les titres V et VI du livre V sont applicables à la reconduite à la frontière des étrangers faisant l'objet d'une interdiction administrative du territoire.

« *Art. L. 214-5.* - L'autorité administrative peut à tout moment abroger l'interdiction administrative du territoire. L'étranger peut introduire une demande de levée de la mesure après un délai d'un an à compter de son prononcé. Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande vaut décision de rejet.

« *Art. L. 214-6.* - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 214-5, les motifs de l'interdiction administrative du territoire donnent lieu à un réexamen tous les cinq ans à compter de la date de la décision.

« *Art. L. 214-7.* - Le deuxième alinéa de l'article L. 214-4 n'est pas applicable à l'étranger mineur. »

2° L'article L. 213-1 est complété par les mots : « , soit d'une interdiction administrative du territoire » ;

3° Le livre V est ainsi modifié :

a) Le 7° de l'article L. 551-1 est complété par les mots : « ou d'une interdiction administrative du territoire » ;

b) À la seconde phrase de l'article L. 552-4, après les mots : « d'une interdiction de retour sur le territoire français en vigueur, », sont insérés les mots : « d'une interdiction administrative du territoire en vigueur, » ;

c) À l'intitulé du chapitre V du titre V, le mot : « mesure » est remplacé par le mot : « peine » ;

d) À l'article L. 561-1, après le 5°, il est inséré un 6° ainsi rédigé :

« 6° Si l'étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction administrative du territoire. » ;

e) L'article L. 571-1 est ainsi modifié :

- au premier alinéa, après les mots : « d'interdiction de retour sur le territoire français, », sont insérés les mots : « d'interdiction administrative du territoire, » ;

- au même premier alinéa, après les mots : « code de procédure pénale », la fin de l'article est supprimée ;

4° Le livre VI est ainsi modifié :

a) L'article L. 624-1 est ainsi modifié :

- au premier alinéa, après les mots : « d'une obligation de quitter le territoire français », sont insérés les mots : « , d'une interdiction administrative du territoire » ;

- au deuxième alinéa, après les mots : « d'une mesure de refus d'entrée en France, » et les mots : « d'une interdiction judiciaire du territoire, », sont insérés les mots : « d'une interdiction administrative du territoire, » ;

b) Au dernier alinéa de l'article L. 624-4, les mots : « ou L. 541-3 » sont remplacés par les mots : « , L. 541-3 ou du 6° de l'article L. 561-1 ».

II. – Au premier alinéa de l'article 729-2 du code de procédure pénale, après les mots : « d'interdiction du territoire français, », sont insérés les mots : « d'interdiction administrative du territoire français, ».

B. – En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre I *bis*

Création d'un dispositif d'interdiction administrative du territoire

La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Cet amendement vise à compléter et à renforcer les dispositions permettant de refuser l'entrée sur notre territoire de ressortissants étrangers dont la présence sur le territoire national représenterait une menace grave pour l'ordre public, notamment en raison de leur participation aux activités de groupes terroristes.

En effet, certains ressortissants étrangers qui ne résident pas habituellement sur le territoire français peuvent représenter une réelle menace, en particulier lorsqu'ils bénéficient du droit de circuler librement au sein de l'espace Schengen.

Tel peut-être le cas, notamment, de ressortissants d'États membres de l'Union européenne liés aux mouvances radicales, voire à des organisations terroristes, qui se rendent ponctuellement en France pour des séjours de très courte durée, afin de rencontrer des ressortissants français ou étrangers résidant en France également impliqués dans ces mouvances. Or, parmi ces personnes, seules celles qui ont leur résidence en France peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

Il est donc créé une nouvelle mesure de police administrative : l'interdiction administrative du territoire. Elle fera l'objet d'une décision écrite et motivée. Elle permettra, pendant toute sa durée de validité, de refuser au ressortissant étranger concerné l'accès au territoire français, de le reconduire d'office à la frontière s'il pénètre sur le sol français en dépit de l'interdiction et, dans ce cas, de prononcer à son encontre une sanction pénale.

L'interdiction administrative du territoire sera placée sous le contrôle du juge. À l'instar de l'expulsion, elle devra reposer sur des éléments suffisamment graves et solides, précis et circonstanciés permettant d'établir que la présence en France de l'étranger représenterait une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics.

En tout état de cause, l'atteinte portée aux droits de l'étranger concerné sera limitée s'agissant d'étrangers n'ayant pas d'attache particulière avec la France. La levée pourra en être demandée, et les motifs de la mesure seront réexaminés tous les cinq ans, afin de s'assurer en permanence de l'actualité de la menace.

Les dispositions de cet amendement s'inscrivent également dans la continuité de la résolution n° 2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les combattants terroristes étrangers.

Je le rappelle, ce texte prévoit de lutter contre la mobilité internationale des terroristes, en empêchant leur accès ou leur transit sur le territoire des États membres de l'ONU. Les États membres doivent donc prendre toutes mesures utiles visant à prévenir l'entrée ou le transit sur leur territoire de toute personne au sujet de laquelle ils auront des informations crédibles donnant des motifs raisonnables de croire que l'intéressé cherche à accéder à leur territoire en vue de participer à des actes de terrorisme.

Par le présent amendement, la France se place ainsi à l'avant-garde de la lutte contre le terrorisme international.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** La commission a émis un avis favorable sur cet amendement, dont nous avons discuté ce matin, puisqu'il nous a été présenté ces derniers jours.

L'argumentaire du Gouvernement nous a convaincus. Une mesure de même portée pouvant aujourd'hui être prise lorsque l'étranger présentant une menace pour la sécurité nationale a pu entrer sur le territoire – on peut l'expulser –, il paraît cohérent, dans la coordination internationale évoquée par M. le ministre, que la France, comme d'autres pays, se dote du pouvoir d'interdire l'entrée du territoire à de tels individus, selon les usages de notre police administrative.

Le dispositif de protection des droits individuels étant cohérent avec tout ce qui existe déjà, il a paru opportun à la commission d'adopter la mesure proposée.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

**M. Jean-Yves Leconte.** Je comprends cet amendement, même si je trouve dommage qu'il arrive si tard dans la discussion. Ses dispositions participent en effet de la logique globale du texte et peuvent avoir une portée plus large, en particulier pour ce qui concerne les ressortissants européens.

Toutes les considérations relatives à la liberté de circulation et aux contraintes qu'un tel dispositif peut faire peser sont également valables. De même, les débats que nous avons eus sur le principe du contradictoire à l'occasion de l'examen de l'article 1<sup>er</sup> sont légitimes dans le cas de ressortissants de l'Union européenne.

Contraint par la logique de cet amendement, je le voterai donc, tout en regrettant, je le répète, qu'il arrive tard, et sans que l'on puisse avoir la certitude, pour les avoir étudiées, que toutes les dispositions dont nous avons longuement discuté sur l'interdiction de sortie du territoire, le principe du contradictoire et le respect du droit des étrangers, en particulier des ressortissants communautaires, seront bien respectés.

Voilà ce que je souhaitais dire sur cette question, à ce stade de notre discussion.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Pour être tout à fait objectif, il faut dire que la proposition avait été faite à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement n'était pas prêt, faute de la nécessaire étude approfondie, d'où l'arrivée de cet amendement au Sénat.

Le dispositif ayant été amélioré voilà quelques jours, afin qu'il soit parfaitement conforme au droit, la commission des lois a pu l'approuver.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 80 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1<sup>er</sup>.

## Chapitre II

### RENFORCEMENT DES MESURES D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE

#### Article 2

① I. – Le titre IV du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

② « Chapitre III. – Assignation à résidence avec interdiction de se trouver en relation avec une personne nommément désignée

③ « *Art. L. 563-1.* – L'étranger astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés en application des articles L. 523-3, L. 523-4 ou L. 541-3 qui a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme prévus au titre II du livre IV du code pénal ou à l'encontre duquel un arrêté d'expulsion a été prononcé pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste peut, si la préservation de la sécurité publique l'exige, se voir prescrire par l'autorité administrative compétente pour prononcer l'assignation à résidence une interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes nommément désignées dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste. La décision est motivée. Elle peut être prise pour une durée maximale de six mois et renouvelée, dans la même limite de durée, par une décision également motivée. Cette interdiction est levée dès que les conditions ne sont plus satisfaites ou en cas de levée de l'assignation à résidence.

④ « La violation de cette interdiction est sanctionnée dans les conditions prévues à l'article L. 624-4 du présent code. »

⑤ II. – L'article L. 624-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑥ « La même peine d'emprisonnement d'un an est applicable aux étrangers qui n'ont pas respecté les interdictions qui leur sont prescrites en application de l'article L. 563-1. »

**Mme la présidente.** L'amendement n° 86, présenté par MM. Hyest et Richard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Remplacer la référence :

IV

par la référence :

VI

La parole est à M. Alain Richard, rapporteur.

**M. Alain Richard, rapporteur.** Nous avons commis une erreur de référence ; nous la rectifions au travers de cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Favorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 86.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 20 rectifié, présenté par MM. Mézard, Arnell, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin et Hue, Mmes Laborde et Malherbe et M. Requier, est ainsi libellé :

Alinéa 3

1° Première phrase

Après la référence :

L. 541-3

insérer une virgule

2° Deuxième phrase

Après les mots :

décision est

insérer les mots :

écrite et

La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel et de coordination avec l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi. S'agissant de l'assignation à résidence d'un étranger, il convient de préciser que la décision doit être écrite et motivée, à l'instar de l'interdiction de sortie du territoire prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** Cette observation étant juste, la commission a émis un avis favorable sur cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Favorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 20 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 2, modifié.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Chapitre III

#### RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DE NATURE RÉPRESSIVE

##### Article 3 *(Non modifié)*

Au 4° de l'article 421-1 du code pénal, après la première occurrence des mots : « définies par », sont insérées les références : « les articles 322-6-1 et 322-11-1 du présent code, ». – *(Adopté.)*

##### Article 4

① I. – Après l'article 421-2-4 du code pénal, il est inséré un article 421-2-5 ainsi rédigé :

② « Art. 421-2-5. – I. – 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 lorsque les faits sont commis par la voie d'un réseau de communication au public en ligne.

③ « II. – Les dispositions de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables. »

④ II. – La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi modifiée :

⑤ 1° Le sixième alinéa de l'article 24 est complété par une phrase ainsi rédigée :

⑥ « Toutefois, ces faits sont réprimés selon les modalités prévues par l'article 421-2-5 du code pénal lorsqu'ils sont commis par la voie d'un réseau de communication au public en ligne. »

⑦ 2° Au premier alinéa de l'article 24 *bis*, les mots : « des peines prévues par le sixième alinéa de l'article 24 » sont remplacés par les mots : « d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende ».

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Bonnecarrère, sur l'article.

**M. Philippe Bonnecarrère.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la lutte contre le terrorisme exige l'unité nationale.

Vous avez évoqué cet après-midi, monsieur le ministre, un nouveau type de terrorisme, que vous avez décrit comme un « terrorisme de libre accès ». Je suis un peu plus réservé que vous quant au nombre de ressortissants français concernés ; au regard de mon expérience d' élu local, j'ai en effet tendance à penser qu'ils sont plus nombreux.

Vous avez dit que 80 % des départements français étaient concernés et évoqué une augmentation « exponentielle » de ce phénomène. Ces propos attestent d'une indiscutable prise de conscience des difficultés rencontrées par notre pays. Je n'entrerai donc pas plus avant dans le débat arithmétique...

Une seule question se pose : comment lutter au mieux contre le terrorisme ? Mon approche de l'article 4 a été strictement pratique : je me suis posé la question des éléments de preuve, que l'on pourrait appeler aujourd'hui les éléments de recherche de renseignements.

Nous savons que les pouvoirs sont différents selon qu'il s'agit de flagrant délit ou d'enquête préliminaire. Or, en matière de terrorisme, je suis persuadé que la plupart des dossiers seront traités dans le cadre d'enquêtes préliminaires et non pas de flagrants délits.

Je me suis donc interrogé sur les différents éléments de preuve. Un élément classique est celui des écoutes téléphoniques, pour lesquelles il n'existe pas de quantum de peine. Il y en a, en revanche, en cas de mandat de recherche. À cet égard, ma mémoire m'a fait défaut. J'avais en tête que ce mandat nécessitait que l'infraction soit susceptible d'une peine de cinq ans, ce qui est faux.

Le texte du Gouvernement, à l'article 421-2-5 nouveau du code pénal, est quant à lui exact. Il suffit, tout au moins s'agissant de la provocation directe à des actes de terrorisme, que le quantum de peine soit de trois ans.

Comme je pouvais mes recherches plus avant, deux éléments de preuve complémentaires m'ont paru intéressants pour nos magistrats et nos enquêteurs.

Le premier est celui qui concerne les perquisitions dites « informatiques », lesquelles seront abordées ultérieurement. Des moyens supplémentaires seront donnés aux officiers de police judiciaire pour « remonter » les données informatiques,

ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 76-3 du code de procédure pénale. Ceux-ci peuvent en effet, pour les nécessités de l'enquête, dans les conditions prévues à l'article 76, recourir aux opérations prévues par l'article 57-1.

Il m'est apparu qu'un amendement de coordination était en l'occurrence nécessaire, le quantum de peine de trois ans n'étant pas suffisant pour mettre en œuvre ce dispositif. J'ai constaté avec plaisir que la commission des lois en avait tenu compte et avait porté ce quantum à cinq ans.

La même question pouvait se poser s'agissant de la perquisition sans assentiment exprès prévue à l'article 76 du code de procédure pénale, laquelle procédure, tout à fait adaptée au travail des enquêteurs, n'est autorisée que pour les infractions passibles d'une peine supérieure ou égale à cinq ans.

Pour toutes ces raisons, j'avais rédigé un amendement tendant à modifier le quantum de peine en le portant à cinq ans. Cette proposition a été retenue par la commission des lois et figure dans la version du projet de loi qui nous a été distribuée. J'en remercie mes collègues.

J'indique également, intervenant ainsi dans le débat plus large qui a précédé, que les deux dispositions auxquelles je viens de faire référence, c'est-à-dire ces deux moyens de preuve supplémentaires donnés aux enquêteurs, ne sont en aucun cas liberticides, puisqu'ils sont tous deux conditionnés à l'autorisation préalable du juge des libertés.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements identiques.

L'amendement n° 10 est présenté par Mme N. Goulet.

L'amendement n° 43 est présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 61 est présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour présenter l'amendement n° 10.

**Mme Nathalie Goulet.** La rédaction de cet article retenue par la commission des lois me posait problème en ce qu'elle niait finalement l'existence de la presse en ligne, mais je n'étais pas parvenue à rédiger une version plus convenable permettant d'en revenir au texte initial émanant de l'Assemblée nationale.

J'avais donc, par facilité, déposé un amendement de suppression. Je vais cependant le retirer au profit de l'amendement n° 74 du Gouvernement tendant à modifier l'article 4 dans un sens qui me satisfait.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 10 est retiré.

La parole est à Mme Esther Benbassa, pour présenter l'amendement n° 43.

**Mme Esther Benbassa.** Je suis assez perplexe. Comme je l'ai indiqué lors de la discussion générale, cet article me fait peur en ce qu'il porte atteinte à la presse sur internet.

Il faut trouver un moyen de la rassurer. À défaut, je maintiendrai cet amendement, car je tiens beaucoup à la liberté d'expression et je souhaite que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse s'applique également à la presse en ligne, comme c'était le cas jusqu'à présent.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour présenter l'amendement n° 61.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous partageons l'avis émis sur le présent projet de loi, le 25 septembre dernier, par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH. Celle-ci recommande de ne pas inscrire dans le code pénal la provocation publique aux actes de terrorisme non suivie d'effets, ainsi que l'apologie publique du terrorisme. Ces deux incriminations, qui relèvent du champ de la liberté d'expression, doivent continuer à être régies par des dispositions spécifiques du droit de la presse.

Même si cette infraction, limitée par la commission aux faits commis sur internet, ne concerne plus désormais ceux qui sont relatifs aux supports de presse traditionnels, nous nous interrogeons encore sur l'appréciation même des termes « apologie du terrorisme », lesquels peuvent engendrer des dérives et un risque d'atteinte à la liberté d'expression, puisque leur emploi implique une condamnation des opinions que la loi sur la liberté d'expression pénalise par ailleurs.

Nous maintenons donc cet amendement de suppression, en attendant l'examen ultérieur des amendements de repli.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La commission a souhaité prévoir une incrimination spécifique, qu'elle a limitée, ce qui fera l'objet d'un débat ultérieur. Il nous est en effet apparu que l'existence de réseaux internet très organisés justifiait non seulement l'existence d'une incrimination, mais surtout la possibilité de recourir à des règles de procédure différentes. C'est tout ce qui nous sépare du Gouvernement.

Cependant, dire qu'il n'y a pas besoin d'une incrimination nouvelle, c'est tout de même paradoxal ! Tout le monde sait en effet que ces réseaux djihadistes sont extrêmement organisés.

La commission n'acceptera aucun amendement de suppression de cet article. Son avis est donc défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je souhaite profiter du débat portant sur ces amendements de suppression pour rappeler la position du Gouvernement sur le sujet, sensible et important, qui nous occupe au travers de l'examen de cet article et sur lequel il convient d'apporter tous les éclaircissements.

Il est incontestable que l'article 4 du projet de loi procède à un basculement. Il s'agit de « sortir » de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse le délit d'apologie publique du terrorisme et de provocation directe au terrorisme et de l'intégrer au code pénal. Ce choix a fait l'objet au sein du Gouvernement, avant que le texte ne soit présenté, d'une réflexion préalable très approfondie.

La mutation du phénomène terroriste est non pas le fait du hasard, mais le fruit d'une stratégie délibérée des groupes fondamentalistes. La communication est à la fois l'arme et la composante première du terrorisme, lequel se différencie des autres formes de criminalité en ce qu'il recherche la publicité pour se légitimer et pour s'autoalimenter. Ce phénomène vise non pas une victoire militaire hors d'atteinte, mais bien une victoire politique par l'écoeurement, la lassitude et l'effroi d'une opinion publique terrorisée.

La communication est donc un nouveau front, sur lequel le combat ne se joue pas à armes égales. Nos services se trouvent parfois démunis face à un adversaire qui sait tirer parti des protections que confère la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse: délais de prescription écourtés, formalisme particulier des poursuites, impossibilité de recourir à des moyens spéciaux d'enquête qui sont ceux de l'antiterrorisme.

L'alternative qui se présentait à nous était dès lors la suivante.

La première option était de permettre l'application des techniques spéciales d'enquête dans le cadre de la loi de 1881. Cette solution était peu favorable: elle présentait un risque d'extension progressive à l'ensemble des délits de presse et pouvait remettre en cause l'esprit de la loi. Nous l'avons donc écartée, pour répondre aux préoccupations formulées par un certain nombre d'entre vous sur la liberté de la presse, préoccupations que le Gouvernement partage totalement.

La seconde option était de laisser l'apologie du terrorisme dans la loi de 1881 et de transférer la provocation dans le cadre du code pénal. Ces deux délits étant très difficiles à distinguer, nous craignons de nous heurter à la difficulté d'une double incrimination, avec des régimes procéduraux différents, de sorte que cette solution s'est rapidement révélée impraticable pour les enquêteurs et magistrats, avec le risque de voir des procédures annulées pour irrégularité.

Par conséquent, la seule solution cohérente, efficace et garantissant la sécurité juridique des procédures était de faire basculer l'apologie et la provocation au terrorisme dans le code pénal. Je précise d'ailleurs que ce choix rejoint les conclusions qu'avait rendues, dans son avis du 20 décembre 2012, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, à laquelle il a été fait beaucoup référence depuis le début de ces débats, à propos du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

Messieurs les rapporteurs, vous proposez de distinguer l'apologie et la provocation par internet, qui relèveraient du code pénal, des autres formes d'apologie et de provocation, qui relèveraient, elles, de la loi de 1881. Selon vous, en effet, l'apologie et la provocation sans l'usage d'internet ne revêtent pas une complexité justifiant le recours aux techniques spéciales d'enquête, dont l'usage serait alors disproportionné.

Nous ne partageons pas votre point de vue et, d'ailleurs, ce n'est pas ce que dit la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ah!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Dans sa décision du 2 mars 2004, en effet, le Conseil constitutionnel a validé le principe des techniques spéciales d'enquête dès lors qu'elles sont applicables à des infractions en cas d'atteinte « à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes » ou « d'une gravité et d'une complexité particulières ».

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Tout à fait!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Cette jurisprudence a été confirmée par la décision du 4 décembre 2013 sur la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Je rappelle que le Conseil constitutionnel a encore maintenu cette jurisprudence dans une décision très récente du 9 octobre 2014.

Or nous sommes convaincus que la provocation à des actes de terrorisme et l'apologie de ces mêmes actes constituent des atteintes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes. Sauf à considérer que le spectacle de la décapitation d'un certain nombre de journalistes ne porte pas atteinte à la dignité, sauf à considérer que le prêche glorifiant ces actes de la part d'un imam autoproclamé ne porte pas atteinte à notre sécurité, je ne vois pas comment on peut tenir un tel raisonnement.

On ne peut donc valablement contester que ces infractions puissent se voir appliquer le régime de la criminalité organisée et, par conséquent, les techniques spéciales d'enquête.

Le fondement de la distinction opérée par les rapporteurs, qui, sur ce sujet, comme sur tout le reste d'ailleurs, ont réalisé un travail extrêmement intéressant, qui a contribué à nourrir notre propre réflexion et mon propre cheminement, n'est pas justifié en droit, car l'atteinte à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes n'est pas moindre sans l'usage d'internet.

Ce raisonnement a d'ailleurs été validé par deux fois par le Conseil d'État: une première fois lors de l'examen du projet de loi Mercier,...

**M. Michel Mercier.** Très bien! (*Sourires.*)

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** ... une seconde fois lors de l'examen du présent projet de loi.

J'observe d'ailleurs que des personnes de qualité, comme le rapporteur Hyst lui-même, ont adhéré à notre raisonnement en signant, il y a deux ans, un amendement visant précisément à sortir l'apologie et la provocation de la loi de 1881...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Je l'ai cosigné, je ne l'ai pas rédigé!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** L'argument de l'absence de proportionnalité n'est pas ici opérant.

À l'inverse, il ne paraît pas souhaitable de laisser subsister dans des cadres distincts des incriminations dont les éléments constitutifs sont identiques sans s'exposer à un risque juridique majeur, les agissements des auteurs de ces faits faisant bien souvent peu de cas de ces frontières théoriques.

Comment, au stade de l'enquête et des poursuites, opérer la distinction et choisir le cadre procédural adapté? La loi ne peut avoir pour conséquence de plonger les praticiens dans un embarras sans fin, notamment sur des questions aussi délicates, et les justiciables dans l'incertitude.

J'ajoute que laisser l'apologie et la provocation du terrorisme sans internet dans la loi de 1881 nous laissera démunis face à la propagande en milieu carcéral,...

**Mme Cécile Cukierman.** Ce n'est pas la presse!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** ... dont on sait le rôle qu'elle joue également, comme l'a montré le cas de Mehdi Nemmouche, l'auteur présumé de la sanglante fusillade du musée juif de Bruxelles.

Non seulement les techniques spéciales d'enquête ne seraient plus utilisables, mais la centralisation des poursuites ne serait plus assurée par le pôle anti-terroriste du parquet de Paris, et cela alors même que l'efficacité de notre dispositif repose depuis trente ans sur la centralisation et la spécialisation.



Enfin et surtout, le passage de l'apologie et de la provocation au terrorisme dans le code pénal ne signifie nullement le basculement dans un régime policier, comme j'ai pu le lire sous certaines plumes que je considère comme mal inspirées.

Là encore, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous apporter des explications précises.

En premier lieu, les éléments constitutifs de ces infractions demeurent inchangés. Seuls leurs fondements juridiques et leur cadre procédural évoluent, de sorte que leur champ d'application ne s'en trouve nullement étendu. Il est très important de préciser ce point, en particulier dans le cadre de nos débats. Il n'est pas un fait qui ne serait pas susceptible de poursuites pénales aujourd'hui et qui le deviendrait demain aux termes de la loi.

En second lieu, nous restons bien évidemment dans un cadre judiciaire. Le contrôle exercé par le juge, qu'il le soit dans le cadre de la loi de 1881 ou dans celui du code pénal, demeure exactement le même.

À ce propos, rien ne justifierait, comme le proposent un certain nombre de groupes, de différencier apologie et provocation au stade des poursuites, en permettant le recours à la comparution pour l'une et non pour l'autre. Qui peut croire sérieusement, au vu de ces éléments, qu'un journaliste ou un chercheur sera inquiet demain alors qu'il ne l'est pas aujourd'hui ? Cet argument n'est pas sérieux.

J'observe également que, parmi les membres de l'Union européenne, la France est le seul pays dont la répression de la provocation aux actes de terrorisme, qu'elle soit directe ou indirecte, relève de la loi sur la presse et non du code pénal ou d'une législation anti-terroriste. C'est ce qui ressort très clairement du rapport, en date du 5 septembre 2014, de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre le terrorisme. Contrairement à ce que d'aucuns prétendent, l'article 4 de ce projet de loi donnera les moyens de combattre la parole mortifère, tout en préservant les libertés publiques.

Je vous demande donc, mesdames, messieurs les sénateurs, d'adopter l'amendement du Gouvernement visant à rétablir l'article 4 du projet de loi dans sa rédaction originelle, mais aussi de bien vouloir rejeter les amendements de suppression de cet article, pour toutes les raisons que je viens d'indiquer.

Après cette présentation complète, je ne reviendrai pas sur ces arguments lors de l'examen des différents amendements déposés à cet article. J'ai souhaité évoquer ces sujets globalement, pour montrer la cohérence de la démarche du Gouvernement. Je me suis exprimé de façon exhaustive sur cette question, en essayant d'être le plus précis possible, afin que la position du Gouvernement figure au compte rendu de nos débats.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Je ne prolongerai pas inutilement les débats, tous les avis ayant été exprimés.

Cependant, monsieur le ministre, si j'entends et partage votre définition de la notion d'apologie publique du terrorisme, je précise qu'il ne s'agit là que de votre appréciation ! Les appels à la haine, au meurtre, à la décapitation et la projection sur les réseaux sociaux des actes qui ont été commis, aussi odieux soient-ils, peuvent déjà être punis et sanctionnés par différents articles du code pénal.

Par conséquent, vous comprendrez bien notre scepticisme sur le fait de sortir l'apologie de la loi de 1881 pour la faire entrer dans le code pénal, même si la commission des lois a été restrictive et a réservé cette apologie à la question d'internet. En effet, cette définition reste floue et peut donc, au gré des interprétations, être étendue à d'autres faits et à d'autres actes que ceux que vous avez ici clairement évoqués.

Permettez-moi également de souligner, monsieur le ministre, l'absence de la garde des sceaux et le fait qu'il n'y ait eu aucun travail avec la Chancellerie sur ces questions. Cela montre bien d'ailleurs la difficulté de ce texte. C'est incontestablement un problème, et la question de la difficulté d'appréciation, qui surgit à l'occasion de cet article, se posera de nouveau demain lors de la discussion d'autres dispositions de ce projet de loi.

Sans doute aurait-il été intéressant que nous ayons un regard complémentaire et que joue la solidarité gouvernementale, le point de vue de la Chancellerie sur un certain nombre de propositions formulées dans ce texte étant porté à notre connaissance.

Par conséquent, nous continuons à demander la suppression de cet article.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

**M. Jean-Yves Leconte.** Je reviendrai plus en détail sur cette question lors de la présentation de mon amendement, mais je veux préciser que je ne voterai pas ces amendements de suppression. Les auditions m'ont en effet convaincu de la nécessité d'une incrimination spécifique, qui n'a pas vocation à réprimer différemment un abus de liberté d'expression.

Un abus de liberté d'expression doit être sanctionné selon les règles actuelles de la loi sur la presse. En revanche, un abus de liberté d'expression dans le cadre d'une incitation au terrorisme doit être réprimé d'une manière différente par une incrimination nouvelle, qui protège le simple abus de liberté d'expression, aussi horrible soit-il. Pour autant, il ne faut pas aller trop loin et permettre qu'un abus de liberté d'expression, lorsqu'il concerne le terrorisme, devienne en lui-même un acte terroriste. Ce n'est pas acceptable. Il faut bien faire la distinction entre les deux actes.

Je remarque d'ailleurs que les auteurs du projet de loi en sont eux-mêmes conscients, puisque, effarés de leur propre audace, ils ont mis en place des dispositions spécifiques pour restreindre les modalités de recherche dans le cadre d'une instruction, et ce dans un souci de protection.

Pour ma part, je considère que sortir un abus de liberté d'expression de la loi sur la presse est un acte grave, dont il faut se garder. Je suis convaincu qu'il faut créer une incrimination spécifique dans le présent projet de loi, qui vise à permettre de lutter contre le terrorisme.

Je voterai donc contre ces amendements de suppression et présenterai dans un instant un amendement tendant à défendre la loi sur la liberté de la presse et à cibler les actes terroristes.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 43 et 61.

*(Les amendements ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, il est minuit. Je vous propose de poursuivre nos travaux pendant une demi-heure encore, ce qui nous permettra d'achever l'examen de l'article 4.

Il n'y a pas d'opposition?...

Il en est ainsi décidé.

Je suis saisie de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 7 rectifié, présenté par MM. Leconte et Yung et Mmes Lepage et Conway-Mouret, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article 421-2-4 du code pénal, il est inséré un article 421-2-5 ainsi rédigé :

« *Art. 421-2-5.* – Le fait d'organiser, administrer, diriger, héberger, éditer ou financer un média de presse écrite, audiovisuelle, ou de communication au public en ligne ayant pour activité essentielle la provocation à la commission d'actes terroristes ou l'apologie du terrorisme est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende. »

La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte.** Comme je viens de l'indiquer, il me semble que tous les abus de la liberté d'expression, quels qu'ils soient, aussi horribles soient-ils, doivent être sanctionnés conformément aux dispositions actuellement en vigueur.

En revanche, l'expérience montre qu'un certain nombre d'abus de la liberté d'expression sont des tentatives d'organisation ou d'administration de réseaux terroristes. Comme M. le ministre l'a indiqué tout à l'heure, il est donc nécessaire de trouver une nouvelle incrimination.

Il ne faut pas viser la seule presse en ligne, il faut aller au-delà, car la provocation à la commission d'actes terroristes et l'apologie du terrorisme peuvent s'effectuer d'autres manières.

Au travers de cet amendement, nous sanctuarisons ce qui relève du simple abus de la liberté d'expression et nous créons un délit spécifique dans le code pénal, dont l'élément matériel serait constitué, je le répète, par « le fait d'organiser, administrer, diriger, héberger, éditer ou financer un média ayant pour activité essentielle la provocation à la commission d'actes terroristes ou l'apologie du terrorisme ». De cette manière, nous protégeons en particulier la presse en ligne.

Sont ainsi visées par cette nouvelle infraction les personnes responsables de la création ou de la gestion dudit média, qu'il s'agisse de presse écrite, audiovisuelle ou de sites ou forums sur internet. La mention de l'activité « essentielle » permet d'exclure la responsabilité des hébergeurs ou gestionnaires de sites, forums et réseaux sociaux sur lesquels des usagers publieraient des commentaires ou articles incitant au terrorisme ou faisant son apologie, actes qui relèveraient alors de la loi sur la liberté de la presse.

L'adoption de cet amendement permettrait également de ne pas surcharger de dossiers ne constituant en réalité que des délits de presse le pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris. Celui-ci pourrait alors concentrer son activité sur les cas et sur les activités menaçant directement la sécurité des Français.

Enfin, la création de ce délit spécifique permettrait surtout, et c'est important, de ne pas sortir de la loi sur la liberté de la presse les seuls abus de la liberté d'expression relatifs au terrorisme. La frontière entre terrorisme et résistance, dans un certain nombre de situations, même si ce n'est pas le cas de l'actualité qui nous préoccupe aujourd'hui, peut être délicate. Or si nous légiférons, c'est pour longtemps. Par conséquent, il me semble important de sanctuariser cette loi en visant spécifiquement la volonté d'organiser et de structurer un réseau et d'échanger des informations.

Par ailleurs, nous donnerions au pôle antiterroriste les moyens de travailler et nous lui éviterions d'être surchargé de dossiers qui ne le concernent pas. Il doit en effet s'occuper de la sécurité, non des abus de la liberté d'expression.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 42, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Avant l'alinéa 1

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - L'article 421-2-4 du code pénal est abrogé.

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** La loi du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme avait créé, à l'article 421-2-4, un nouveau délit, à cheval entre l'article 421-2-1 du code pénal, qui permet d'appréhender les actes commis dans le but de recruter des personnes pour participer à des actes terroristes, et le délit de provocation non publique au terrorisme, prévu par le présent article.

Le délit prévu à l'article 421-2-4 ne recouvre donc aucune situation nouvelle. Dès lors, afin d'éviter toute confusion inutile, il semble nécessaire de l'abroger. Sa création avait d'ailleurs été contestée lors de l'étude du texte en 2012 par la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui avait supprimé cette création du Sénat, avant que l'article ne soit rétabli en commission mixte paritaire.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 44, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 2

Supprimer les mots :

ou de faire publiquement l'apologie de ces actes

II. – Alinéas 5 et 6

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

1° À la fin du sixième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, les mots : « provoqué directement aux actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou qui en auront fait l'apologie » sont remplacés par les mots : « fait l'apologie des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal » ;

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** L'article 4 prévoit de sortir du régime procédural de la loi de 1881 les délits de provocation aux actes de terrorisme et d'apologie d'actes de terrorisme et de les faire figurer dans le code pénal. Il ne faut pas confondre la provocation et l'apologie, laquelle reste une opinion qui, si elle peut être parfaitement odieuse, n'est pas directement une incitation à commettre une infraction.

L'article 4 prévoit d'ailleurs d'incriminer spécifiquement la provocation non publique, contrairement à l'apologie non publique. Il importe que la loi de 1881, qui protège la liberté d'expression, soit préservée pour tout ce qui relève des délits d'apologie, et non de provocation au crime.

Les modifications récurrentes apportées à cette loi la fragilisent, alors qu'une approche et une réflexion globales seraient nécessaires. Une distinction entre l'apologie du terrorisme et d'autres délits d'apologie – crimes, crimes contre l'humanité, Shoah – ne se justifie pas.

Nous proposons donc que le délit d'apologie d'actes de terrorisme reste soumis aux dispositions de la loi de 1881, contrairement à la provocation aux actes de terrorisme, qui pourrait trouver sa place dans le code pénal.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 74, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 2

Supprimer les mots :

lorsque les faits sont commis par la voie d'un réseau de communication au public en ligne

II. – Alinéa 3

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« II. – Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 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. »

III. – Alinéa 5

Remplacer les mots :

complété par une phrase ainsi rédigée :

par le mot :

supprimé

IV. – Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

V. – Compléter cet article par cinq alinéas ainsi rédigés :

...° Au premier alinéa de l'article 48-1, la référence : « (alinéa 8) » est remplacée par la référence : « (alinéa 7) » ;

...° Au premier alinéa des articles 48-4, 48-5 et 48-6, la référence : « neuvième alinéa » est remplacée par la référence : « huitième alinéa » ;

...° À l'article 52, la référence : « et sixième » est supprimée ;

...° Au premier alinéa de l'article 63, les références : « 6, 8 et 9 » sont remplacées par les références : « 7 et 8 » ;

...° À l'article 65-3, les mots : « sixième, huitième et neuvième » sont remplacés par les mots : « septième et huitième ».

La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Cet amendement vise à rétablir le texte initial du projet de loi.

Comme je l'ai déjà présenté, je propose de ne pas recommencer mes explications, du moins si tout le monde en est d'accord, ce qui, je le sens, est le cas. (*Sourires.*)

**Mme la présidente.** L'amendement n° 45, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - À l'article 397-6 du code de procédure pénale, après le mot : « politiques », sont insérés les mots : « , de délit d'apologie des actes de terrorisme ».

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Cet amendement vise à préciser que la comparution immédiate sera bien exclue en cas d'apologie d'actes de terrorisme, afin d'éviter que ne soit jugé en comparution immédiate un éditeur de presse ou l'auteur d'un propos politique, si odieux soit-il.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** L'amendement n° 7 rectifié tend à proposer une autre définition de l'infraction d'apologie et de provocation au terrorisme que celle qui a été retenue par la commission, même si l'intention de ses auteurs est similaire, à savoir éviter un transfert intégral de l'apologie et de la provocation au terrorisme dans le code pénal.

Si sa visée est légitime, la définition ne comporte toutefois pas des termes assez clairement définis pour être utilisables par les juridictions. Il existe en effet un *continuum* entre la simple participation à une expression apologétique sur internet et le fait d'animer un forum faisant partie d'une organisation terroriste : il serait donc difficile pour les juges de déterminer à partir de quel degré d'implication l'incrimination proposée est applicable.

La commission a donc émis un avis défavorable sur votre amendement, cher collègue.

Madame Benbassa, l'amendement n° 42 vise à abroger l'article 421-2-4 du code pénal qui incrimine le recrutement terroriste. Or, contrairement à ce que vous avancez, chère collègue, cette incrimination n'est pas rendue caduque par l'incrimination de l'apologie et de la provocation au terrorisme. En effet, si le recrutement peut parfois être rattaché à l'association de malfaiteurs, ce n'est pas toujours le cas, et la création de la présente infraction a bien comblé un vide juridique. La commission a donc émis avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement n° 44 tend à n'introduire dans le code pénal que la répression de la provocation au terrorisme, l'apologie restant dans la loi du 29 juillet 1881. Or les juges nous ont indiqué que, dans la pratique, il était très difficile de distinguer apologie et provocation et que, souvent, seule l'utilisation conjointe des deux notions permettrait de poursuivre les actes concernés. Il ne paraît donc pas pertinent de faire cette distinction. En conséquence, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

Monsieur le ministre, nous vous remercions pour les longues explications que vous nous avez données sur le retour au texte, non pas de l'Assemblée nationale – je note qu'il y a une petite distinction –, mais du Gouvernement. Le texte de l'Assemblée nationale pose en effet problème : on ne

sait pas très bien quelle procédure sera utilisée ; en outre, des choses quelque peu curieuses ont été intégrées, comme l'apologie privée.

Monsieur le ministre, je ne serai pas aussi complet que vous. Je tiens simplement à vous expliquer pour quelles raisons nous avons fait, après mûre réflexion et de nombreuses consultations, une distinction entre abus de la liberté d'expression et provocation, le but étant d'être efficace en matière de lutte contre le terrorisme.

Ce qui relève de l'excès de liberté d'expression peut faire l'objet de poursuites. Il y a ainsi des gens qui font l'apologie du racisme, et cela peut aller très loin, d'autres des crimes contre l'humanité. Cela relève de la loi sur la liberté de la presse. Certes, on pourrait faire évoluer la législation, mais les abus de la liberté de la presse sont déjà traités.

Quand il s'agit de provocation au terrorisme, c'est complètement différent. Pour être clairs, monsieur le ministre, nous avons cherché la solution la plus objective possible. Tous les juges que nous avons auditionnés nous ont dit qu'ils avaient affaire à des professionnels, qui disposent de moyens de communication colossaux et qui financent des réseaux sur internet. Ce sont eux qui irriguent les réseaux sociaux. Nous verrons comment il est possible de les empêcher d'agir, mais ce sont eux qui sont le plus à craindre. Des moyens existent et sont utilisés contre les autres, contrairement à ce qui a été dit.

Je relève d'ailleurs, monsieur le ministre, que l'interprétation que vous faites de la jurisprudence constitutionnelle n'est pas tout à fait la mienne – cela m'étonne, d'ailleurs.

En effet, pour le Conseil constitutionnel, il faut utiliser des moyens proportionnés. Dans le cas d'une personne qui publie un bulletin faisant l'apologie des djihadistes en Syrie, en soulignant combien ils sont formidables, faut-il utiliser les moyens lourds prévus dans le code pénal, notamment les techniques spéciales d'enquête ? Je rappelle que le Conseil constitutionnel juge que celles-ci ne devraient être mises en œuvre que pour des infractions très graves et complexes.

Vous avez cité plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, monsieur le ministre. Je vous rappelle toutefois à titre d'exemple que, dans sa décision relative à la loi sur la fraude fiscale, ce dernier a censuré la garde à vue de quatre jours pour les faits de corruption et de trafic d'influence associés à des fraudes fiscales et douanières. Le Conseil reste donc toujours soucieux de proportionner les moyens employés à la gravité des infractions.

En l'occurrence, les infractions les plus graves relèveront de la compétence de la juridiction parisienne : cela nous semble très utile, mais le texte prévoit aussi la surveillance, l'infiltration, l'interception des correspondances, la sonorisation, la captation de données informatiques, ainsi que des mesures conservatoires sur les biens saisis.

C'est sans doute d'ailleurs parce que vous vous êtes aperçu qu'il ne fallait pas exagérer, monsieur le ministre, que vous avez écarté l'application de la prescription de vingt ans, qui prévaut généralement pour ce genre d'infractions, mais aussi de la garde à vue de quatre jours et des perquisitions de nuit. On sent donc bien une certaine hésitation de votre part.

Nous voulons quant à nous que le dispositif soit imparable, et le plus important nous semble de lutter efficacement contre les réseaux djihadistes sur internet. Nous ne voulons nullement affaiblir la possibilité pour la justice de poursuivre ces actes, mais nous souhaitons un maximum d'objectivité.

Nous avons arrêté notre position après mûre réflexion, monsieur le ministre : j'en suis désolé, mais la commission n'est pas favorable à l'amendement n° 74, en attendant la suite de la discussion à l'Assemblée nationale.

Il nous importe d'avoir une procédure incontestable sur le plan constitutionnel et de lutter contre ce qui nous semble le plus dangereux aujourd'hui, à savoir les réseaux sur internet, qui constituent une menace parfaitement objective.

La commission a également émis un avis défavorable sur l'amendement n° 45, de Mme Benbassa, qui vise à exclure du champ des procédures de convocation par procès-verbal et de comparution immédiate le délit d'apologie du terrorisme. Vous avez bien compris, ma chère collègue, que nous souhaitons, au contraire, que la comparution immédiate puisse être utilisée dans ce cas.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 7 rectifié, 42, 44 et 45 ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** Je me suis déjà exprimé longuement sur tous ces sujets et je ne vais pas allonger inutilement les débats.

Je partage l'avis de M. le rapporteur sur l'ensemble de ces amendements en discussion commune, à l'exception de celui que j'ai moi-même présenté et auquel je suis bien entendu favorable, par cohérence ! (*Sourires.*)

Je demande donc aux auteurs des amendements n° 7 rectifié, 42, 44 et 45 de bien vouloir se rallier à l'amendement n° 74 du Gouvernement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote sur l'amendement n° 7 rectifié.

**M. Jean-Yves Leconte.** Le texte de la commission répond à la préoccupation d'efficacité, tout en dérogeant le moins possible à la loi sur la presse. Il présente toutefois une fragilité : un délit commis sur tel média relèverait du code pénal, alors qu'il serait soumis à la loi sur la presse s'il était commis sur tel autre média.

Dans tous les cas, le problème est complexe, mais je me permets de défendre de nouveau mon amendement, inspiré par l'audition des magistrats du pôle antiterroriste, lesquels ne souhaitent pas être surchargés par des affaires d'abus de liberté d'expression.

Si l'on commence à sortir de la loi sur la presse certains abus de la liberté d'expression, d'autres souhaits s'exprimeront, tôt ou tard, en ce qui concerne l'apologie de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou la négation de génocide, remettant finalement en cause notre conception de la liberté d'expression.

Enfin, je m'interroge sur le besoin de protéger cette liberté d'expression. La loi sur la presse est l'un des éléments fondateurs de notre République, et l'importance de la liberté d'expression a été rappelée dans la décision du Conseil constitutionnel du 28 février 2012. Nous devons avoir cette décision en tête quand nous votons sur ces amendements.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 7 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 42.  
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 44.  
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote sur l'amendement n° 74.

**M. Michel Mercier.** Je voudrais développer un point qui est très important pour l'efficacité de la lutte contre le terrorisme.

Je commencerai par rappeler que l'enjeu de notre débat n'est pas de définir des incriminations. En effet, que l'incrimination soit contenue dans la loi de 1881 ou dans le code pénal, le législateur est seul compétent pour définir une incrimination pénale.

Notre débat porte donc exclusivement sur le chapitre V, paragraphe 2 de la loi de 1881, à savoir sur la procédure. Cette loi, comme le rappelait son rapporteur Eugène Lisbonne, est un texte d'affranchissement et de liberté, qui venait en réaction à la politique menée sous le Second Empire.

Un texte intervient en effet le plus souvent en réaction à une situation ; il est très rare qu'il surgisse par l'opération du Saint-Esprit ! (*Sourires.*) Nous sommes tous attachés à la loi de 1881, mais nous voyons bien aussi que la procédure fixée dans le paragraphe 2 de son chapitre V ne peut être utilisée pour lutter contre le terrorisme.

C'est probablement là que nos points de vue divergent, monsieur le rapporteur. Si cette procédure était efficace en matière de terrorisme, cela se saurait depuis longtemps ! Vous avez cité, monsieur Hyst, un certain nombre d'exemples pertinents. Toutefois, l'apologie de crimes contre l'humanité concerne des actes passés, alors qu'il s'agit là d'empêcher la propagation d'informations qui pourraient permettre la perpétration d'actes criminels terroristes dans le futur. Cela me fait dire que nous ne pouvons pas rester dans le cadre de la loi de 1881 pour lutter contre le terrorisme.

Bien évidemment, le législateur doit être extrêmement strict quant à la définition des incriminations. À cet égard, j'adhère totalement au texte de l'article 5, tel qu'il ressort des travaux de la commission des lois, puisqu'il délimite avec une extrême précision le champ d'action que pourra utiliser le pouvoir exécutif pour lutter contre le terrorisme.

Cependant, c'est peut-être faire preuve de trop d'angélisme que d'en rester à la citation directe et à la liberté donnée au ministère public de lancer seul, sans aucun secours de la procédure antiterroriste, une action contre des faits d'apologie du terrorisme. En effet, ceux qui relèvent de cette procédure sont tout sauf des anges. C'est la raison pour laquelle je voterai l'amendement du Gouvernement.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 74.  
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 45.  
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote sur l'article.

**Mme Nathalie Goulet.** L'amendement n° 74 du Gouvernement ayant été rejeté, je ne peux pas voter l'article 4 dans la rédaction proposée par la commission des lois, laquelle nie selon moi les droits de la presse en ligne.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 4.  
(*L'article 4 est adopté.*)

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, nous avons examiné 38 amendements au cours de la journée ; il en reste 54 à examiner.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

13

## ORDRE DU JOUR

**Mme la présidente.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 16 octobre 2014 :

À neuf heures trente :

1. Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (n° 807, 2013-2014) ;

Rapport de MM. Jean Jacques Hyst et Alain Richard, fait au nom de la commission des lois (n° 9, 2014-2015) ;

Texte de la commission (n° 10, 2014-2015).

À quinze heures :

2. Questions d'actualité au Gouvernement

À seize heures quinze et le soir :

3. Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin.

4. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (n° 808 rectifié, 2013-2014) ;

Rapport de M. Richard Yung, fait au nom de la commission des finances (n° 7, 2014-2015) ;

Texte de la commission (n° 8, 2014-2015).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le jeudi 16 octobre 2014, à zéro heure trente.*)

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

## QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Dispositifs de rénovation thermique des bâtiments portés par les collectivités territoriales*

N° 891 – Le 23 octobre 2014 – **M. Jacques Chiron** interroge **Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**, au regard de la transition écologique déjà commencée, sur les dispositifs de rénovation thermique des bâtiments portés par les collectivités territoriales.

Ainsi, la communauté d'agglomération de Grenoble – qui deviendra métropole le 1<sup>er</sup> janvier 2015 – a-t-elle lancé, dès 2010, un plan d'incitation à la rénovation thermique du parc

privé, extrêmement ambitieux et inédit en France, à ce moment-là : la campagne MurMur. Au carrefour de son plan « climat », initié dès 2005 – là encore, c'était une première – et de son plan local de l'habitat, la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole s'est fixé comme objectif d'accompagner la rénovation thermique de 5 000 logements en cinq ans, en copropriétés privées, par une approche transversale incluant : un audit du bâtiment ; l'accompagnement technique et administratif des volontaires tout au long des travaux ; des aides financières aux copropriétés mais également aux copropriétaires, sous condition de ressources.

Ce dispositif est un vrai succès. Certains travaux sont encore en cours mais, globalement, les objectifs sont remplis, les bénéficiaires sont particulièrement satisfaits du niveau de confort obtenu après travaux, les premières mesures des économies d'énergie sont encourageantes. De plus, l'opération a stimulé l'économie locale du bâtiment, avec des conséquences heureuses pour l'emploi.

Il est évidemment fondamental que les initiatives des collectivités territoriales, comme celle de la métropole à Grenoble, soient stimulées, accompagnées par des grands plans nationaux qui impulsent une véritable dynamique, par le niveau financier de l'engagement de l'État mais aussi par la sensibilisation de nos concitoyens qu'elle engendre. Toutefois, il attire l'attention sur la grande diversité des dispositifs existants, pour ne pas dire leur grande complexité.

Il existe, en effet, de multiples dispositifs qui offrent aux collectivités des opportunités d'« effet de levier » pour aboutir à des plans locaux intégrés réellement incitatifs pour les particuliers. On peut citer : le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART), géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour le compte de l'État ; l'aide de solidarité écologique (ASE) ; la valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) ; les crédits d'impôts ; les prêts bancaires spécifiques ; enfin, les différents appels à projets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Mais l'articulation entre ces mécanismes est rude, en raison de critères techniques à la fois différents et en permanente évolution. Si le soutien financier à la rénovation thermique est fondamental dans la décision des particuliers d'entamer des travaux, la capacité des collectivités à synthétiser l'ensemble des leviers de financement, et ainsi à dispenser les propriétaires à multiplier les demandes individuelles de subventions, l'est tout autant, si ce n'est plus.

Il lui demande, en conséquence, quelle place ont vocation à occuper les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des objectifs ambitieux de rénovation des bâtiments fixés par la loi. Il lui demande aussi quelle mesure prévoit la loi en faveur de l'appropriation, par les collectivités territoriales (et en particulier les futures métropoles), de l'ensemble des outils d'aides disponibles pour proposer aux particuliers des dispositifs intégrés et adaptés aux territoires.

Enfin, il lui demande quel alignement des critères techniques est envisageable pour aider les collectivités à présenter à nos concitoyens des « guichets uniques » lisibles.

#### *Mesures pour recenser les faux résidents secondaires suisses*

N° 892 – Le 23 octobre 2014 – **M. Rachel Mazuir** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la situation de dizaines de milliers de Suisses qui résident en France sans avoir préalablement fait de démarches déclaratives auprès de leur commune.

Les communes du pays de Gex, dans le département de l'Ain (environ 90 000 habitants), sont concernées par ce phénomène qui ne cesse de s'amplifier, tous les ans, à leur détriment.

Les Suisses sont, en effet, déclarés comme étant résidents secondaires, alors qu'ils résident en France de façon permanente. Ils y trouvent plusieurs avantages indéniables, comme le fait de pouvoir se loger à moindre coût (le prix d'un studio à Genève équivalait à une petite maison dans le pays de Gex) et le bénéfice, pour leurs enfants et eux-mêmes, d'infrastructures développées (transports en commun, établissements d'enseignement, équipements sportifs, etc). Toutefois ils continuent de percevoir leurs avantages suisses, notamment en termes de santé et d'assurance chômage.

Ces « clandestins » grèvent le budget des communes françaises concernées et faussent leurs données démographiques, sur lesquelles elles se basent, pourtant, pour planifier leurs futurs investissements. Ils génèrent donc des dépenses de service public qui ne sont ni comptabilisées dans le calcul de la compensation financière franco-genevoise (CFG), ni dans celui des dotations de l'État au nombre d'habitants. Cette perte financière est estimée à plus de quinze millions d'euros. Plusieurs solutions sont avancées et méritent d'être étudiées par le Gouvernement français. Une proposition de loi avait été examinée à l'Assemblée Nationale, en avril 2014 ; elle visait à rendre obligatoire la déclaration domiciliaire pour toute personne vivant en France. Le maire devait, dans ce cas, relever l'identité, la date de naissance et l'adresse des personnes composant le foyer et délivrer un récépissé, faisant office de justificatif à présenter pour l'accomplissement de chaque formalité (inscription des enfants à la crèche, raccordement aux différents réseaux). Pour diverses raisons d'ordre budgétaire, éthique et pratique, ce texte de loi a été rejeté, tant par le Gouvernement que par les députés de la majorité. Il lui demande d'abord si le Gouvernement pourrait inciter les services fiscaux à se rapprocher des services communaux pour mettre en place une politique de contrôle des résidences secondaires. Dans la pratique certains maires ont développé ce partenariat : en procédant au relevé des compteurs d'électricité, ils ont pu distinguer, au regard de la consommation effective, les vrais, des faux résidents secondaires. Ces derniers ont ensuite été conviés à se rendre à la mairie pour modifier leur situation. La plupart ont coopéré mais le maire ne dispose d'aucun moyen d'action pour contraindre les réfractaires. Compte tenu des pertes financières importantes, qui résultent de cette situation, pour les communes limitrophes de la Suisse, il souhaite enfin connaître les mesures qu'entend prendre le Gouvernement pour y remédier dans les meilleurs délais.

#### *Tarifs d'accès aux autoroutes A 10 et A 11 en Île-de-France*

N° 893 – Le 23 octobre 2014 – **Mme Claire-Lise Campion** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État, auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche** sur les conditions tarifaires d'accès aux autoroutes A 10 et A 11 en Île-de-France.

Le 18 septembre 2014, l'Autorité de la concurrence, saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a rendu public son avis relatif aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Son principal constat est cinglant à leur égard. Elle pointe une rentabilité exceptionnelle, déconnectée des coûts et disproportionnée par rapport au risque de l'activité.

Il est vrai que les marges affichées – entre 20 et 24 % – battent des records et sont à faire pâlir d'envie n'importe quel autre secteur d'activité. En revanche, elles sont à faire rougir de colère les utilisateurs, qui subissent les hausses répétées des tarifs. L'Autorité, qui assimile cette rentabilité à une rente, appelle à davantage de régulation en faveur de l'État et des usagers.

Plus de régulation en faveur de l'État et des usagers, c'est aussi ce que souhaitent les membres de l'association A 10 gratuite. Ces derniers militent et ce, depuis 2001, pour la mise en gratuité des autoroutes A 10 et A 11 en Île-de-France. L'A 10 possède la particularité d'être payante à seulement 23 kilomètres de Paris lorsque les autres autoroutes « historiques » franciliennes, à savoir les A 6, A 13, A 5, A 4 et A 1, le sont à environ cinquante kilomètres, voire aux portes de la région.

Les Essonnais sont, de fait, des usagers assidus de l'infrastructure. Dans le cadre de leurs déplacements pendulaires, beaucoup d'entre eux s'acquittent, chaque jour, du prix du péage. Si bien que, sur une année, le montant de la somme dépensée pour emprunter le tronçon s'échelonne entre 300 et 1 300 euros. Il s'agit d'un poste budgétaire important pour les familles.

Par ailleurs, le péage emporte des conséquences sur le réseau routier secondaire essonnien. La route nationale (RN) 20 fait, par exemple, figure d'itinéraire bis pour les véhicules poids

lourds souhaitant s'exempter du prix du péage. En conséquence, les nuisances s'y développent, l'axe sature, et ... les riverains également. En mai 2013, à l'idée de la gratuité de l'A 10 pour tous, le ministre des transports, interrogé, répondait en termes de coût du rachat du péage dans un contexte budgétaire contraint. À l'idée d'une gratuité catégorielle, il opposait le principe d'égalité entre les usagers. Des tarifs préférentiels sont bien proposés mais ils sont insuffisants. Ils le sont d'autant plus si l'on considère les marges de manœuvre des sociétés concessionnaires d'autoroute.

Aussi, au moment où les avis convergent sur la nécessité de rééquilibrer les contrats de concessions au profit des utilisateurs, au moment où il existe une volonté politique de redonner du pouvoir d'achat aux ménages, elle lui demande de lui indiquer si le Gouvernement entend revoir les contrats de concession et ce, à dessein de supprimer ou d'assouplir bien plus encore les conditions tarifaires d'accès au tronçon francilien de l'autoroute A 10.

## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>203,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>150,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>183,10</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>109,40</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>38,70</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,80 €**